

KARSAI Dániel

A mulasztásos alkotmányvétség

I. fejezet: Az Alkotmánybíróság szerepe a jogállamban

Az egyik legérdekesebb alkotmánybíróági jogosítvány a mulasztásos alkotmányvétség vizsgálata és orvoslása. Nem foghatok ennek a kérdéskörnek tárgyalásába, amíg nem tisztázom, miként vélekedem az Alkotmánybíróságról mint intézményről és a jogállamban betöltött szerepéről. Mindenképpen szükségesnek találom a rövid bevezetőt, mert úgy gondolom, egy alkotmánybíróági hatáskörre vonatkozó elméletet nagyban befolyásol az alkotmánybíróság egészéről vallott felfogás.

Az alkotmánybíráskodás európai modellje a XX. század szülötte. Létét és a társadalomban betöltendő szerepét illetően nagy viták folytak és folynak. Nem szeretném ezen a helyen részletesen az e kérdéskörrel kapcsolatos irodalmat elemezni, csak a főbb elméleti irányvonalakra térek ki.

Nem véletlen, hogy az alkotmánybíráskodás viszonylag fiatal jogintézmény. Ádám Antal kifejti, hogy valamiféle “felsőbbrendű” jog léte, azaz chartális alkotmány nélkül nem jöhetett volna létre.¹ Bizonyos fejlettségi fokot el kell érnie egy jogrendszernek ahhoz, hogy kialakulhasson benne az alkotmánybíráskodás. A fenti megállapítás természetesen nem minden jogrendszer vonatkozásában érvényes. A jogfejlődésnek sok iránya lehetséges. Anglia jogrendszerét véleményem szerint – melyben ugyan nincs írott alkotmány – senki nem mondaná primitívnek, az alkotmánybíráskodás mégsem tudott kialakulni. Sőt, az angol jogrendszertől alapvetően idegen ez az intézmény, a rendszer maga mégis alkotmányos, az alapvető “alkotmányos” értékek érvényesülnek.

¹ Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás, 167. old. Osiris Könyvkiadó, Budapest, 1998. A továbbiakban: Ádám Antal: 1998.

Alkotmány létezéséből azonban – mint erre Bragyova András rámutat – nem következik adekvát módon az alkotmánybíráskodás léte.² Elképzelhető olyan chartális alkotmánnyal rendelkező jogrendszer, amelyben nincs alkotmánybíróság. Az alkotmánybíróság bizonyos típusú, ún. “jogi alkotmányt”³ feltételez. Az ilyen típusú alkotmány egyenrangúként kezeli az alkotmányt mint jogot annak politikai elemeivel. Ennek az az oka, hogy ha a politikát az alkotmány fölébe helyeznénk, az alkotmány megszűnne a jogrendszer alapja lenni, és ezt a szerepet a politika világának gyorsan változó értékei vennék át, ami értelemszerűen kizárja az alkotmánybíráskodást.

A “jogi alkotmány” léte természetesen nem jelenti azt, hogy az alkotmánybíróságot maga az alaptörvény hozza létre. Jó példa erre az Amerikai Egyesült Államok, ahol a híres, 1803-as Madison kontra Marbury-ügy kapcsán jött létre az alkotmánybíráskodás. Az már más kérdés, hogy az alkotmány része lett, a gyakorlati érvényesülés okán.⁴

1. Legalitás és alkotmányosság

Vizsgáljuk meg, hogy mit értünk alkotmány és alkotmányosság alatt! Az alkotmánynak a legfőbb forrásnak kell lennie, nem elég, ha le van írva, érvényesülnie is kell. Mivel “közös értékminimumot fejez ki”⁵, valódi alkotmányról nem is beszélhetünk, ha nem tartják tiszteletben. A jogelméleti gondolkodásban közhelynek számít, hogy száz százalékban követett norma nem létezik, mindig lesznek olyanok – ideális esetben kevesen –, akik megszegik a szabályokat. A normától való nagyfokú elfordulás kell ahhoz, hogy a normát – hangsúlyozottan gyakorlati szempontból – nem létezőnek tekintsünk. Az alkotmány esetében ez a “megtagadás” csak sokkal kisebb mértékű lehet. Amennyiben egy alkotmány nem vagy csak kevéssé érvényesül, az komoly válságtünete az adott jogrendszernek, megkérdőjelezi a rendszer

² Bragyova András: Az alkotmánybíráskodás elmélete, 51. old, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1994. A továbbiakban: Bragyova:1994.

³ Bragyova:1994, 51.old.

⁴ Ez az eset egyben az első példája az alkotmánybíráskodási "aktivizmusnak". A döntés elméleti szempontból abszolút helyes volt, de ez nem változtat azon a tényen, hogy a Legfelsőbb Bíróság olyan jogkört vindikált magának, amelyről egy szó sem volt leírva az Alkotmányban.

⁵ Ádám Antal: 1998, 36. old.

létjogosultságát, a társadalomban eszerint ugyanis nincs már meg a hallgatóságos konszenzus az alapvető értékekről.⁶

Legalitása minden jogrendszernek van – ettől az, ami. Mikor lesz a legális jogrend *alkotmányos*? Felmerül a kérdés, hogy létezhet-e jogrendszer alkotmány (mint legelemibb szabályok összessége) nélkül. A válaszhoz először definíciót kell adnunk az alkotmányra. Bragyova szerint: "az alkotmányt úgy határozhatjuk meg, mint azon normák halmazát, amelyek a jogrendszer legalitásának létezéséhez és fennmaradásához feltétlenül szükségesek".⁷ Ezek a szabályok nem feltétlenül rendeződnek hierarchiába. Ilyen jogrendszer például a nemzetközi jog. Az alkotmány, pontosabban az alkotmányos szabályok eszerint egyfajta minimumot képeznek, melyeknek a fő funkciójuk az, hogy a jogrendszer ne legyen változtatható korlátozás nélkül. Azt is mondhatnánk, hogy e szabályok fő feladata a legelemibb *jogbiztonság* fenntartása. Az ilyen értelemben felfogott alkotmányosság esetében a legalitás feltétele az *alapszabályok* léte.

A fenti felfogás normatív megközelítésből vizsgálta a kérdést. Az alkotmányosság fogalma többet is jelenhet ennél. Az általánosan elterjedt szóhasználat szerint az alkotmányosság morális tartalommal is bíró fogalom. Amennyiben ilyen értelemben használjuk a kifejezést, alkotmányos jogrendszerről csak abban az esetben beszélhetünk, ha a jog segítségével eszmék is érvényesülnek. A legalitásnak ekkor nem feltétele az alkotmányosság. A különböző diktatúrák jogrendszereit nem mondhatjuk alkotmányosnak, de legálisnak igen. Ezzel természetesen nem akarom "legitimálni" ezeket a jogrendszereket, csak elismerem azt a tényt, hogy működőképes jogrendszerük lehet. A működőképes jogrendszer kifejezést ebben az esetben abszolút normatív értelemben használom, egyfajta minimum megjelöléseként. A diktatórikus - más néven önkényuralmi - rendszereknek ugyanis jellemzőjük volt saját joguk semmibe vétele, de ezekben az országokban is érvényesült valamilyen módon a jog. Az igazságtalanságok és a terror eszközeként felhasznált jog is jog abban az

⁶ Jó példa erre az 1936-ban elfogadott szovjet alkotmány, amely demokratikus, haladó jogszabály volt, csak az volt vele a probléma, hogy a valóságban egyáltalán nem érvényesült. A témáról bővebben lásd: Béládi László - Krausz Tamás: Életrajzok a a bolsevizmus történetéből. Buharin életrajza. 205. old. Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar Állam- és Politikatudományi Intézet, Budapest, 1987

⁷ Bragyova:1994, 38. old.

értelemben, hogy sok ember viselkedését döntően befolyásolja. Az meg már közhelynek számít, hogy a jog nem csak az igazság eszközeként használható, de az igazságtalan norma is norma.⁸

Az alkotmányokban a morális tartalom általában az emberi jogokról rendelkező szakaszokban jelenik meg, de természetesen az államszervezetre is vonatkoznak elvek, mint például a hatalommegosztás elmélete. Úgy vélem, az emberi jogi katalógus nem pusztán jogosultságok felsorolása, hanem filozófiai-morális állásfoglalás is. Egy bizonyos jogosultság szabályozása az alkotmányban mindig deklaráció. A továbbiakban ezért a dolgozatban az "alkotmányos érték" kifejezést fogom használni, mégpedig ebben a tág értelemben, mely magában foglalja az egyes elveket, morális -erkölcsi tartalmat és a "konkrét" jogosultságokat.

Az alkotmánybíráskodás szemszögéből vizsgálva a kérdést, egyértelmű, hogy csak a második fajta alkotmányosságfogalom elfogadása esetén lehetséges egyáltalán az intézményről beszélni, hiszen a legalapvetőbb feladata egy alkotmánybíróságnak az alkotmányosság mint eszmerendszer fölötti örökös, ezért a továbbiakban én is ebben az értelemben fogom használni a kifejezést.

3. Az alkotmánybíráskodás két fő modellje

Ahhoz, hogy az alkotmánybíróságok és speciálisan a magyar alkotmánybíráskodás szerepéről beszélhessünk, érdemes röviden áttekinteni az alkotmánybíráskodás két fő modelljét: az amerikai és az európai, mert az egyik vagy másik modellhez tartozás nagymértékben meghatározza az adott bíróság jogrendszerben elfoglalt helyét és szerepét.

Az Amerikai Egyesült Államokban az alkotmánybíráskodás nem különül el sem szervezetileg, sem ügyintézés szempontjából a "normális" bíráskodástól. Az összes bírónak joga van ahhoz, hogy az eldöntendő ügyben az alkotmányellenesnek ítélt jogszabályt ne alkalmazza. Az indítványozók többsége általában természetes személy,

⁸ A kérdésről éles vita folyt a 2. világháború után, Gustav Radbruch például azon az állásponton volt, hogy a diktatórikus rendszerek joga valójában nem is jog, mert nem felelt bizonyos erkölcsi kritériumoknak. Hozzám is

aki a jogvita számára kedvező eldöntését várja az alkotmányjogi szempont fölvetésétől. Ez adja ennek a modellnek a másik fő jellegzetességét, miszerint mindig konkrétan, az adott jogvitához kapcsolódva kerül sor az alkotmányos normakontrollra. A döntésnek, kivéve a Legfelsőbb Bíróság döntéseit, csak a jogvitában résztvevő felek tekintetében van hatálya. Ez extrém esetben azt is eredményezheti, hogy egy helyi bíróság alkotmányellenesnek ítél egy jogszabályt, és megtagadja az alkalmazását az ügyben, míg egy másik bíróság hasonló esetben az eset eldöntésénél ugyanezt a jogszabályt nem ítéli alkotmányba ütközőnek és alkalmazza.

Európában némileg másfajta alkotmánybíráskodás alakult ki. Az amerikai példát sok helyen nem követték. Az Amerikai Legfelsőbb Bíróság nagyon tekintélyes szervezet, sok olyan döntést hozott, melynek dogmatikáját később számos esetben más bíróságok átvették. Mi lehet az oka annak, hogy a sikeres alkotmánybírási modellt mégsem adaptálták mindenhol? Luis Favoreau ezt azzal magyarázza, hogy Európában a hatalommegosztási elmélet eltér az amerikaitól. Az alkotmány értelmezése Európában elsősorban a parlament feladata. A történelem folyamán kialakult intézményi berendezkedés is nagyban eltér a két jogrendszerben. Végül, de nem utolsósorban, Európában a bírák nem érzik elég tekintélyesnek magukat a “judicial review”-hoz.⁹

Az európai modell fő jellegzetességei a következők. Az alkotmánybíráskodást különválasztották a rendes bíráskodástól. Az alkotmánybíráóságoknak a hatáskörükbe utalt ügyekben ítélezési monopóliumuk van. Ennek az a következménye, hogy a bírósági gyakorlat egységesebb az amerikainál és nagyobb a döntések kohéziós ereje. Európában általában szervezetek fordulnak az alkotmánybíráósághoz, tipikusan a politikai szervezetek és a közjogi méltóságok. A természetes személyek szerepe ebből a szempontból kisebb, mint az USA-ban. Ebből következően az alkotmánybíráóságok nem konkrét ügyet bírálnak el, hanem az alkotmányjogi problémát önmagában, *absztrakt* módon ítélik meg. A döntések erga omnes hatályúak, nem is lehetnének mások, hiszen az esetek többségében nincs konkrét ügy, ami leszűkíthetné a hatályt.

ez a felfogás áll közel, de nem akarom azt a tényt tagadni, hogy ezek a jogrendszerek - helyenként nagyon alacsony határfokkal - működtek.

⁹ Luis Favoreau: Az alkotmánybíráskodás amerikai és európai modellje. in: Magyar Jog, 1993/4, 243 - 245. old.

Az alkotmánybíróságok bíróság jellege is kevésbé hangsúlyos, mint Amerikában. (A kérdésre később még visszatérek.)

4. Az alkotmánybíróság jogrendszerben elfoglalt helye

Szeretném leszögezni, hogy véleményem szerint nem lehetséges erre a problémára örök időre szóló választ adni. Az alkotmánybíróság funkciója az adott ország történeti fejlődése miatt más és más, azonkívül időben is változó fogalom. Az alábbiakban kifejtetteknek ezért csak egy része vonatkozik – vonatkozhat – az összes alkotmánybíróságra, a többi a mai magyar jogrendszer alapján kialakult véleményemet tükrözi. A dolgozatban eddig adós maradtam az alkotmánybíráskodás definiálásával, mert úgy éreztem, hogy az alkotmánybíróság meghatározása és szerepéről való értekezés szinte ugyanaz a dolog. A két kérdést a továbbiakban egymással összefüggésben tárgyalom.

Az első elmélet, amelyet vizsgálunk kell, a hatalmi ágak szétválasztása. Benjamin Constant híres megfogalmazása szerint az alkotmánybíróság a neutrális hatalmi ág, melynek az a feladata, hogy a klasszikus hatalmi ágakat helyre tegye, ha azok kisiklanak.¹⁰ Hasonló véleményen van Kisényi Géza is, aki úgy fogalmaz, hogy az alkotmánybíráskodás “kiteljesítése a hatalommegosztás elméletének”.¹¹ Abban a legkülönbözőbb szerzők is egyetértenek, hogy nem sorolható egyetlen hagyományos hatalmi ág alá sem. Véleményem szerint az alkotmánybíráskodás túlértékelése és a fő funkciójának félreértése, ha önálló hatalmi ággént kezeljük. Az Alkotmánybíróság feladata ugyanis a korrekció, az alkotmányosságot ért sérelmek orvoslása. Amennyiben létezik a hatalmi ágaknak fája, úgy az Alkotmánybíróság a kertész, amelyik lenyesegeti a vadhajtásokat. Ebből a szempontból nézve a bíróság nem *aktivista*, hiszen csak akkor lép, ha baj van. Az alkotmánybíróság jogvédő szerv, amely kívül áll a klasszikus hatalmi ágakon, pontosan azért, hogy hatást tudjon rájuk gyakorolni. Ez a kívülállás azonban nem jelent felsőbbrendűséget, sem azt, hogy az

¹⁰ Idézi: Holló András in: Az értelmezett alkotmány, szerk: Holló András - Balogh Zsolt, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2000, 40 - 41. old.

alkotmánybíróság nem ágyazódik be az állami szervezetrendszerbe. Éppen ellenkezőleg, egy jól működő jogrendszerben az alkotmánybíróságnak is meg van a maga jól körülhatárolt feladat - és hatásköre.

A hatalmi ágak elválasztásának elve ugyanakkor nagyon fontos abból a szempontból, hogy az alkotmánybíróság “ennek segítségével határolja el magát”¹² más állami szervektől. A magyar gyakorlatban ennek különösen nagy jelentősége volt az Alkotmánybíróság első éveiben, amikor számos csábító lehetőség kínálkozott a nem teljesen szerencsés törvényi megfogalmazások miatt az alkotmánybírósági hatáskörök túlzott tágítására. A Sólyom László vezette testület azonban ellenállt a kísértésnek. A 31/1990. (XII.18.) AB határozatban (ABH 1990. 136.) a testület határozottan leszögezte, hogy az Alkotmánybíróság nem vállalja át a jogalkotó feladatát. A konkrét esetben ez azt jelentette, hogy az Alkotmánybíróság megszorítóan fogta fel saját alkotmányértelmező hatáskörét, elkerülendő annak a veszélyét, hogy “egyfajta alkotmánybírósági kormányzás” jöjjön létre.¹³ Ezzel a döntéssel az Alkotmánybíróság elhatárolta magát a jogalkotástól és a végrehajtástól, és még ebben az évben sor került az igazságszolgáltatástól való elkülönülés kimondására is. A 25/1990.(XI. 8.) AB határozatban (ABH 1990. 184.) a testület kimondta, hogy a konkrét jogsérelem orvoslása a rendes bíróságok hatáskörébe tartozik.¹⁴ Az Alkotmánybíróság feladata az alkotmányosság - azaz az alkotmányos értékek - védelme, sem több, sem kevesebb. Amennyiben rosszul értelmezett aktivizmusból az Alkotmánybíróság túllépné a hatáskörét, megsértené az Alkotmányt.

Az előbbiekben az alkotmánybíróság szerepét a politika oldaláról vizsgáltam. Létezik azonban egy normatív megközelítés is. A kulcs ebben az elméletben az Alkotmánybíróság szerepének megértéséhez az, hogy a fő feladatának azt tekintjük, hogy a jogrendszer önmagára vonatkozó normái érvényesülését elősegítse. Az alkotmánybíróság a jogrend legalitására vonatkozó szabályokat, azaz az Alkotmányt

¹¹ Kilényi Géza: Az alkotmánybíróság helye az állami szervek rendszerében. in: Alkotmánybíráskodás. szerk: Kilényi Géza, UNIÓ Lap - és Könyvkiadó Kft. Pécs, 1993, 11. old.

¹² Sólyom László: Alkotmánybírósági módszerek a döntés vállalására, illetve elutasítására. in: Iustum, aequum, salutare. Emlékkönyv Zlinszky János tiszteletére. szerk: Bánrévy Gábor - Jobbágyi Gábor - Varga Csaba, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog - és Államtudományi Karának könyvei, Budapest, 1998, 251.old.

¹³ Ugyanígy járt el az Alkotmánybíróság a 25/1995. (V.10) AB határozattal elbírált ügyben. (ABH. 1995. 427.)

alkalmazza. Mindezek alapján Bragyova András a következőképpen definiálja az alkotmánybírást: “a norma érvényességéről, annak jogrendszerbeli megengedhetőségéről dönt, és joga van az illegális normát megsemmisíteni.”¹⁵ Számára az alkotmánybírást elsősorban funkció és csak másodsorban intézmény. Az egyéb funkciókat inkább politikai kérdésnek tartja, és nem tulajdonít nekik túl nagy jelentőséget.

Úgy vélem, ez túlságosan leegyszerűsíti a kérdést. Az kétségtelen, hogy minden alkotmánybírást legfontosabb jogosítványa a normakontroll és a normamegsemmisítés joga. A fenti definíció ezt a jogosítványt nagyon jól megfogalmazva adja vissza. Nem feledkezhetünk meg azonban arról, hogy az alkotmánybírástok politikai funkciót is betöltenek. A normamegsemmisítés is – nem beszélve más alkotmánybírástok jogköréről – sok esetben nem csak egy alkotmányjogi probléma megoldását jelenti, hanem politikai vagy világnézeti állásfoglalás is az adott kérdésben – elég például a halálbüntetés vagy az abortusz kapcsán fellángolt heves vitákra gondolni.

Nagyon fontosnak érzem ezért az alkotmánybírást politikai szerepének tisztázását. Paczolay Péter – Hans Kelsen nyomán – egyértelműen politikai szervként fogja fel az alkotmánybírást, “negatív törvényhozó hatalomként”¹⁶ funkcionál, ezzel is növelve a hatalommegosztást.¹⁷ Nagyon fontos feladatnak tartja a kisebbségek védelmét. Úgy vélem, a kisebbségek védelme nem csak egy “nagyon fontos” funkciója az alkotmánybírástnak, hanem az egyik legfontosabb. Az első európai típusú alkotmánybírástnak, az osztráknak a létrejöttében az volt az egyik fő motiváció, hogy a mindenkori parlamenti többség ne tudja büntetlenül változtatni a törvényeket, akár alkotmányellenes módon és tartalommal is, a kisebbség – az ellenzék – érdekeit teljesen figyelmen kívül hagyva. Szükségesnek látszott egy külső

¹⁴ Ez természetesen nem érinti az alkotmányjogi panasz intézményét, amelyben az alkotmánybírást jogosult és egyben köteles eljárni.

¹⁵ Bragyova:1994, 23 - 25. old.

¹⁶ Paczolay Péter: Alkotmánybírástkodás a politika és a jog határán. in: Alkotmánybírástkodás, alkotmányértelmezés. szerk: Paczolay Péter, Budapest, 1995, 16. old.

¹⁷ Hasonló véleményen van Preus K.Ulrich is, aki szerint az alkotmánybírást a politikai igazságszolgáltatás eszköze. Álláspontja szerint az alkotmányszöveg értelmezése mindig politikai. ld: Preus K. Ulrich: A Szövetségi Alkotmánybírástnak választása mint alkotmányjogi és alkotmányos probléma, in: Magyar Jog, 1990/3, 269. old.

fék beépítése a jogalkotói mechanizmusba. Az alkotmánybíróságnak az esetek döntő többségében az ellenzékot kell védenie a döntéseivel a hatalom esetleges túlkapásaival szemben, “az alkotmánybíráskodás a többségi uralom ellensúlya”.¹⁸ Természetesen az alkotmánybíróságnak az ellenzékot védő alapállása nem vezethet oda, hogy egy kisebbségi zsarnokság kialakulásához nyújt segítséget. Lehet, hogy ez nem tűnik valós veszélynek, de könnyen el tudok képzelni egy olyan helyzetet, ahol az alkotmánybíróság gyakorlata folytán annyira széleskörűek lesznek az ellenzék jogosítványai, hogy megbéníthatják vagy nagymértékben akadályozhatják az ország működését.

Nem szeretnék átesni a ló túloldalára sem és túlhangsúlyozni az alkotmánybíróság politikai szerepét. Az Alkotmánybíróságnak elsősorban alkotmányjogi problémák megoldása a feladata. Fel kell azonban vállalnia, hogy ezeknek a problémáknak sok esetben politikai vonzata is van, és ezekben az esetekben nem szabad visszariadnia a szükséges mértékű politikai állásfoglalástól sem. A félreértések elkerülése végett: ez az állásfoglalás általában a döntés maga lesz. A legteljesebben egyetértek Kiss Daisyvel, aki szerint tökéletesen “politikamentes” alkotmánybíráskodás nem képzelhető el.¹⁹ Ez nem is lehet reális elvárás, a lényeg az, hogy a döntéshozatali mechanizmus legyen teljesen elszigetelve a politikától. Az alkotmánybíróság politikai intézmény is, de talán az egyetlen, amelyik “erkölcsös” is lehet, mintegy a “politika lelkiismereteként”²⁰ funkcionálhat. A jog mindig valamilyen eszme leképeződése, ilyen a természete. Nem kell tehát félni bizonyos “jogon túli” érvek behozatalától az alkotmánybírósági gyakorlatba. Nagyon kell ügyelni a hangsúlyokra, az első hely mindig a érveké, és csak az ezek által kialakított képet árnyalhatják az egyéb szempontok.²¹

Az alkotmánybíróság ebből a szempontból nagyon nehéz helyzetben van. A fő tevékenységi területe az alapjog védelem. A jognak talán ez a normatív módon

¹⁸ Sólyom László megfogalmazása. in: A “nehéz eseteknél” A bíró erkölcsi felfogása jut szerephez. Sólyom Lászlóval, az Alkotmánybíróság elnökével Tóth Gábor Attila beszélget. Fundamentum, 1997/I, 32. old. A továbbiakban: Beszélgetés Sólyom Lászlóval, 1997.

¹⁹ Kiss Daisy: Kérdések és válaszok az Alkotmánybíróságról. in: Magyar jog 1991/7 419. old.

²⁰ Ádám Antal: 1998, 73. old.

²¹ Az Alkotmánybíróság által felhasználható alkotmányértelmezési eszközökről lásd pl. Kis János: Alkotmány bíróság a mérlegen című tanulmányát. in: Fundamentum, 1999/3, 5 - 29 old.

legkevésbé megragadható területe. Alkotmányos jog sérülésének megállapításához sokszor elengedhetetlenek a “jogon túli” érvek. A helyes arányok eltalálása nagyon nehéz feladat, a világ összes alkotmánybírósága sokat birkózik ezzel a problémával. Önmaga dolgát nehezíti meg, ha csak tisztán jogi érvrendszert próbál használni. Előbb-utóbb kénytelen lesz morális argumentumokat is alkalmazni. Éppen ezért nagyon helytálló Dworkin megjegyzése, miszerint az alkotmánybíróságoknak el kell ismerni, hogy morális ítélkezést folytatnak.²² A bírák többsége ezt nem ismeri el nyíltan, ami kissé skizofrén helyzethez vezet, mert a döntéseiket ért kritikákra nem tudnak érdemben válaszolni. Abban az esetben, ha nyíltan elismernék, hogy morális elvek alapján (is) ítélkeznek, a helyzetük sokkal könnyebbé válna. Az érvelési technika tovább finomodna, nem kellene arra időt “fecsérelni”, hogy egy elvet valamilyen alkotmányos passzusra ráhúzzunk. A tudományos életben végre nyílt vita folyhatna ezekről az elvekről és alkalmazhatóságukról. Természetesen ez a vita sohasem érhet véget, mert a helyes alkotmányi értékek meghatározása absztrakt módon lehetetlen, hiszen időben változó fogalomról van szó. A vitát erről a kérdéstről időről időre újra lehet és újra kell kezdeni. A válaszok megadására az egyik legautentikusabb szervezet az alkotmánybíróság, amelynek fő feladatát úgy is definiálhatnánk, mint “politikai és morális kérdések megválaszolása jogi feladványok képében”.²³ A határ, ameddig az alkotmánybíróság elmehet a morális alkotmányértelmezés során, hogy még burkolt formában sem változtathatja meg az alkotmányt. Egymással rivalizáló, de az alkotmány szövegével egyforma mértékben összeegyeztethető szövegértelmezések közül bátran választhat, sőt kell is választania.

Természetesen az alkotmány morális értelmezése sem lehet határtalan. Az alkotmányok általában “absztrakt morális elvek kifejeződései”²⁴, de nonszensz lenne azt állítani, hogy az alaptörvények összes passzusa morális elvet tükröz. Ezekre a szakaszokra nem alkalmazható a morális érvelés, az alkotmányjogi problémák megoldására bőven elegendők a “hagyományos” jogászai módszerek. Más kérdés, hogy sok esetben vitás lehet, hogy egy adott szakasz hordoz-e magában morális

²² Ronald Dworkin: Az alkotmány morális értelmezése és a többségi elv. in: Fundamentum, 1997/I, 10 - 12. old

²³ Paczolay Péter: ?

²⁴ U.o: 8.old.

tartalmat. Úgy vélem azonban, hogy itt már elég az ésszerű gondolkodást segítségül hívni, melynek segítségével a probléma e része könnyebben megoldható lesz.

A morális érveléssel kapcsolatban még egy dolgot szögez le Dworkin: e módszer alkalmazása nem jelentheti azt, hogy a bírák a személyes meggyőződésüket olvassák bele az alkotmányba. Első pillantásra úgy tűnhet, hogy ez az egész elméletet lerontja, hiszen mi más lehet lehetne a morális értelmezés lényege, mint a személyes vélemény behozatala a bíráskodásba? Az alkotmánybíráskodás azonban nem egymástól független egyének funkciója, hanem testületi eljárás. A döntéseknek és indoklásuknak koherens rendszert kell alkotniuk. A bírácoknak alá kell rendelniük magukat a bíráskodásnak. Nem a bíráskodás szolgál a szakmai tevékenység kiteljesítéséhez, hanem fordítva, a bíráskodás szolgálatába kell állítani a szaktudást.²⁵

Ezt a véleményt árnyalja tovább Ádám Antal álláspontja, aki egészen odáig megy el, hogy az alkotmánybíróság nem alkalmazhatja mértékül a filozófia és az etika elveit, hanem egyedüli feladata az alkotmányban magában rejlő értéktartalom kibontása.²⁶ Úgy vélem, ez már nem megvalósítható elvárás, az alkotmánybíróság igenis kénytelen morális elveket alkalmazni a döntések meghozatala során. Abban viszont igaza van Ádám Antalnak, hogy ezeknek az elveknek az alkalmazása nem lehet önkényes, szoros összefüggésben kell lenniük a vizsgált alkotmányi szakaszokkal. Egy bíró fel kell használnia a filozófiai-erkölcsi érveket, akár olyan értelmezéssel, amely a személyes meggyőződésével nem feltétlenül egyezik, de az Alkotmánybíróság feladatát jól segíti. Természetesen a fentebb kifejtett korlátok a morális értelmezés előtt fennállnak. Annyi bizonyos, hogy az alkotmányszöveg kötött, szoros értelmezése sok esetben nem elegendő, a “szellemiséget” is vizsgálni kell. Ennek a nehézségét jól mutatják azok az AB határozatok, ahol egy vagy több bíró különvéleményt fűz a döntéshez, a többségi álláspont mellett létező más értelmezéseknek hangot adva. A különvélemények jelentősége nagy, hiszen előfordul, hogy egy kisebbségi véleményből az idő múlásával többségi álláspont lesz.

²⁵ Szuggesztíven képviseli ezt az álláspontot Magyarországon Sólyom László. ld: Beszélgetés Sólyom Lászlóval, 1997.

²⁶ Ádám Antal: 1998, 76. old.

5. Elit és radikalizmus

A következő tárgyalandó kérdéskör az alkotmánybíróság elit jellege és radikalizmusa. Véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak a Bibó István-i értelemben vett elit szervezetnek kell lennie. Nézzük sorban, hogy ezek alapján mik lennének az Alkotmánybíróság jellemzői. Bibó István felfogása szerint az elit – az értelmiség – elsődleges feladata a társadalom vezetése. Az elitnek kultúrát kell csinálnia, erkölcsi helytállásával példát kell mutatnia. Az értelmiség örök szerep, melynek sohasem szabad azonosulnia az “úri” középosztállyal, a sokszínűséget kell előtérbe helyeznie és nem a kicsinyes osztályérdekeket. A valódi elit realistákból áll, akik nem vesznek el a külsőségekben. Bibó élesen elutasítja a világmegváltó, fantasztá attitűdöt. Az elitnek nem szabad a változó közhangulathoz igazodni, “örök” értékeket kell képviselnie. Nagyon fontos, hogy az elit tagjai törekedjenek arra, hogy tekintélyük legyen a társadalomban, és olyan pozíciót töltsenek be, ahonnan ténylegesen hatni tudnak.²⁷ Természetesen ez nem a hatalom önmagáért való megszerzését jelenti, a betöltött pozíció eszköz a társadalom jobbítására.

A magyar Alkotmánybíróság ideális terep arra, hogy ilyen jó értelemben vett elitizmusnak legyen a bázisa. A bírák a magyar jogász elit krémjéből kerülnek ki, a legmagasabb szakmai színvonalat képviselik. Az Alkotmánybíróság pozíciójából fakadóan olyan helyzetben van, hogy képes valós hatást gyakorolni a társadalmi folyamatokra. Nem akarom megismételni a fent kifejtetteket, legyen ezen a helyen elég annyi, az Alkotmánybíróság sok esetben morális elveket közvetít a társadalom felé. A Sólyom-korszakban az Alkotmánybíróság szerepfelfogása is megfelelt ennek az elit-képnek, nagyon határozottan, markánsan, esetenként a konfrontációtól sem visszariadva képviselte az alkotmánybíróság az álláspontját, de közben egy percre sem szakadt el a valóság talajától. A Németh János nevével fémjelzett korszakból még túl kevés idő telt el ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság működését ilyen szempontból meg lehessen ítélni, bár eddig kevésbé tűnt aktivistának és konfrontatívnak, mint elődje.

²⁷ Bibó István: Elit és szociális érzék. in: Bibó István: Válogatott tanulmányok I, 225 - 230. old. szerk: Huszár Tibor, Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986. A továbbiakban: Bibó, Vál. Tan. 1986.

A fentiektől nem elválasztható, hogy az Alkotmánybíróságnak *radikálisnak* kell lennie. Ezt a fogalmat is bibói értelemben használom. A radikálisan gondolkodó jellemzője, hogy nem retten meg a kérdéseknek a végső következtetéseig való végiggondolásától és a konzekvenciák levonásától. A merőben érzelmi alapú gondolkodást elutasítja, “értelmi keménység” jellemzi. Világosan kijelöli maga számára azokat az értékeket, amikért mindenáron harcolni kell. Bibó hangsúlyozza, hogy ez nem jelent kompromisszumképtelenséget, a hamis alkuk megkötését viszont határozottan visszautasítja.²⁸

Az Alkotmánybíróságnak nagy felelősséggel kell végeznie a munkáját. Feladata az alkotmányos értékek védelme, ezért egyszerűen nem tehet mást, mint hogy harcol ezen értékek érvényesülésért. Természetesen nem kerülheti el és kötelessége időnként kompromisszumokat kötni, de határozottan ki kell jelölnie azt a határvonalat, ami mögé már semmiképpen nem vonulhat vissza.

6. Az alkotmánybíróság bíróság jellege

Régóta heves vita folyik a szakirodalomban²⁹ arról, hogy az alkotmánybíróság bíróság-e vagy sem. Úgy vélem, a kérdés ilyen módon való felvetése kicsit eltorzítja a problémát, mert intézményi megoldásokból indul ki ahelyett, hogy az alkotmánybíróság funkcióját választaná kiindulópontul. Az alkotmánybíráskodás feladata az alkotmányosság – és saját megfogalmazása szerint a jogállamiság³⁰ – védelme, ehhez a feladatához rendelnek – országonként jelentős eltérést mutató – jogköröket. Ami minden alkotmánybíróságban közös, a normakontroll és a normamegsemmisítés joga. A normakontroll során egy alkotmányjogilag vitás kérdéstről kell *dönteni*. Az alkotmánybíróság előtt tipikusan nem folyik *jogvita*, hanem a testületen belül kerül sor *jogi vitára*.

²⁸ Bibó István: A Nemzeti Parasztpártról, in: Bibó, Vál. Tan. II. 1986. 433. old

²⁹ A témáról bővebben lásd pl. Ádám Antal: 1998, Kilényi Géza: Az alkotmánybíróság helye az állami szervek rendszerében, in: Alkotmánybíráskodás, 11 - 61.old. szerk: Kilényi Géza, UNIÓ Lap - és Könyvkiadó Kft., Pécs, 1993.

³⁰ 11/1992. (III.5.) AB határozat, ABH 1992. 77.

Az alkotmánybíróság bíróság jellegét képviselők szerint ez nem lényeges különbség. Bragyova András szerint az alkotmánybíróság feladata a jogrendszer jogi érvényességének fenntartása. Véleménye szerint az alkotmánybíróság is rendes bíróság, mert döntéseinek jogilag igazolhatónak kell lennie, a megkülönböztető ismérv az, hogy az alkotmánybíróság tisztán legalitási bíróság, míg a rendes bíróság csak ezzel sohasem foglalkozik.³¹

A fentiekhez néhány kritikai megjegyzés kívánkozik. Nagyon találó Bragyova megfogalmazása az alkotmánybíróság feladatáról. Az is igaz, hogy a rendes bíróságok összes döntésükkel a jogrendszer fennmaradását is szolgálják, de tiszta legalitási bíráskodást csak nagyon ritkán folytatnak. Nem fogadható el azonban az az érv, hogy az alkotmánybíróság mindezek mellett azért is bíróság, mert döntéseinek jogilag igazolhatónak kell lennie. Ezen az alapon sok más szerv is – például a közigazgatási szervek – bíróság lenne. A fenti érvek csak azt támasztják alá, hogy az alkotmánybíróság sok szempontból hasonlóan jár el, mint a rendes bíróságok.

Ugyanakkor látni kell, hogy sok lényeges különbség is van a két szerv között. Különbözik az eljárás jellege, más típusú a jogi érvrendszer. Az alkotmánybíróság határozatai ellen nincs helye fellebbezésnek. Erre persze lehet azt mondani, hogy a vizsgált ügyek különlegességéből adódnak ezek az eltérések. További problémát okoz, hogy az alkotmánybíróság szerepe időben is változhat. Jó példa erre a magyar helyzet: a kezdeti évek viszonylagos függetlensége után egyre inkább az a tendencia, hogy az AB bíróságszerűen működik. Sokkal kevésbé függetlenítik a bírák magukat az indítványoktól, mint a kezdeti időkben, és egyre több a precedensre épülő, rutin ítélet. A legtöbb, amit ki lehet jelteni, hogy az Alkotmánybíróság helye valahol a “hagyományos” jogvédő szervek és a “hagyományos” bíróságok között van, és egyre inkább a rendes bíráskodásra kezd hasonlítani az intézmény működése, de teljesen azonos vele – még egy esetleges szervezeti összeolvadás esetén sem – sohasem lesz. Éppen ezért teljesen fölösleges olyan dolgokat számon kérni az alkotmánybíróságon, amelyek a rendes bíróságokra jellemzőek.

³¹ Bragyova: 1994, 160. old.

Ezen okokból kifolyólag elfogadhatatlan számomra dr. Törő Károly álláspontja, aki rendes bíróságként kezeli az Alkotmánybíróságot, és ezen az alapon kritizálja. A kritikai észrevételei – nem elég egységes a bíraskodás, a “láthatatlan alkotmány” nem megismerhető stb. – önmagukban helytállóak, de az Alkotmánybíróságra nem vonatkoztathatók minden további nélkül, hanem figyelembe kell venni az Alkotmánybíróság jogrendszerben betöltött speciális feladatát.

7. Alkotmánybírósági aktivizmus

Ugyancsak könyvtárnyi irodalma van az alkotmánybírósági aktivizmus kérdéskörének. Egyesek lelkesen üdvözölték a jelenséget, mások szemében vörös posztó volt. A problémát ugyanakkor nem lehet egyszerűen egy igennel vagy egy nemmel elintézni. A kiindulópont megint az alkotmánybíróság feladata kell hogy legyen. Vannak olyan esetek, amikor az alkotmányos értékek védelme konfrontációval jár. Az összeütközés pedig mindig a hatalommal való összeütközést jelenti! Az aktivizmus éppen ezért mindig a hatalommal szembeni határozott fellépés. Milyen mértékig mehet el az alkotmánybíróság? Sólyom László véleménye szerint “az aktivizmus nem jelenthet hatáskörtúllépést, csak azt, hogy határesetekben is vállaljuk a döntést.”³² Ez elméletben szépen hangzik, de közismert, hogy a bíróság számos esetben túllépte a hatáskörét. Nem vagyok biztos abban, hogy ezért minden esetben kritikával kellene illetni a testületet, mert az adott történelmi szituációban az Alkotmánybíróság nem tehetett mást, mint hogy bizonyos szabályokat megszeg. A jogállamiság megvalósításában úttörő szerepe volt az Alkotmánybíróságnak, és a kezdeti, még képlékeny jogrendszer nem minden esetben tette lehetővé, hogy a szabályok megszorító értelmezését alkalmazzák. Maga Sólyom László is úgy vélekedik, az Alkotmánybíróság a jövőben sokkal jobban fog ragaszkodni a törvény betűjéhez, mint tette azt korábban.³³ A – jogi és társadalmi – környezet nagyon

³² Idézi Halmai Gábor in: Halmai Gábor: Az aktivizmus vége? A Sólyom korszak kilenc éve, Fundamentum, 1999/2, 12. old.

³³ U.o. 5.old.

különbözik már a 89-90-es viszonyoktól, ezért az Alkotmánybíróságnak is megváltozik a szerepfelfogása, nem fogja kiterjesztőleg értelmezni a jogköreit.

Az aktivizmust nem csak hatásköri szempontból lehet értelmezni. Az Alkotmánybíróság lehet aktív vagy passzív abból a szempontból is, hogy mennyire megy elébe a nehéz kérdéseknek. Sok esetben azért nem születik meg egy döntés, mert a testület szerint nem érett meg rá a helyzet. Természetesen alapvető érdek, hogy jól kimunkált, átgondolt döntések kerüljenek ki az AB-ról, de ez nem szolgálhat ürügyül a nehéz ügyek elhúzására. Éppen ellenkezőleg, ezekben az ügyekben minél előbb kell dönteni, mert minden egyes precedens értékű és magas színvonalú döntés tovább gazdagítja, árnyalja a jogállamiságot. Sajnos néhány esetben előfordul, hogy a bírák egyike-másika azért nem terjeszti a testület elé tervezeteit, mert attól tart, hogy azok nem fognak átmenni a vitán, vagy nem az ő szája íze szerinti döntés fog születni.³⁴ Remélhetőleg ebből a jelenségből nem lesz tendencia.

Véleményem szerint nagyon fontos, hogy az Alkotmánybíróság ebből a szempontból nagyon aktív legyen. Az Alkotmánybíróság ugyanis nem csak jogvédő szerv, hanem tudományos központ is. Sok határozata ma teljes joggal szerepel az egyetemek tananyagában. Az Alkotmánybíróságnak nagy hatása van a jogrendszerre, gyakorlata folytán a jogrend “teoretizálódik”.³⁵ Az Alkotmánybíróság gyakorlata tartalmilag bővíti a joggyakorlatot, állandóan új problémákat vet fel. Más szavakkal, a testület elméleti kérdéseket hoz be a pozitív jogba, eltolva ezzel az elmélet és a gyakorlat között húzódó határvonalat. Az Alkotmánybíróság gyakorlatával “a jogrend önmaga lesz saját szabályozásának tárgya”.³⁶ A jogrend ezekben az eljárásokban jogilag szabályozza a saját normái tartalmát. A jogrend minél nagyobb területén kerül sor erre az önreflexióra, az alkotmányosság is annál nagyobb lesz. A soha el nem érhető végcél az, hogy a jogrendszer összes normája átment az alkotmánybírósági szűrőn.

³⁴ Maga Sólyom László is elismerte, hogy az önkényuralmi jelképek használatát büntetőjogi eszközökkel tiltó rendelkezésekről szóló, “szokatlanul liberális tervezetét” a fenti indokok alapján nem terjesztette a testület elé. in: Búcsú a Donáti utcától. Négy szemközt Sólyom Lászlóval az Alkotmánybíróság leköszönt elnökével. in: Magyar Hírlap. november 28. Idézi Halmai Gábor in: Halmai Gábor. AZ aktivizmus vége? A Sólyom korszak kilenc éve. in: Fundamentum 1999/II, 5. old.

³⁵ Bragyova:1994, 10.old

³⁶ Bragyova:1994, 12. old.

Mindig szem előtt kell tartani azt, hogy az aktivizmus is csak egy eszköz, ha tehát az adott esetben “visszahúzódással” többet el lehet érni, akkor ezt az utat kell választani. Az Alkotmány “az alkotmánybíráskodás folytán válik a jogilag valóban kötelező legmagasabb fokozatú normává.”³⁷ A gyakorlat során az Alkotmánybíróság sok értéket átemel a pozitív jogba, hogy erre az adott ügyben mi a legmegfeleleőbb eszköz, nem lehet előre megmondani, mindig ott és akkor kell dönteni a követendő taktikáról. Természetesen semmi sem állhat távolabb az Alkotmánybíróság szellemiségétől, mint a cél szentesíti az eszközt elve. Ugyanakkor nem szabad visszariadni az alkotmányos értékek védelme előtt tornyosuló esetleges akadályoktól és minden törvényesen megengedett eszközzel küzdeni kell az alkotmányos értékek minél teljesebb érvényesüléséért.

II. fejezet: A mulasztásos alkotmányértés meghatározása

1. Általános alapvetés

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) a következőképpen rendelkezik: „49. § (1) Ha az Alkotmánybíróság hivatalból, illetőleg bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.

(2) A mulasztást elkövető szerv a megjelölt határidőn belül köteles jogalkotói feladatának eleget tenni.”

Vizsgáljuk meg először ezeket a törvényi rendelkezéseket! Eszerint valamely jogalkotói feladat végre nem hajtása nyomán előállott alkotmányellenesség a mulasztásos alkotmányértés.

A fogalom első összetevője az alkotmányellenesség. Ezt a kifejezést a szakirodalomban nagyon gyakran használják, pontos definíciót rá nem vagy csak

³⁷ Eisenmann nyomán: Ádám Antal: 1998,177.old.

nagyon ritkán adnak. Szabatos meghatározása mégis elengedhetetlen a továbbiakhoz. Komoly problémát okozhat és a mindenki számára elfogadható definíció adását megnehezíti, hogy a kérdést többféle szemszögből meg lehet közelíteni.

Az alkotmányellenességet általában jogi normák vonatkozásában használjuk, melyek tartalma nincsen összhangban az alkotmánnyal. Elképzelhetőnek tartom azonban, hogy alkotmányellenes cselekményekről beszéljünk. A magyar legújabb kori jogtörténetben erre volt precedens, abban az esetben, amikor az Országgyűlés nem az Alkotmányban meghatározott szavazati aránnyal módosított egy törvényt.³⁸ A dolgozat szűkebb témája, a mulasztásos alkotmánysértés is ilyen eset, hiszen a jogban valamely cselekmény el nem végzése is egyfajta, jogilag értékelhető magatartás.

Mit jelent a fent említett összhanghiány? Első megközelítésben azt, hogy az alaptörvény konkrét tételeivel ellentétes. Példa lehet erre – természetesen eddig erre nem került sor –, hogy a magyar Országgyűlés nem az Alkotmányban szabályozott módon választja meg a köztársasági elnököt, vagy olyan törvényt hoz, amelynek egyes szakaszai másként rendelkeznek, mint az alaptörvény a kérdésre vonatkozó rendelkezései. Ez a viszonylag egyszerűbb eset, melynek megítélése nem okozhat túl nagy gondot.

Az alkotmányellenességnek lehet egy másik esete, amikor az alkotmányban lévő, de az alkotmányban részletesen ki nem fejtett alkotmányi értékek sérülnek. Az alkotmányellenes állapot megítélése ekkor sokkal nehezebb. A problémára nem lehet egy általános séma adásával válaszolni. Az alkotmányok országonként jelentős eltérést mutatnak, egyesekben kevesebb a normatív szabály, másokban több. A hagyományoknak is rendkívül nagy szerepük van abból a szempontból, hogy milyen tág teret engednek a kiterjesztő alkotmányértelmezések. Ráadásul a jogban is érvényesülnek trendek, tehát az alkotmányértelmezésről vallott felfogás is erőteljes változáson megy át az idők folyamán. A legtöbb, amit általános érvennyel

³⁸ Ezt történt például abban az esetben, amikor az egyszerű többséggel elfogadott 1995. évi XLVIII. törvény 120.§ (1) bekezdése módosította az 1990. évi LXV. törvényt. (A továbbiakban: Ötv.) A témáról bővebben lásd: Papp Imre: Kétharmaddal vagy anélkül? in: Fundamentum, 1999/3 116-124. old.

megállapíthatunk, hogy létezik az alkotmányellenességnek ez a fajtája, de a konkrét formája országonként változó lesz.

Az alkotmány mint jogszabály jellegéből bizonyos mértékű általánosság fakad. Nem feladata, hogy az összes alapjogot, az államszervezetet az utolsó részletig maga szabályozza, csak a rájuk vonatkozó alapvető rendelkezéseket kell tartalmaznia. Az alkotmányban foglalt értékek kibontása ezért valamilyen szinten mindig a gyakorlati és elméleti jogértelmezés feladata lesz.

2. A mulasztás

A következő fogalom, amit tisztáznunk kell, a mulasztás. A Magyar Larousse Enciklopédia meghatározása szerint a mulasztás: “fn. 1. *Jog* Kötelesség nem teljesítése.”³⁹ A kötelesség, amit nem teljesítenek, a jogalkotói feladat. Az alkotmány nem tud “magától” érvényesülni, ahhoz további jogszabályok szükségesek. A jogalkotói hatalommal felruházott szerveknek ezért alapvető feladatuk e jogkörük gyakorlásával az alkotmányos rend kiépítése. *Felelősséggel* tartoznak azért, hogy ellássák ezt a feladatot. Milyen a jellege ennek az “alkotmányjogi” felelősségnek? A kérdés jobb megértéséhez nézzünk meg más jogágakban kialakult megoldásokat.

A jogi gondolkodásban a legelső időktől kezdve nagy figyelmet szenteltek ennek a kérdésnek. A római jogban az adósi felelősség súlyossága és az annak alapjául szolgáló cselekmény felróhatósága fordított arányban állt egymással. A legszigorúbb felelősségi fokozat az ún. *custodiáért* való felelősség volt, amely nem az adós felróható magatartásán alapult, hanem objektív alapú fokozat volt. A felelősség alól csak *vis maior* esetén lehetett mentesülni – bizonyos kivételek esetén még akkor sem.⁴⁰

A modern polgári jog a szerződészegés és kártérítés körében tárgyalja a problémát. A szerződészegésbe nem csak a valamelyik félnek felróható magatartásokat értik bele, hanem “minden olyan magatartást, tényt vagy állapotot,

³⁹ Magyar Larousse Enciklopédikus Szótár II. kötet, Libraire Larousse, Paris, 1979 - Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992, 984. old.

⁴⁰ Földi András - Hamza Gábor: A római jog története és intézményei, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1996, 422 - 423. old.

amely a szerződésbe ütközik.”⁴¹ A polgári jogi felelősség főszabályszerűen a vétkességi elven alapul, melynek elemei a “jogellenes magatartás, a felróhatóság, a következmény és az okozati összefüggés a jogellenes és felróható magatartás, valamint a következmény között.”⁴² A legújabb kori polgári jog fejlődése azonban áttörte a vétkességi elvet, egyrészt azzal, hogy bizonyos területeken, mint például az üzemi balesetek, megjelent az objektív felelősség fogalma, másrészt azzal, hogy a vétkességen alapuló felelősség egyre jobban objektivizálódott. Objektív szerződésszegés esetén is rendezni kell a szerződési viszonyokat, erre a célra valók a különböző objektív alapú szankciók. A szakirodalomban vita folyik arról, hogy az objektív alapú szankciók egyáltalán a felelősség körébe vonhatók-e, mert ezeknek elsődleges funkciója nem a felelősségre vonás, hanem az adott társadalmi-gazdasági viszony rendezése. A magyar Ptk. továbbá szigorú szabályokat állapít meg a szándékosan, súlyos gondatlansággal vagy bűncselekménnyel okozott szerződésszegés esetében. Ezekben az esetekben a felelősséget nem lehet érvényesen kizárni.⁴³

A büntetőjog is behatóan foglalkozik a kérdéskörrel. A Btk. következőképpen rendelkezik: “10. § (1) Bűncselekmény az a szándékosan vagy – ha a törvény a gondatlan elkövetést is bünteti – gondatlanságból elkövetett cselekmény, amely veszélyes a társadalomra, és amelyre a törvény büntetés kiszabását rendeli.

(2) Társadalomra veszélyes cselekmény az a tevékenység vagy mulasztás, amely a Magyar Köztársaság állami, társadalmi vagy gazdasági rendjét, az állampolgárok személyét vagy jogait sérti vagy veszélyezteti.”

A büntetőjogi felelősséget tehát szándékosság és gondatlanság esetén egyaránt meg lehet állapítani, amennyiben a cselekmény veszélyes a társadalomra. A cselekmény nem csak tevőleges magatartás, hanem nem cselekvés, mulasztás is lehet. Ezekben a passzusokban kifejezésre jut az a felfogás, hogy valamely cselekedettől való tartózkodás ugyanolyan értékű, mint az aktivitás. Ugyanúgy igényelhet döntést vagy kellő figyelem tanúsítását. Szándékosságról abban az esetben beszélhetünk, ha az

⁴¹ Bíró György: A kötelmi jog és a szerződés tan közös szabályai, Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért, Miskolc, 1998, 386. old.

⁴² Ujváriné Antal Edit: Felelősségtan, Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért, Miskolc, 1998, 16. old.

⁴³ A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény, 314. § (1).

elkövető előre kívánja cselekménye következményeit, vagy azokba belenyugszik.⁴⁴ Gondatlanság esete akkor forog fenn, ha az elkövető előre látja magatartásának következményeit, de könnyelműen bízik azok elmaradásában, valamint abban az esetben is, ha nem tanúsítja a tőle elvárható gondosságot.⁴⁵ A gondatlanság második esetében feltétel, hogy a következmény előre látható legyen. Ezen a ponton nagyon lényeges különbség van a polgári jogi és a büntetőjogi felelősség között. A polgári jogban az általában mindenkitől elvárhatóság objektív mércéje érvényesül, míg a büntetőjog az adott személytől elvárható, szubjektív felelősség elvén alapul.

A fentiekre tekintettel tegyünk kísérletet az “alkotmányjogi” mulasztás meghatározására! Az első fontos ismerv, hogy a mulasztás tárgya speciális: jogszabály megalkotása. Ráadásul nem is akármilyen jogszabályok megalkotása marad el, hanem olyanoké, melyek léte közvetlenül szolgálja az Alkotmány érvényesülését, hiszen hiányuk alkotmányellenességet okoz. A jogalkotói feladat elvégzése ebben az esetben alapvetően szükséges ahhoz, hogy az Alkotmányban lefektetett értékek ne sérüljenek.

A jogalkotásra jogosultat ezért *objektív* felelősség terheli jogalkotói feladata elmulasztásáért. A mulasztás pusztán ténye megalapozhatja az elmarasztalást, azaz az alkotmányellenesség kimondását. A nagyfokú szigorúságot indokolja a jogszabály megszületéséhez fűződő fontos érdek. Kimentésre csak nagyon szűk körben adódhat mód, méghozzá két esetben: ha a jogalkotó szerv működése külső elháríthatatlan ok miatt szünetelt, vagy jogi akadályoztatás miatt. Mindkét kifogást megszorítóan kell értelmezni, a külső okra nem lehet hivatkozni, ha előtte, vagy az akadály elhárulása után lett volna idő a jogszabály meghozatalára. A jogi okot is szűken kell értelmezni, ilyen ok lehet például az, hogy az Alkotmánybíróság előtt folyó előzetes normakontroll időtartama alatt a jogalkotónak nincs módja meghozni a jogszabályt, ezért ekkor nem állapítható meg a mulasztás.⁴⁶

A felelősségrevonás akadály lehet, ha a jogalkotói hatáskör megosztott több szerv között. Tipikusan ilyen eset, amikor szakminiszterek együttesen adnak ki rendeletet. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 26.§-a

⁴⁴ A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény, 13. §. A továbbiakban: Btk.

⁴⁵ Btk., 14. §

⁴⁶ Id: 64/1997. (XII.17.) AB határozat, ABH 1997. 380.

kimondja: "ha a miniszteri rendelet más miniszter feladatkörét is érinti, a rendeletet vele együttesen vagy vele egyetértésben kell kiadni. Véleményeltérés esetén a Kormány dönt." Amennyiben a tárcaközi egyeztetés elhúzódik vagy eredménytelenül végződik, előfordulhat, hogy a jogalkotó - legalábbis időlegesen - nem képes eleget tenni jogalkotói feladatának. Ebben az esetben nem feltétlenül az ő hibájából nem születik meg a jogszabály.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor nem képes vizsgálni azt, hogy kinek róható fel az egyeztetés elhúzódása vagy eredménytelensége. Az alkotmányellenes helyzet viszont fel kell oldani. Az nem lehet megoldás, hogy a jogalkotók közti ellentét elfogadva az Alkotmánybíróság belenyugszik az alkotmányellenes helyzetbe. A testület nem teheti meg azt sem, hogy a jogalkotásra kötelezettek egyikét vagy másikat marasztalja el mulasztásért. Mivel ezekben az esetekben a jogalkotói feladatot közösen kell elvégezni, közös a felelősség is, az Alkotmánybíróságnak az összes jogalkotó tekintetében meg kell állapítania a mulasztást.

A Jat. fent idézett szakasza szerint más jogalkotó egyetértéséhez is lehet kötni jogszabály megszületését. Az egyetértés azonban ebben az esetben olyan lényegi eleme a jogalkotásnak, hogy nem lehet eltekinteni az összes jogalkotó felelőségének megállapításától. Ez adott esetben azt jelenti, hogy olyan jogalkotói feladat elmulasztásáért is megállapítható a együttes felelősség, amiért szűken véve csak az egyik jogalkotó lenne elmarasztalható. Az egyetértését megtagadó szakminiszter könnyen lehet, hogy nem alkotmányjogi megfontolásokból teszi lehetetlenné a rendelet megszületését, hanem tisztán szakmai szempontokból.

Kérdés, hogy indokolt-e ebben az esetben az egyet nem értő szakminiszter marasztalása, hiszen arra nem kötelezhető, hogy az alkotmányossági relevanciával bíró részében hibátlan, de szakmailag egyébként kifogásolható jogszabály meghozatalába egyezzen bele. A szigorúságot egyfelől indokolja a jogszabály megszületéséhez fűződő fontos érdek, másfelől az, hogy a közös szabályozást igénylő rendeletek megalkotásában csapatmunka folyik, mégha ez a csapatmunka adott esetben a beleegyezés megadásában kimerül. A jogszabály megalkotásakor nem lehet elkülöníteni a "szakmai" és "alkotmányos" részeket, abból a szempontból, hogy csak az egyik vagy másik fél vállal érte felelősséget. Éppen ellenkezőleg, minden

jogalkotóval szemben alapvető elvárás, hogy a jogszabály egészéért feleljen, és az általa létrehozott norma harmonizáljon az Alkotmánnyal.

Vizsgálható a kérdés a másik oldalról, hogy marasztalható-e az a szerv amely megalkotja a jogszabályt, de az egyetértési jogosultság gyakorlójának makacs ellenállásán bukik meg a rendelet. Az Alkotmánybíróságnak nincs módja a szaktárcák közti politikai viszony direkt befolyásolására, az alkotmányosság fenntartása olyan fontos érdek, hogy nem lehet tekintettel erre a szempontra, tehát ez az akadály nem lehet elvi akadály a mulasztás megállapításának. Huzamosabb ideig tartó véleménykülönbség esetén a Kormány mondja ki a döntő szót, tehát az egyik fél ellenállásán elvileg nem bukhat meg végleg a javaslat. Az Alkotmánybíróság tehát nem kerül olyan helyzetbe, hogy olyan dologra kötelezi a jogalkotót, amelyre nincs tényleges befolyása.

Meg kell vizsgálni azt a kérdést is, hogy honnan ered a jogszabály megalkotására vonatkozó kötelezettség. Az Abtv. megfogalmazása szerint ehhez jogszabályon alapuló felhatalmazás szükséges. A felhatalmazás azonban nem csak lehetőséget ad a normaalkotásra, hanem kötelezővé is teszi azt. A mulasztás éppen ezért szankcionálható, mert a jogalkotói feladat nemteljesítésével a szerv nem egy neki felkínált lehetőséget hagy figyelmen kívül, hanem kötelezettségét szegi meg. Kötelezettségszegésével ráadásul alkotmányellenes helyzetet okoz.

Problémát okozhat a felhatalmazás megjelenési formája. Az esetek többségében egyértelműen megfogalmazott, direkt utasítást találunk, de sokszor előfordult az Alkotmánybíróság gyakorlatában, hogy kifejezett jogszabályi felhatalmazás hiányában is megállapította a mulasztásos alkotmánysértést. Nem akarok ezen a helyen az Alkotmánybíróság gyakorlatának elemzésébe fogni, egyelőre annak leszögezésére szorítokozom, hogy a jogalkotók jogszabályalkotási kötelezettségét tágan lehet – és véleményem szerint kell is – értelmezni.

Mindezek alapján a mulasztásos alkotmánysértés: a jogalkotói feladat nem teljesítése nyomán előállott olyan helyzet, mely az Alkotmány konkrét tételeivel, vagy az Alkotmányban lévő, de részletesen ki nem fejtett alkotmányos értékekkel ellentétes, mely helyzetért a jogalkotásra jogosultat objektív felelősség terheli.

3. A mulasztásos alkotmányvétség és a mulasztásos törvényvétség elhatárolása

Az alkotmánybíróságok számára rendkívüli jelentőséggel bír a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megkülönböztetése a mulasztásos törvényellenességtől. A dolgot megnehezíti, hogy a két fajta jogellenes helyzetnek van egy nagy közös tartománya. A kérdés valójában az, hogy minden mulasztásos törvényvétség mulasztásos alkotmányvétség is egyben vagy sem, és amennyiben nem, akkor hol húzódik köztük a határvonal.

Vizsgáljuk először úgy a problémát, hogy az alkotmányvéteget és törvényvéteget általánosságban különítjük el, egyelőre nem foglalkozva a mulasztásos jellegből fakadó további kérdésekkel. Úgy vélem, evidens, hogy a törvényvéteget és alkotmányvéteget nem azonos fogalmak, elméleti elhatárolásuk mégsem könnyű. Első közelítésben annyit mondhatunk, hogy a törvényellenes helyzet csak abban az esetben alkotmányellenes is, ha az alkotmány konkrét tételeit vagy az alkotmányban lévő alkotmányos értékeket sérti. Ezen a ponton rögtön adódhat egy ellenvetés. Az Alkotmány 2.§ (1) bekezdése kimondja, hogy: “Magyarország független, demokratikus jogállam.” Az Alkotmánybíróság egységes gyakorlata szerint a jogállamiság alapvető eleme a jogbiztonság.⁴⁷ Amennyiben nem hajtják végre maradéktalanul a törvényeket, az ellentétes a jogbiztonság elvével. Erre tekintettel minden törvényvéteget alkotmányvéteget is egyben.

Úgy vélem, ez az álláspont jogilag alapvetően vitatható. Léteznek olyan törvényellenes helyzetek, amelyek nem járnak alkotmányos érték sérelmével. Az esetek többségében egyszerűen nincs alkotmányos relevanciája a kérdésnek. Amennyiben egy munkaszerződésben nem rendelkeznek a munkavégzés helyéről, megsértik a Munka Törvénykönyvét,⁴⁸ de az Alkotmányt nem.

Minden jogrendszer természetes velejárója bizonyos mennyiségű törvényvéteget. Ez teljesen természetes, sőt bizonyos keretek között akár “pozitív” jelenség is lehet, hiszen a jogsértések számának növekedése fontos jelzés lehet a jogalkotó számára,

⁴⁷ Ld: 32/1991.(VI.6.) AB határozat, ABH 1991. 129., 10/1992. (II.25.) AB határozat, ABH 1992. 72., 11/1992. (III.5.) AB határozat, ABH 1992. 77.

⁴⁸ 1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről 76.§ (3).

hogy a jogi szabályozás és a való élet támasztotta követelmények között komoly ellentét feszül. A jogsértés adott esetben tehát a jogfejlődés-jogfejlesztés eszköze lehet. Úgy vélem, a jobbiztonságot semmiképpen sem lehet úgy értelmezni, hogy az a jogszabályok mindenáron való védelmét jelentse. A jog időben változó entitás, a jogrendszer “biztonságos” működéséhez feltétlenül szükség van jól működő korrekciós mechanizmusokra. Ha mindenáron működésképtelen szabályok követésére akarjuk kényszeríteni a társadalmat, az szélsőséges esetben a jogrendszer széteséséhez is vezethet. Természetesen a fentiek nem jelentik azt, hogy az alkotmány lehetővé tenné a törvénytisértést, csak annyit, hogy az esetek többségében a szankció nem alkotmányjogi lesz.

Az eddigiekben az olyan törvénytisértéseket határoltuk el az alkotmánytisértéstől, melyeknek nem ütköztek alkotmányos értékekbe. A törvénytisértések egy jelentős hányadánál viszont elképzelhető, hogy az alkotmányos érték sérül, mégsem alakul ki alkotmányellenes helyzet. Hogyan lehetséges ez? Úgy, hogy sok esetben a törvényi szabályozás rossz, és emiatt alkotmányos érték érvényesülése kisebb-nagyobb mértékben megnehezedik, de nem válik lehetetlenné. Ilyenkor nem állapítunk meg alkotmányellenességet. Természetesen a sérelem túl nagy nem lehet, de a pontos mérték meghatározását esetről esetre kell elvégezni. Súlyosabb esetekben az alkotmányos értékek érvényesülése egyáltalán nem lehetséges, ami alkotmánytisértő.

Nagyon fontos elkülöníteni az alkotmányellenességet mint *helyzetet* az alkotmányellenességtől mint az alkotmánybírósi eljárás végét jelentő *szankciótól*. A két esetkör sokszor nem esik egybe, előfordulhat olyan szituáció, hogy bár fennáll alkotmányellenesség, az Alkotmánybírósi meg sem fogja kimondani azt. Az Alkotmánybírósi gyakorlatában az is előfordult, hogy kimondta az alkotmányellenességet, de nem állapított meg szankciót. A jogalkotó szerveknek a jogszabályi keretek között teljes autonómiájuk van az általuk megalkotott normák tartalmára vonatkozóan. Amennyiben az Alkotmánybírósi minden apróságért kimondaná az alkotmányellenességet, ezt az autonómiát sértené meg. Az alkotmány mint jogszabály szerepének helyes értelmezése sem tesz lehetővé ilyen gyakorlatot. Az alaptörvény feladata, hogy a társadalmi együttélés fő szabályairól rendelkezzen. Nem tud, de nem is feladata az összes részletkérdésről rendelkezni. Ebből az *alapszabály*

jellegből következően csak súlyos jogsérelmek esetén beszélhetünk arról, hogy az alkotmány sérült. A jobbiztonság elvével sem lenne összeegyeztethető az ilyen gyakorlat, hiszen ilyen felfogással olyan sok jogszabály jutna a megsemmisítés sorsára, ami már a jogrendszer működőképességét is veszélyeztethetné. A nem megfelelő, az alkotmányi értékek érvényesülését megnehezítő törvényi szabályozás természetesen negatív dolog, ami ellen fel kell lépni - ezekben az esetekben azonban ez nem az Alkotmánybíróság feladata.

Az Alkotmánybíróság kimondta: "A jogállam megvalósítása folyamat. Az állami szervek számára alkotmányos kötelesség ezen munkálkodni."⁴⁹ A jogalkotásra jogosult, ha észleli, hogy az általa megalkotott jogszabály alkalmazásával problémák adódtak, kötelessége azt kijavítani. Az alkotmányellenesség kimondására csak legvégső esetben kerülhet sor, amikor a jogellenesség a "legvégső" normát sérti. Összefoglalva: a törvénysértés önmagában sohasem alapozhatja meg az alkotmányellenességet, mindig ki kell mutatni az alkotmányos érték sérelmét is.

A törvénysértés és alkotmánysértés tehát nem azonos. A kérdés az, hogy ugyanilyen egyértelmű-e a különbség a két fogalom között mulasztás esetén. A dolog specialitását az adja, hogy nem akármilyen tevékenység elmulasztásáról van szó, hanem a jogalkotói feladat nem teljesítéséről. Rendezésre szoruló életviszonyok szabályozásának elmulasztása komoly zavarokat okozhat, ezért van létjogosultsága annak az álláspontnak, mely szerint a mulasztásban megnyilvánuló törvénysértés mindig alkotmánysértés is egyben. Véleményem szerint ebben az esetben is lehetséges a különbségtétel, csak a két fogalmat elválasztó sáv keskenyebb lesz, mint a "normál" esetben.

A legegyszerűbb, ha konkrét példán keresztül vizsgáljuk meg a problémát. Az Ötv. egy speciális jogkört biztosít az Alkotmánybíróságnak. A közigazgatási hivatal vezetőjének megkeresésére az Alkotmánybíróság jogosult a *törvénysértő* önkormányzati rendelet felülvizsgálatára és megsemmisítésére.⁵⁰ A jogkörnek első ránézésre semmi köze nincs a mulasztásos alkotmánysértéshez. A célja alapvetően az

⁴⁹ 11/1992. (III.5.) AB határozat, ABH 1992. 77.

⁵⁰ Ötv. 99. § (2).

volt, hogy az önkormányzatok által elkövetett törvénysértéseket hatékony módon lehessen orvosolni.

A törvényalkotók valószínűleg nem gondolták végig a szabályozás összes következményét. A törvénysértés körébe logikailag beletartozik a mulasztásban megnyilvánuló törvényellenesség is. A mulasztásnak két fajtája lehet – most csak a jogalkotói feladat szempontjából vizsgálva kérdést –, amikor egyáltalán nincs szabályozás, illetve amikor van, de az adott viszony lényeges elemeiről nem rendelkezik megfelelően. A második eset viszonylag egyszerűbb, mert ilyenkor legalább van rendelet, amit az Alkotmánybíróság megvizsgálhat, és adott esetben megsemmisíthet. Amennyiben az önkormányzat egyáltalán nem alkotott rendeletet, az Alkotmánybíróság az Ötv. alapján nem tud eljárni, hiába nyilvánvaló a törvénysértés. A törvény szövegét szűken értelmezve a közigazgatási hivatal vezetője ebben az esetben nem is fordulhatna az Alkotmánybírósághoz. A közigazgatási hivatal vezetője természetesen megpróbálhat kiskapukat keresni, elképzelhető például hogy "magánemberként" fordul az Alkotmánybírósághoz. Az Ötv.-ben ettől függetlenül joghézag van, amit csak úgy lehetne orvosolni, ha a mulasztásos törvénysértés jellegének megfelelő eljárási módot is beiktatnának a szövegbe.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata ebben a témában meglehetősen ellentmondásos. Több olyan döntése van az Alkotmánybíróságnak, mely a közigazgatási hivatal vezetőjének a törvénysértés megszüntetésére irányuló indítványa alapján indult eljárásban született. Mint azt fentebb kifejtettem, az Alkotmánybíróságnak az Ötv. 99. § (2) bekezdése alapján nincsen módja a törvénysértések általános orvoslására, mindössze a törvényellenes önkormányzati norma megsemmisítésére szorítkozhat. Azt meg végképp nem teheti meg, hogy a mulasztásos alkotmánysértés orvoslásának analógiájára határidő tűzésével felszólítja az önkormányzatot a hiányzó szabályozás pótlására.

Az Alkotmánybíróság ilyen irányú törekvése egyébiránt teljesen érthető, mert ha az Ötv. szabályozása logikus lenne, hasonló jogkört biztosított volna a taláros testületnek. A döntések is "helyesek" voltak, csak az volt velük a probléma, hogy nem

volt törvényi alapjuk. A testületnek azonban hatáskör hiányában el kellett volna utasítania ezeket az indítványokat.⁵¹

Az Alkotmánybíróság ezekben az esetekben megteheti azt, hogy az indítványokat tartalmuk szerint mulasztásos alkotmánysértés megszüntetésére irányuló kezdeményezéseknek tekinti, és így eljárva minden esetben kimondja az alkotmányellenességet, ezen az úton szüntette meg a törvényellenes helyzetet. A probléma az, hogy ezek az ítéletek sok esetben dogmatikailag nem lesznek helytállóak, hiszen az Alkotmánybíróság eszerint olyankor is kimondaná az alkotmánysértést, amikor csak törvénytértés esete lenne megállapítható. További kifogás lehet, hogy a testület túlságosan tágra értelmezi ilyen esetekben saját hatáskörét, ugyanis az Abtv. sehol nem szól arról, hogy a beadványokat tartalmuk szerint kellene elbírálni, igaz, nem is tiltja az ilyen eljárást. Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata viszont az, hogy - nem csak ebben a kérdésben - mindig a beadvényok tárgya szerint jár el.

Az Alkotmánybíróságnak ez a gyakorlata⁵² nem feltétlenül elítélendő. Nagyon helyesen jár el abban az esetben, ha a beadványozó jogban járatlan személy. Az Alkotmánybíróság fő feladata az alkotmányos értékek védelme, ezért indokolt, hogy ne tanúsítson túl nagy szigorúságot ebben a kérdésben, természetesen az Abtv. keretein belül. Egy közigazgatási hivatal vezetőjéről azonban nagy valószínűséggel nem lehet állítani, hogy jogban járatlan lenne, ezért azt kell feltételezni, hogy a beadványának tartalma törvénytértés megállapítására irányul és nem másra. Az Alkotmánybíróság tehát nem értelmezheti a saját szája íze szerint a hivatalvezető beadványát.

Könnyen elképzelhető, hogy az Alkotmánybíróság az ilyen esetekben tanúsított önmérsékletével elesik attól a lehetőségtől, hogy az alkotmányos sérelmet orvosolja. Ezt összeegyeztethetetlennek tartva szerepével, inkább vállalja a hatáskörtúllépés veszélyét. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság ahhoz az orvoshoz fog hasonlítani, aki minden beteget bármi áron meg akar gyógyítani. Ez nem is lehetséges, és sok

⁵¹ Ld: 62/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH. 1994. 475., 9/1995. (II.22) AB határozat, ABH. 1995. 455.

⁵² Így járt el az Alkotmánybíróság pl. a 37/1999. (XII.17.) AB határozat (ABH. 1999. 431.) kapcsán, a konkrét ügyben elutasítás született, tehát nem is a törvénytértés orvoslása volt a cél, hanem hogy le lehessen folytatni az alkotmánysértés tárgyában is az eljárást! Lehet, hogy ebben az ügyben egyszerűbb lett volna, ha a testület egyszerűen hivatalból vizsgálódik, és nem megy bele ebbe a kétes értékű megoldásba.

esetben az ilyen hozzáállás kárt is okozhat. Minden jogvédő és egyéb intézménynek tudomásul kell vennie, hogy még a legmagasabb színvonalú munkavégzés esetén sem lesz képes maradéktalanul végrehajtani feladatát. El kell fogadni, hogy a hatáskörre vonatkozó jogszabályok betartása az adott esetben fontosabb lehet, mint a konkrét sérelem orvoslása. Az Alkotmánybíróságnak ugyanis nem szabad eljárásával precedenst teremteni arra, hogy a törvénysértés – bármilyen nemes okból is – megengedhető legyen. A hatáskörtúllépéssel együtt járó eljárásra csak legvégső esetben kerülhet sor.

Ami a fentiekből a dolgozat témája szempontjából igazán érdekes, hogy az Alkotmánybíróság több esetben megállapította a mulasztásos törvénysértést anélkül, hogy egyidejűleg mulasztásos alkotmányellenességet is kimondott volna. A gyakorlatban létezik tehát különbség a két fogalom között. Vizsgáljuk meg, hogy ez a gyakorlat kiállja-e az elméleti megfontolások próbáját! Az önkormányzatok az esetek túlnyomó többségében konkrét, törvény által előírt jogszabályalkotási kötelezettségüket nem teljesítik. Az Alkotmánybíróság több ízben kifejtette, hogy az önkormányzatoknak az Alkotmány 44/A.§ (1) a) pontjában kifejtett szabályalkotási autonómiája nem terjed addig, hogy egy önkormányzat törvény által előírt rendeletalkotási kötelezettségét mellőzze.⁵³ Önmagában ez a kötelezettségszegés nem alapozza meg az alkotmányellenesség kimondását, az is kell hozzá, hogy valamely alkotmányos érték érvényesülését akadályozza a mulasztás.

Ezek a rendeletek általában végrehajtási rendeletek, létük tehát valamely törvény maradéktalan érvényesüléséhez szükséges. A rendelet hiánya értelemszerűen súlyos zavarokat okozhat. Mindig vizsgálni kell a konkrét ügyben azt, hogy az önkormányzati norma hiánya teljesen használhatatlanná teszi-e a törvényt, vagy csak megnehezíti az alkalmazását, és mindezekkel összefüggésben sérül-e alkotmányos alapérték. Könnyen elképzelhető, hogy a törvény a végrehajtási rendelet nélkül is működőképes marad. Csak abban az esetben lehet kimondani az alkotmányellenességet mulasztásos törvénysértés esetén, ha a hiányzó rendelet miatt jelentősen megnehezedik, vagy lehetetlenül az alkotmányos érték érvényesülése.

⁵³ 62/1994. (XII.24.) AB határozat, ABH. 1994. 475. , 9/1995. (II.22.) AB határozat, ABH. 1995. 455., 987/H/1994 AB határozat, ABH. 1994. 910., 76/1995. (XII.21.) AB határozat, ABH. 1995. 551.

Ismételten szeretném hangsúlyozni, hogy az alkotmánysértés kimondása csak végső eszköz lehet. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata biztosítani a jogrendszer tökéletes működését, funkciója az alkotmányosság fenntartása. Amennyiben az Alkotmánybíróság azt észleli, hogy a hiányzó szabályozás csak kismértékben nehezíti meg, de nem teszi lehetetlenné alkotmányos alapérték lényeges tartalmának érvényesülését, önmérsékletet kell tanúsítania és tartózkodnia kell az alkotmányellenesség megállapításától.

Szeretnék bemutatni egy olyan esetet, amikor az Alkotmánybíróság véleményem szerint alapos okkal állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, bár formailag csak törvénytörtént történt. Az Alkotmánybíróság egy 1991-es döntésében elmarasztalta a Budapest XII. kerületi Önkormányzatot azért, mert nem alkotta meg a szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendeletét. A testület az indokolásban kifejtette, hogy “A helyi önkormányzatok működésének szervezeti kereteit és rendjét az Ötv. keretjellegetően szabályozza. Az Alkotmány az önkormányzatok alapjogai közé sorolja a helyi képviselő testületnek azt a jogát, hogy a törvény kerete között önállóan alakítsa ki szervezetét és működési rendjét. Ezzel – miután a helyi önkormányzatok közhatalommal rendelkező szervek – egyúttal a képviselőtestület kötelezettségévé is teszi a jogállamiság követelményének megfelelő jogilag szabályozott szervezeti és működési keretek kialakítását. Ennek alapján alkotmányellenes helyzet állt elő, mert a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen az, hogy az önkormányzat közhatalommal bíró szervei a szükséges jogi szabályozás hiányában jogi kötöttségek nélkül, szabad belátásuk szerint döntsenek a feladatkörükbe tartozó ügyekben.”

Úgy vélem, ebben az esetben indokolt volt az alkotmányellenesség kimondása, az önkormányzat alkotmányos működése működési szabályzat nélkül nem elképzelhető. Ezért ebben az esetben nem csak a jogállamiság sérül, hanem ezen keresztül az Alkotmány 42.§-ában foglalt helyi önkormányzathoz való jog is. Nem csak egyszerű “sérülésről” van szó, hanem a jogosultság teljes ellehetetlenüléséről, ami biztos, hogy megalapozza az alkotmányellenességet.

A félreértések elkerülése végett nem állítom azt, hogy alkotmánysértés kimondására csak abban az esetben kerülhet sor, ha egy alkotmányos érték

érvényesülése teljesen ellehetetlenül. Ennél már kisebb sérelem, azaz megnehezülés is megalapozhatja az alkotmányellenességet, de csak súlyos, kirívó esetben. Általános sémát nem lehet adni, képtelenség azt megmondani, hogy milyen fokú sérelem jelent már biztosan alkotmányellenességet. Az alkotmányos jogok ugyanis nem egyforma súlyúak, köztük az Alkotmánybíróság is hierarchiát állított föl. Számomra még az is kétséges, hogy felállítható-e egy ilyen “objektív” mérce. Minden egyes ügyben és jogonként eltérő helyen lehet a határ.

A felhatalmazáson alapuló jogalkotói kötelezettség elmulasztásának elemzésekor még egy kérdésre ki kell térni, nevezetesen arra, hogy a felhatalmazást tartalmazó jogszabály jogforrási hierarchiában elfoglalt helyének mi a jelentősége. A felhatalmazás megfogalmazása *elvileg* lehetséges az Alkotmányban vagy törvényben, törvényerejű rendeletben, kormányrendeletben, illetve fővárosi rendeletben. Fentebb már szoltam arról, hogy a felhatalmazás kötelezettséget is teremt a jogalkotásra. Vegyük sorba a jogforrásokat! A hatályos Alkotmányban a 44/ A. § tartalmaz ilyen felhatalmazást. A helyzet nyilvánvaló, az önkormányzat mulasztása az Alkotmány tételes rendelkezésébe ütközik, tehát biztosan alkotmányellenes.

A törvényben lévő felhatalmazás esetéről a fentiekben már volt szó, ezért az ott leírtakat nem megismételve csak annyit szögezek le, hogy a törvénysértés nem feltétlen azonos az alkotmánysértéssel. Az Alkotmánybíróság egy nagyon fontos dolgot mondott ki a kérdéssel kapcsolatban: “(...) ha törvény valamely alkotmányos, illetőleg törvényben szabályozott jog korlátozására ad jogalkotási felhatalmazást valamely közigazgatási szervnek, a törvénynek meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét, annak korlátait is.”⁵⁴ Amennyiben ennek a kötelezettségének a törvényalkotó nem tesz eleget, az a szubdelegáció burkolt formája lehet.⁵⁵ Alkotmányellenes tehát az a helyzet, hogy ha egy önkormányzat alkotmányos jogot kötöttségek nélkül, szabad belátása szerint szabályozhat. Az testület ezért a konkrét ügyben is megállapította a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet. Az

⁵⁴ 6/1999. (IV.21.) AB határozat, ABH 1999. 90.

⁵⁵ A szubdelegáció tilalmát tartalmazza a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 15.§ (2). bekezdése. (A továbbiakban: Jat.)

Alkotmánybíróság ezekben az esetekben természetesen az alkotmánysértő önkormányzati rendeleteket megsemmisítette.⁵⁶

A törvényerejű rendelettel nem kívánok részletesebben foglalkozni, mert ilyen jogszabályokat már nem alkotnak, és egy bizonyos idő elteltével a még hatályban lévők is el fognak tűnni a jogrendszerből. A törvényerejű rendeletek a jogforrási hierarchiában azonos szinten vannak a törvényekkel, ezért a törvényekkel kapcsolatban kifejtettek rájuk is érvényesek.

A felhatalmazás szerepelhetne kormányrendeletben is. Ezzel a felhatalmazással már több lehet a probléma. Az Alkotmány úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatok jogait és kötelezettségeit törvényben kell meghatározni.⁵⁷ Az Ötv. is hasonlóképpen szabályoz: “16. § (1) A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.” A Jat. viszont úgy rendelkezik, hogy önkormányzat rendeletet törvény, törvényerejű rendelet és kormányrendelet felhatalmazására alkothat.⁵⁸ A két jogszabály tehát eltérő módon szabályozza a kérdést. Ez a probléma azért nagyon lényeges, mert a jogalkotási felhatalmazás kötelezettség is egyben, ezért kérdéses lehet, hogy ilyen jogforrásokban lehet-e felhatalmazást adni az önkormányzatokat rendeletalkotásra.

Az Alkotmány fent idézett szakaszának az a célja, hogy az önkormányzatoknak a társadalom életében betöltött fontosságuknak megfelelő védelmet biztosítson. Az Ötv. elfogadásához a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazata szükséges, ami szintén jelzi az önkormányzatok jelentőségét. Az önkormányzati rendszer lényege, hogy az adott közösség a helyi ügyeket szuverén módon, csak a törvényeknek alávetve intézi. Természetesen ez az alávetettség nem csak a törvények betartását jelenti, az önkormányzatokat ugyanúgy köti egy “egyszerű” miniszteri rendelet is.

A kérdés az, hogy sérti-e az önkormányzatok autonómiáját, ha a Kormány – akár egy rendelet megalkotására – kötelezi őket. Véleményem szerint igen. A Kormány más dimenzióban működik, mint egy önkormányzat, átfogó jellegű, az egész

⁵⁶ Pl. 55/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998. 496., 56/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998. 502.

⁵⁷ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról 43.§ (2). (A továbbiakban: Alkotmány)

⁵⁸ Jat. 10.§ (1).

országra kiterjedő hatáskörei vannak, míg egy önkormányzat csak egy szűkebb közösség életét hivatott megszervezni. Nem szerencsés tehát átfogó jellegű szabályozási feladatot olyan szervre ruházni, melynek esetleg nincs rálátása a kérdés egészére. A részletszabályozást igénylő kérdések sok esetben háromszintű szabályozást nyernek: törvény, illetve kormányrendelet, valamint ezeket kiegészítve szakminiszteri rendelet is szabályozza az adott tárgykört.

Az Ötv. egyetlen kivételt ismer: “ Törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján a közgyűlés rendeletében több kerületre, illetőleg a főváros egészére kiterjedő társulás létrehozását kötelezővé teheti egyes államigazgatási hatósági ügyfajták intézésére; elrendelheti egyes hivatali szolgáltatások (pl. ügyfélszolgálati irodák, egymenetes és rövidített határidejű ügyintézés) egységes és összehangolt ellátását.”⁵⁹ Ebben az esetben a főváros alkothat rendeletet a kormány felhatalmazására is, de nagyon lényeges különbség, hogy ezt államigazgatási jogkör gyakorlásaként, az államigazgatási szervezetrendszer részeként teszi. Az Alkotmánybíróság a kérdéssel foglalkozva⁶⁰ kifejtette, hogy ez a tevékenység – az államigazgatási jogkör gyakorlása – nem tartozik az önkormányzati autonómia körébe. Az államigazgatási feladatok ellátását akkor is a Kormány irányítja, ha a konkrét hatósági jogkört törvény vagy kormányrendelet az önkormányzathoz telepíti. A Kormány e jogosítványa viszont egyáltalán nem csorbítja az önkormányzáshoz való jogot, mert nincs vele kapcsolatban.

A Kormánynak tehát rendelkezésére áll a miniszteri rendelet, hogy a kormányrendeletben nem rendezhető részletkérdések megoldásáról gondoskodjon. A miniszterek pedig - a már említett szubdelegáció tilalma miatt - nem utasíthatják el maguktól a részletesen kidolgozott szabályalkotás nyögét azzal, hogy továbbhárítják azt az önkormányzatokra. Az önkormányzati rendelet fő funkciója a helyi közügyek rendezése, másra való, mint egy kormányrendelet. A Kormány és az önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony, ezért kinek-kinek a saját hatáskörében kell rendeznie a jogalkotói feladatát. Az önkormányzati autonómia alapvető alkotóelemeként értékelte az Alkotmánybíróság is a Kormánytól, illetve az

⁵⁹ Ötv. 67.§ (3).

⁶⁰ 56/1996. (XII.12.) AB határozat, ABH 1996. 502.

államigazgatási szervektől való függetlenséget. Az testület leszögezte, hogy “a helyi önkormányzást nem tekinti az államigazgatás részének, kizárja azt, hogy a Kormány a 40. §-ban (*Alkotmány – K.D.*) meghatározott jogait gyakorolja.”⁶¹ Az Ötv. is világosan fogalmaz: rendeletet csak törvény végrehajtására vagy a törvény által nem szabályozott esetben lehet alkotni.

A fenti gondolatmenettel csak az a probléma, hogy a Jat.-tal nem áll összhangban. E jogszabály alapján ugyanis a Kormány nyugodtan kiadhatna olyan rendeletet, mely egyes részletek rendezését az önkormányzatokra bizza. Az nyilvánvaló, hogy a törvényi rendelkezések nem egyértelműek, sőt a vizsgált kérdésben kifejezetten ellentmondóak, mégis kísérletet kell tennünk a probléma megoldására.

Úgy vélem, hogy a helyes jogértelmezés az, hogy a Kormánynak megvan az a jogosultsága, hogy felhatalmazást adjon az önkormányzatoknak rendeletalkotásra, de csak az Ötv. által megszabott rendkívül szűk körben. Az önkormányzati törvény tehát “kifejti” a Jat.-ban foglaltakat. Az önkormányzati autonómia elvével ez a megoldás fér legjobban össze. Felmerül a kérdés, hogy nem életidegen-e ez a konstrukció abból a szempontból, hogy elveszi annak a lehetőségét, hogy a helyi viszonyokat legjobban ismerő szerv szabályozhassa az adott kérdést. Ismét az előbb leírtakra hivatkozom, legyen elég a kormányzat számára a szakminiszteri szint az utolsó részlet kidolgozására, és mivel a tárcáknál összpontosul elvileg a legnagyobb szaktudás, ez bőven ellensúlyozza a helyi viszonyok pontos ismeretének hiányát.

Az Ötv. egy további esetet is szabályoz: a Fővárosi Közgyűlés rendelete végrehajtásának érdekében, a részletszabályok meghozatalára felhatalmazást adhat a kerületeknek.⁶² Ez az estkör azonban lényegesen eltér az előzőektől. A főváros irányítása kétszintű, megoszlik a kerületek és a Fővárosi Közgyűlés között. Egységet alkotnak, feladatuk azonos. Lehetnek olyan ügyek, amelyek Budapest egészét érintik, és ezért a Fővárosi Közgyűlés hatáskörébe tartoznak, ugyanakkor vannak olyan összetevőik, amelyeket érdemes kerületenként eltérő módon szabályozni. Hasonló a

⁶¹ 55/1994. (XI. 10) AB határozat, ABH 1994. 296. Az Alkotmány hivatkozott szakasza többek között arról rendelkezik, hogy a Kormány az államigazgatás bármely ágát közvetlenül az irányítása alá vonhatja.

⁶² Ötv. 65/A. § (2).

viszony – bár az analógia nem tökéletes – a Kormány és a miniszterek kapcsolatához. Ezért ebben a körben nem merül fel az, hogy a kerületek önállóságát csorbítaná a főváros e jogköre, vagy az önkormányzati jellegtől idegen feladat elvégzésére köteleznék őket.

Megtörténhet, hogy a kerület nem tesz eleget a főváros rendeletében foglalt jogalkotói kötelességének. Önmagában ez a helyzet biztosan nem lesz alkotmányosértő. A logika hasonló, mint a mulasztásos törvénysértés – mulasztásos alkotmányosértés elhatárolásánál volt: mindig ki kell mutatni az alkotmányos érték jelentős sérelmét ahhoz, hogy ki lehessen mondani az alkotmányellenességet. A különbség az, hogy a mulasztásos rendeletsértés és az alkotmányosértés közös tartománya kisebb lesz.

Az önkormányzatok eredeti jogalkotói hatáskörrel is fel vannak ruházva, tehát a hatáskörükbe tartozó ügyekben külön felhatalmazás nélkül is szabályozhatnak életviszonyokat. Elméletileg elképzelhető, hogy a szabályalkotás elmaradása alkotmányos érték sérelmével jár. Amint azt az Alkotmánybíróság gyakorlatának elemzésekor részletesen be fogom mutatni, ilyen esetekben is megállapítható a mulasztás, és azért a jogalkotót felelősségre lehet vonni. Az első eset, hogy az önkormányzat rendelete ellentétes egy, az adott tárgyat szabályozó magasabb rendű norma rendelkezéseivel, az már önmagában megalapozza az alkotmányellenességet.⁶³

Lehetséges olyan eset is, amikor az adott területen nincs más jogszabály, csak az önkormányzat rendelete. Pontosabban szólva az önkormányzat rendelete lenne az egyetlen, az alkotmányos érték megvalósulását biztosító szabály. Amennyiben ennek a hiánynak betudhatóan alkotmányos érték érvényesülése nem vagy csak nagy nehézségek árán lehetséges, meg kell állapítani a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, és megfelelő határidő kitűzésével kötelezni kell az önkormányzatot a rendelet megalkotására.

Az eddigiekben a mulasztásos törvénysértés és mulasztásos alkotmányosértés közti különbséget speciális példán, az önkormányzatok vonatkozásában vizsgáltam. Az itt levont következtetések viszont alkalmazhatók a többi jogalkotó tekintetében is. Összefoglalva tehát, a mulasztásos törvénysértés önmagában sohasem alapozza meg az

⁶³ Az Alkotmány 44/A. § (2) pontjába ütközik.

alkotmány sértést, ki kell mutatni alkotmányos érték sérelmét is. (Az Országgyűlés és a Kormány esetében viszont előfordulhat, hogy közvetlenül az Alkotmányból folyó jogalkotási kötelezettségüknek nem tesznek eleget, ebben az esetben természetesen “önmagában” megállapítható az alkotmány sértés. A kérdéstről az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatának elemzésekor szólok.) A mulasztásos alkotmányellenesség kimondása csak végső eszköz lehet, alkotmányos érték súlyos sérelme szükséges hozzá.

III. fejezet: A mulasztásos alkotmány sértés az Alkotmánybíróság gyakorlatában

1. Bevezetés

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában rendkívül nagy szerepe van a mulasztásos alkotmány sértésnek. Balogh Zsolt szerint “az Alkotmánybíróság hatáskörei közül az utólagos normakontrollt követően talán a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség a legjelentősebb.”⁶⁴ A fenti állítás igazát támasztja alá a vonatkozó döntések rendkívül magas száma is. A jogkör “népszerűsége” nem véletlen, mert olyan eszközt ad az Alkotmánybíróság kezébe, mellyel gyakorlatilag bármiről megállapíthatja, hogy alkotmányellenes. Előljáróban szeretném leszögezni, hogy az Alkotmánybíróság az esetek többségében önmérsékletet tanúsított, és nem engedte ezt a eszközt kicsúszni a kezéből. Ugyanakkor fennállhat a veszélye annak, hogy a jogkör túlságosan tágra nyitja a kaput az alkotmányellenesség megállapítása előtt, ugyanis mulasztást megállapítani az Alkotmány 2.§ (1), azaz a jogállamisági klauzula alapján nem igényel nagy jogtechnikai bravúrt az esetek többségében.

Fel lehet ez ellen vetni, hogy ez más jogkörök esetében is így van, ami igaz lehet, de ebben az esetben a különös veszélyt az adja, hogy az Alkotmánybíróság könnyen a jogalkotás területére tévedhet, ha sorozatban és indokolatlanul megállapítja

⁶⁴ Az értelmezett alkotmány, 415. old., szerk.: dr. Holló András - dr. Balogh Zsolt, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2000.

a jogalkotói mulasztást. Természetesen ez a veszély nem indokolja a jogkör elvetését, csak nagyon csínján kell vele bánni.

Az Abtv. megfogalmazása szerint az Alkotmánybíróság egy jogalkotó szerv jogszabályi felhatalmazáson alapuló feladatának elmulasztásakor léphet fel, amennyiben ez a mulasztás alkotmányellenességet okoz. Az Alkotmánybíróság a folyamatosan alakuló gyakorlatában a kezdetektől tágan értelmezte ezeket a rendelkezéseket. A mulasztásos alkotmányértés jelenleg használatos értelme már eléggé messze van attól a tartalomtól, amellyel eredetileg megalkotni szándékozták. A továbbiakban szeretném bemutatni, hogyan változott az Alkotmánybíróság felfogása ebben a kérdésben, kitérve az egyéb felmerült alkotmányjogi problémákra is.

2. A hatáskör specialitása: az ex officio eljárás

Az Alkotmánybíróság mulasztásos alkotmányértés megállapítására vonatkozó eljárást hivatalból is kezdeményezhet. Ehhez a jelenlegi szabályozás szerint semmilyen előzetes megkeresés, értesítés nem szükséges, a procedúrát saját belátása szerint bármikor lefolytathatja. Ez rendkívüli módon erőssé teszi ezt a hatáskört, ugyanakkor elméleti problémákat is felvet. Ennek a jogosítványnak az egyediségét nagyrészt az ex officio eljárás adja, érdemes tehát egy kicsit részletesebben foglalkozni a kérdéssel.

Az első dolog, amit meg kell vizsgálni, mi indokolhatja, hogy az Alkotmánybíróság mulasztás esetén hivatalból is felléphet. Az Alkotmánybíróság jellegével véleményem szerint ugyanis nem nagyon fér meg az ilyenfajta aktivizmus. Az alkotmányos értékek fölött való őrködés kiemelten fontos ága a jogvédelemnek, de a testület általában csak a “sértett” indítványa esetén lép fel. Ezért az Alkotmánybíróság szerepének túlhangsúlyozásaként is értékelhető ez a jogkör.

Felmerülhet esetleg, hogy mivel ebben a speciális esetben az alkotmányellenességet nem egy norma, hanem pont annak hiánya okozza, az alkotmányellenesség felismerése sokkal nehezebb. A jogvédelem lehetőségétől esne el tehát az alkotmányjogban kevésbé jártas személy, ha az Alkotmánybíróság nem nyújtana neki hivatalból segítséget azzal, hogy helyette is értelmezi a problémát. Ezzel

a felvetéssel az a baj, hogy feltételezi valamilyen más eljárás megindítását az Alkotmánybíróság előtt, melynek kapcsán lép fel a taláros testület a mulasztás ügyében is. Ezért a fentiek semmiképpen nem indokolhatják a korlátlan hivatalbóliséget, legfeljebb azt, hogy az Alkotmánybíróság más indítványhoz kapcsolódva indíthassa meg ex officio a mulasztásos eljárást.⁶⁵

A konkrét magyar szabályozás ilyen alakulásában politikai okok is szerepet játszhattak. A jelenleg hatályos Abtv.-t 1989-ben alkották meg, egyike a “nagy” rendszerváltó törvényeknek. A törvényalkotók - az akkori politikai helyzetet figyelembe véve: az Ellenzéki Kerekasztal, melynek prominens képviselője volt Sólyom László is - döntését az is motiválta, hogy a jogállamiság megteremtéséhez minél aktívabb, erősebb Alkotmánybíróságot alakítsanak ki. A hivatalbóli eljárás ugyanis lehetőséget teremt arra, hogy a testület ne engedje elbagatellizálni a sarkalatos, jogállamiság szempontjából elengedhetetlen normák megalkotását.

A mai helyzetben, amikor már kialakult és megszilárdult a jogállamiság, a fenti megfontolások nem indokolhatják e jogkör fenntartását. Az tény, hogy a jogállamiság fenntartása legalább olyan fontos, mint a létrehozatala, de fontos különbség van abban, hogy ez milyen mértékű alkotmánybíróági aktivizmust igényel. Tartózkodni szeretnék az Alkotmánybíróság jelentőségének túlhangsúlyozásától, a jogállami keretek között az Alkotmánybírósnak bizonyos szempontból sokkal visszafogottabbnak kell lennie, mint tette azt – nagyon helyesen – a rendszerváltás hőskorában. Az Alkotmánybíróság szerepfelfogásának fokozatosan meg kell változnia, a jogállamiságot építő szervből a jogállamiságot fenntartó és védő szervvé kell alakulnia, és ehhez a megváltozott szerephez már más hatáskörök illenek. Amennyiben a fő funkcióként az örökösét jelöljük meg, akkor az Alkotmánybíróság nem mehet elébe az eseményeknek, meg kell várnia, amíg hozzá fordulnak, de ebben az esetben a legnagyobb határozottsággal, minden lehetséges eszközt felhasználva kell munkálkodnia a jogsérelem orvoslásán.

Az éremnek van egy másik oldala is, azt is meg kell vizsgálni, hogy a hivatalbóliség milyen kötelezettségeket ró az Alkotmánybírósnagra. Az Abtv. úgy

⁶⁵ A dolgozat írásakor már benyújtották az Országgyűlésnek az új Alkotmánybírósnágról szóló törvény tervezetét, mely a fenti, szűkebb értelemben hagyja meg a hivatalbóliséget. OR irományszám: T/3067.

rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése.⁶⁶ Ez a szakasz nem egyszerűen egy jogosultság megfogalmazása, hanem egy kötelezettségé is. Amennyiben az Alkotmánybíróság be akarja tartani a törvényt, bizonyos esetekben magától, vonatkozó indítvány hiányában is meg kell indítania az eljárást. (Természetesen ez nem jelenti azt, hogy egyetérték a szabályozással, mindössze arról van szó, hogy a továbbiakban a hatályos jogból kiindulva elemzem a kérdést.)

A legszélsőségesebb álláspont az lehet, hogy az Alkotmánybíróságnak az egész jogrendszert át kell vizsgálnia, és a szükséges esetekben meg kell állapítania a mulasztást. Ez természetesen lehetetlen, mert ha az Alkotmánybíróság így értelmezné ezt a jogkörét, gyakorlatilag átvinné a Kormánytól az éves vagy hosszabb távú jogalkotási program⁶⁷ megalkotásának feladatát. Extrém esetben az is elképzelhető lenne, hogy a Kormány és az Országgyűlés mandátumának teljes ideje alatt csak az Alkotmánybíróság által meghatározott jogszabályokat hozná meg, mert egyszerűen nem lenne másra ideje. Ez a kormányzati és parlamenti munka teljes ellehetetlenüléséhez vezetne.

Szűkebb körben viszont lehet létjogosultsága a hivatalbóli eljárásnak. Önálló eljárás keretében vizsgálódhat az Alkotmánybíróság, hogy az Alkotmányban meghatározott, kiemelt fontosságú jogszabályokat megalkották-e. Ezen a szűk körön kívül viszont nem látom elfogadhatónak a teljesen önálló eljárást.

A hivatalbóliság igazi terrénuma a jelenlegi helyzetben a más indítványhoz kapcsolt esetek köre lehet. Itt sem lehet parttalan azonban az eljárás, szigorúan az indítvány tárgyához kell kapcsolódnia. Az Alkotmánybíróság jogvédő funkciójával még összeegyeztethető az, hogy az indítványban foglaltak mellett megállapítja a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet is. Így sok esetben megvalósulhat a jogvédelem, ami esetleg az alapindítvány nem megfelelő volta miatt megghiúsulna. Nem megengedhető viszont az, hogy mondjuk egy tulajdonjoggal kapcsolatos ügy kapcsán az Alkotmánybíróság vizsgálódni kezdjen a jogorvoslati jog sérelmét illetően.

⁶⁶ Abtv. 1.§ e.

⁶⁷ Jat. 21.§

Nagyon óvatosan kell bánnia a testületnek ezzel a jogosítványával, hogy ne okozzon egyensúlyzavarokat a jogrendszerben.

3. A mulasztásos alkotmánysértés értelmezésének változása az Alkotmánybíróság gyakorlatában

A mulasztásos alkotmánysértés eredetileg valószínűleg azt a célt szolgálta volna, hogy az Alkotmánybíróság megakadályozhassa a jogállamiság szempontjából fontos jogszabályok megalkotásának elodázását. A törvényalkotók szeme előtt az az eset lebegett, hogy a jogalkotó szervek megpróbálhatják akadályozni a demokratikus átalakulást azzal, hogy nem tesznek eleget jogalkotói feladatuknak. A kifejezett jogszabályi felhatalmazás ellenére elmaradt jogalkotást olyan súlyos sérelemnek érezték, hogy annak orvoslására külön jogosítványt biztosítottak a testületnek. Az Alkotmánybíróság folyamatosan tágította a jogkör értelmét, a továbbiakban ennek a fejlődési ívnek a felvázolására tesztek kísérletet.

Az Alkotmánybíróság rögtön az első tárgykörrel foglalkozó határozatában⁶⁸ túllépett a törvény szűken vett értelmezésén. A konkrét ügyben – melynek érdekessége, hogy az Alkotmányjogi Tanács elé terjesztett indítvány átvételével indult – megállapította a jogalkotó szerv, esetünkben a Minisztertanács felelősségét a jogalkotói feladat elmulasztásával okozott alkotmányellenességért. Ebben a határozatban az Alkotmánybíróság két nagyon fontos dolgot szögezett le: egyrészt azt, hogy a szabályozás elmulasztása önmagában nem okoz alkotmánysértést, másfelől azt, hogy a Minisztertanácsnak “szükség esetén, külön felhatalmazás nélkül is” el kell látnia jogalkotó feladatát, amennyiben az állam egyszer már jogi úton beleavatkozott az adott életviszonyba és ennek a beavatkozásnak a nyomán állt elő a szabályozási igény.

Nézzük meg közelebbről ezeket a tételeket! Nem akarok ezen a helyen újra foglalkozni a mulasztásos törvénysértés és alkotmánysértés különbségével. Az Alkotmánybíróság helyesen ismerte fel, hogy – egyébként az Abtv. szövegéből

⁶⁸ 22/1990. (X.16.) AB határozat, ABH. 1990. 83.

következően – a két fogalom nem azonos. Nagyon lényeges az Alkotmánybíróságnak az a megállapítása, hogy a Minisztertanácsnak, illetve az azóta a helyébe lépett Kormánynak külön felhatalmazás nélkül is el kell látnia jogalkotó feladatát.

Az indokolásban az áll, hogy a Minisztertanács feladata az alkotmányos rend és az állampolgárok jogainak védelme, ami már önmagában megalapozza a jogalkotási kötelezettséget.⁶⁹ Ez a felfogás gyakorlatilag megszünteti azt a követelményt, hogy jogszabályi felhatalmazáson alapuló jogalkotói kötelezettség nem teljesítésekor indulhat meg az Alkotmánybíróság eljárása., pontosabban szólva egy minden esetre kiterjedő felhatalmazás meglétét állapítja meg. Az indoklás tehát ellentétben áll az Abtv.-vel, mégsem marasztalható el teljes mértékben, mert arra az esetre kínál megoldást, amikor jogszabályhiány miatti alkotmányellenesség ugyan megvalósul, de nincs konkrét jogszabályi felhatalmazás a jogalkotásra, és emiatt az Alkotmánybíróság eljárása meghiúsulna. Formailag legalább az Abtv.-n belül maradt az indoklás, amikor az Alkotmány 35.§-át jogszabályi felhatalmazásként értékelte.

Nagyon fontos kitétele az indokolásnak, hogy csak abban az esetben lehet megállapítani a mulasztást, ha a normahiány miatt nincsen meg a *gyakorlati* lehetősége valamely alkotmányos alapjog érvényesülésének. Amennyiben tehát a szabályozás elmaradása csak kis mértékben nehezíti meg alkotmányos érték érvényesülését, vagy a gyakorlati megvalósulás előtt csak elméleti akadályok állnak, nem kell megállapítani az alkotmány sértést.

Érdekesen szűkítette azonban a mulasztásos alkotmányellenesség értelmét az Alkotmánybíróság azzal, hogy a fenti határozatában csak akkor tartja azt megállapíthatónak, ha jogi szabályozás folytán állt elő az új szabályozásra való igény. A konkrét ügy sem indokolta a szűkítést, ráadásul így a döntés kissé logikátlan lett. Az tény, hogy a mulasztásnak lehet olyan köre, amikor a jogi szabályozást követően egy kérdést tovább kell szabályozni. Lehetséges azonban olyan eset is, amely teljesen új, az adott kérdést semmilyen norma nem rendez. Az Alkotmánybíróság e döntése alapján az ilyen helyzetben nem lehetne megállapítani az alkotmányellenességet, arról nem is beszélve, hogyha a Kormánynak külön felhatalmazás nélkül is kötelessége

⁶⁹ Alkotmány 35.§ (1). Az Alkotmány ezen passzusa változatlan formában van hatályban a határozat meghozatala óta, a Minisztertanáccsal kapcsolatban kifejtettek tehát a Kormányra is vonatkoznak.

jogot alkotnia, nem logikus ezt a jogosítványát azzal szűkíteni, hogy már csak szabályozott viszonyt szabályozhat tovább. Mint a későbbiekben látni fogjuk, az Alkotmánybíróság maga is túllépett ezen az érvelésen.

Még ebben az évben sor került a jogkör értelmezési tartományának további tágítására. Az Alkotmánybíróság a 317/E/1990. számú határozatában (ABH. 1990. 223.) kifejtette: “A mulasztásos alkotmányértés megállapítására akkor kerülhet sor, ha valamely jogszabály felhatalmazásából, illetve valamely jogszabályból szükségszerűen következik az új, további jogalkotás elvégzésének feladata. [Az Alkotmánybíróság 22/1990. (X. 16.) AB határozata.]” Az idézett döntés ugyan az általam is elemzett AB határozatra hivatkozik, de szerintem plusz elemet fogalmazott meg ahhoz képest. A 22/1990. (X16) AB határozat (ABH 1990. 83.) ugyanis csak a Kormány vonatkozásában tette lehetővé, hogy külön jogszabályi felhatalmazás hiányában is meg lehessen állapítani az alkotmányellenességet, míg ez a határozat már teljesen általánosan fogalmazva az összes jogalkotóra kiterjeszti – helyesen – ezt a lehetőséget.

Az indokolásból az is következik, hogy nem csak az Alkotmány valamely tétele alapozhatja meg ezt a jogalkotói kötelezettséget, hanem más, alacsonyabb szintű jogszabály is. Adott esetben tehát előfordulhat, hogy az alkotmányellenes mulasztás “felhatalmazási alapja” nem az Alkotmány lesz. Természetesen ilyenkor is szükség van az Alkotmány sérelmének kimutatására. Úgy vélem, ez nagyon lényeges különbség a két határozat között.⁷⁰

Tovább árnyalta a mulasztás fogalmát az Alkotmánybíróság egy 1994-es döntésében.⁷¹ Az ügy lényege az volt, hogy az indítványozó sérelmezte, az 1989. évi XXXIV. törvény nem tilalmazza ajánlási szelvények gyűjtését egyetemeken és főiskolákon, és emiatt mulasztás áll fenn. Az Alkotmánybíróság elutasító döntését többek között arra alapozta, hogy “sem a jogalkotói felhatalmazás hiányából, sem a *szabályozás hiányosságából*” (kiemelés tőlem – K. D.) nem következik a konkrét esetben az Alkotmány sérelme.

⁷⁰ Hasonló terminológiát használ a 186/B/1991. AB határozat, ABH. 1991. 545., 932/E/1993. AB határozat, ABH. 1993. 674.

⁷¹ 339/B/1994. AB határozat, ABH. 1994. 707.

Ezzel az odavetett félmondattal az Alkotmánybíróság nagyon fontos dolgot állapított meg, nevezetesen azt, hogy a mulasztásnak többféle “megjelenési” formája lehet. Az alapeset az, hogy egyáltalán nincsen szabályozás az adott tárgykörben, de az is elképzelhető, hogy van ugyan az életviszonyra vonatkozó norma, de a szabályozás kívánnivalót hagy maga után. A konkrét ügyben elutasítás született, de elképzelhetővé vált e döntés után az is, hogy létező jogszabály esetén is kimondja az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet. A kérdés nagyon messzire vezet, mert ha létezik tartalmi szempontból kimondott mulasztás, akkor az az Alkotmánybíróságra plusz terheket rak. Nem elégedhet meg ugyanis ezek után azzal, hogy egy mulasztásos ügy kapcsán azt vizsgálja, van-e az adott kérdéstről jogszabály, hanem mindig elemeznie kell – amennyiben talál jogszabályt – a norma tartalmát is. Sok esetben ez rendkívül bonyolult feladat.

A mulasztás értelmezésében a következő lépésőt az 1997-es év jelentette. Ekkorra ugyanis kialakult az Alkotmánybíróságnak az a gyakorlata, hogy abban az esetben is megállapítja a mulasztást, ha az alkotmányos érték érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak.⁷² Ez annyiban jelent újítást, hogy az Alkotmánybíróság ettől kezdve nem elégszik meg az alkotmányos értékek gyakorlati érvényesülésével, minden esetben szükséges a konkrét jogszabályi garancia megléte is. A két esetkör az ügyek túlnyomó többségében persze amúgy is egybeesett, de az elméleti lehetőségét nem lehet kizárni annak, hogy alkotmányos értékek garanciák nélkül, “maguktól” érvényesülnek.

1999-re kialakult a mulasztásos alkotmányvétség máig használatos terminológiája. Az Alkotmánybíróság megfogalmazása a következő: “Az Alkotmánybíróságnak következetes gyakorlata szerint a jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség erre irányuló, konkrét jogszabályi felhatalmazáson alapuló jogalkotói kötelezettség nélkül is közvetlenül levezethető az Alkotmányból, ha valamely alkotmányos alapjog érvényesülése vagy biztosítása ezt feltétlenül, kényszerítően megköveteli. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet kell tehát akkor is megállapítani, ha az alapjogok

⁷² Ld. pl. 22/1995. (III.31.) AB határozat, ABH. 1995. 108., 31/1997. (V.16.) AB határozat, és a későbbi évekből 5/1995. (II.22.) AB határozat, ABH 1995. 444.

érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak. A jogalkotói mulasztásnak és az alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia .

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs, hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik. A szabályozás tartalmának hiányos voltából eredő alkotmánysértő mulasztás megállapítása esetében is a mulasztás vagy a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó vagy ennek hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásán alapul.⁷³

Az Alkotmánybíróság napjainkra teljesen eltávolodott az Abtv.-ben megfogalmazott eredeti mulasztásos alkotmánysértés fogalmától. Sokkal tágabb értelemben használja a jogkört, mint azt 1989-ben akár csak sejteni lehetett.⁷⁴ Véleményem szerint ebben az esetben nem kárhoztatható az aktivizmus, ugyanis az Abtv. vonatkozó rendelkezései sok olyan problémával nem számoltak, melyek előkerültek az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Az Alkotmánybíróság kénytelen volt tehát ezt a jogkört tágan értelmezni, ha eleget akart tenni alkotmányos feladatának. Nem esett át a taláros testület viszont a ló túloldalára sem, a vonatkozó joggyakorlat vizsgálata azt igazolja, hogy az esetek többségében helyes döntések születtek, az Alkotmánybíróság szerepével összeegyeztethető méretékű volt az aktivizmus. Nem védhetetlen az Alkotmánybíróság azon álláspontja, hogy a jogalkotó szervek jogszabályalkotási kötelezettségét egyfajta alkotmányos kötelességnek fogja fel, és úgy tekinti, hogy az Alkotmány érvényesülésének érdeke önmagában “felhatalmazás”.

4. Mulasztás és alkotmánykonform törvényértelmezés

Az Alkotmánybíróság a médiakuratóriumokról szóló döntésben egy igen érdekes elméleti problémával találta magát szembe.⁷⁵ A kérdés az volt, hogy mit kell

⁷³ 35/1999. (XI. 26.) AB határozat, ABH. 1999. 310.

⁷⁴ A fenti terminológiával él pl. a 24/1999. (VI.30.) AB határozat, ABH. 1999. 237., 2/2000. (II. 25.) AB határozat, Magyar Közlöny 2000/16. szám, 647-654.old., 33/2000. (X.20.) AB határozat, Magyar Közlöny 2000/14. szám. 6549-53. old.

⁷⁵ 22/1999. (VI.30.) AB határozat, ABH. 1999. 170.

tennie az Alkotmánybíróságnak, ha egy normaszöveggel kapcsolatban megfogalmazhatóak aggályok, de ezek alkotmányos követelmények meghatározásával esetleg kiküszöbölhetőek. A probléma megosztotta a testületet, különvélemények is születtek a tárgyban.

A határozat kimondta: “Ha viszont alkotmányos értelmezéssel vagy az alkotmányos követelmény meghatározásával az alkotmányos jogalkalmazás biztosítható, az Alkotmánybíróság elkerüli a mulasztás megállapítását és a törvényhozó felhívását arra, hogy meghatározott határidőn belül alkosson jogot.” A fentieket lehet úgy értelmezni, hogy amennyiben a vitatott szövegrésznek lehetséges alkotmánykonform értelmezése, az megszünteti a szabályozás hiányosságát. A másik értelmezés szerint a hiány ugyan megmarad, de a “helyes” tartalom kijelölésével az Alkotmánybíróság megszünteti az alkotmányellenességet.

Dr. Holló András és dr. Németh János alkotmánybírák közösen jegyzett különvéleményükben határozottan elutasították a kérdésben kialakított többségi álláspontot. Véleményük szerint mulasztásos alkotmánysértés esetében az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre alkotmányos követelmény meghatározására, és ráadásul ebben a körben ez fogalmilag is kizárt. A mulasztásos alkotmánysértés ugyanis nem váltható ki alkotmánykonform értelmezéssel, erre csak utólagos normakontroll esetében van lehetőség abból a célból, hogy a vizsgált jogszabályt ne kelljen megsemmisíteni. A mulasztás kérdésköre ebből a szempontból fekete-fehér: vagy hiányzik valami vagy nem, köztes lehetőség nincs. Amennyiben az Alkotmánybíróság kimutatja, hogy az adott norma alkotmányos, elutasítja a mulasztásra irányuló indítványt. A kérdésben ráadásul fogalmi zűrzavar uralkodik, a mulasztás miatt ugyanis egész egyszerűen hiányzik az alkotmányos követelmény megfogalmazásával védendő jogszabály. Az Alkotmánybíróság ezzel az eljárásával a jogalkotás területére téved, amit pedig tilos lenne megtennie.

Ahhoz, hogy a kérdésben állást tudjunk foglalni, meg kell vizsgálnunk az alkotmányos követelmény megfogalmazásának önmagában is vitákat kiváltó gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság behatóan foglalkozott a kérdéssel a 38/1993. (VI.11.) AB határozatban. (ABH 1993. 256.) Ebben a döntésében a testület leszögezte, hogy nem feladata a jogalkotó vagy a jogalkalmazó helyébe lépni, és az általuk

okozott hiányokat betölteni. Ugyanakkor, ha egy norma alkotmányossága a szabályozás hiányossága vagy homályossága miatt kérdéses, az Alkotmánybíróság megállapíthatja a norma alkotmánykonform értelmezési tartományát, illetve olyan alkotmányos követelményeket, melyhez az értelmezés során igazodni kell. Az Alkotmánybíróságot a fentiek kinyilvánításában az motiválta, hogy ne kelljen minden olyan jogszabályt megsemmisítenie, amely önmagában “helyes” ugyan, de létezik az alkotmányossággal össze nem egyeztethető értelme is. Az Alkotmánybíróság konzekvens gyakorlata, hogy a hatályos jogot lehetőleg kíméli, és ezzel a módszerrel hatályban tud tartani olyan normákat is, amelyeknek létezhet alkotmányellenes értelmezésük.

Dr. Vörös Imre a határozathoz írt különvéleményében elutasítja azt a lehetőséget, hogy az Alkotmánybíróság a fentiek szerint járjon el. Véleménye szerint ez egyértelmű hatáskörtúllépés, a jelenlegi szabályozás szerint az Alkotmánybíróság csak az Alkotmány értelmezésére jogosult, egyéb jogszabályokéra nem. A módszer egyébként sem alkalmas az alkotmányellenesség kiküszöbölésére, mert jóhiszemű értelmezés mellett egy normának csak egy jelentése lehet, ezért ha egy normát többféleképpen értelmeznek, az már önmagában ellentétes a jogbiztonság elvével, és ezáltal az Alkotmánnyal is. Ilyenkor tehát mindig meg kellene semmisíteni a vizsgált normát.

Úgy vélem, Vörös Imre aggályai nem teljesen megalapozottak. Az igaz, hogy *expressis verbis* nem szerepel az Alkotmánybíróság hatáskörei között a “normál” jogszabályok értelmezése, gyakorlatilag viszont ez csaknem az összes jogkör fogalmi eleme. Hogyan lenne képes az Alkotmánybíróság egy jogszabály alkotmányellenességéről dönteni, ha először nem tárja fel annak értelmét? A dolog specialitását az adja, hogy a testület nem “általában” értelmezi a normát, hanem csak az Alkotmányra vonatkozóan. Ezt viszont meg lehet és meg kell tennie az Alkotmánybíróságnak.

Nem értek egyet Vörös Imre azon állításával sem, hogy a lehetséges többféle értelem önmagában megalapozza az alkotmányellenességet. A jog olyan rendszer, amely véges számú szabállyal próbál leképezni egy végtelen bonyolultságú rendszert. Az életben gyakran adódnak olyan problémák, amelyekre a jogszabályok nem

kínálnak maradéktalanul megnyugtató megoldást. Sok esetben a való élet követelményei elferdíthetik a normák eredeti értelmét, a jogalkalmazás olyan szempontokat is figyelembe vehet, amelyekről a jogalkotó nem is álmodott. Megtörténhet és gyakran meg is történik, hogy a jogszabályoknak többféle értelmezése alakul ki. (Az adó-jogszabályokat például az adóhatóság és az adózók gyakran másképpen értelmezik.) A rivalizáló értelmezések közül egyik vagy másik lehet alkotmányellenes is.⁷⁶ Ezekben az esetekben a normával semmi baj, a jogalkalmazók tévedése okozza az alkotmányos érték sérelmét.

Az Alkotmánybíróság feladata az alkotmányos rend védelme, ezért nem mehet el a probléma mellett szó nélkül. Mondhatnánk persze erre azt, hogy a normamegsemmisítés megoldja a dolgot, mert ha nincs norma, nincs alkotmányellenes értelmezés sem. Ez tény, de a kérdés ennél komplexebb. Sok esetben nem csak egy szempontra kell figyelemmel lennie az Alkotmánybíróságnak. Lehet, hogy a jogszabály megsemmisítésével megoldja az előtte fekvő ügyet, de ezzel együtt új problémákat generálhat. A norma megsemmisítésével ugyanis joghézag keletkezhet, tehát pont az Alkotmánybíróság lesz az, aki adott esetben így alkotmányos érték érvényesülését akadályozza. Nem érzem tehát összeegyeztethetetlennek a testület szerepével ezt a – az alkotmánytörténetben nem egyedülálló módon⁷⁷ – jogértelmezéssel kialakított jogkörét.

Az Alkotmánybíróságnak azonban visszafogottan kell élnie ezzel a lehetőséggel, nehogy a jogalkotás területére tévedjen. Az alkotmányos követelményt két szerv: a jogalkotó és a jogalkalmazó felé lehet megfogalmazni. A két esetkör megítélése azonban nem azonos. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában volt arra precedens, hogy egy határozat rendelkező részében az Országgyűlésnek címezve szerepelt alkotmányos követelmény.⁷⁸ Úgy vélem, ebben az esetben az Alkotmánybíróság túllépte a neki fenntartott kereteket. Azzal ugyanis, hogy a rendelkező részben helyezte el a követelményt, annyira megkötötte a jogalkotó kezét

⁷⁶ Az is elképzelhető, hogy több, egymással egyenértékű alkotmánykonform értelmezés létezik. Ezek az esetek okozzák a legtöbb gondot az Alkotmánybíróságnak.

⁷⁷ Maga az alkotmánybíráskodás is ezen az úton alakult ki, a már hivatkozott Madison kontra Marbury eset kapcsán.

⁷⁸ Pl. 1/1995 (III.13.) AB határozat, ABH. 1995. 31.

az adott kérdésben, hogy nem is beszélhetünk önálló normaalkotásról. A határozat mindenkire kötelező és a Parlament nem tehet mást, mint hogy a határozatban foglaltaknak megfelelő módon szabályoz.(Ezen a helyen nem akarok kitérni arra az esetkörösre, amikor az Országgyűlés figyelmen kívül hagyja az Alkotmánybíróság döntését, a jogkör szankciórendszerének elemzésekor foglalkozom a kérdéssel.)

Egy alkotmányos jog érvényesítésének viszont sokféle módja elképzelhető, a jogalkotó autonómiájába tartozik, hogy ezek közül melyiket választja. Lehetséges, hogy oly módon fogja rendezni az életviszonyt, amilyenre az Alkotmánybíróság eredetileg nem is gondolt. Persze ez nem is feladata, elég azt megvizsgálnia, hogy az előterjesztett szabályozás alkotmányos-e vagy sem. Az alkotmányellenesség megszüntetésére nem kell és nem szabad megoldást felkínálnia. Alkotmányos követelmény jogalkotó számára történő megfogalmazása túlságosan korlátozza annak szuverenitását, ezért nem összeegyeztethető a hatalommegosztás elvével és az Alkotmánybíróság szerepével.

A másik eset, amikor a jogalkalmazás számára ír elő valamit az Alkotmánybíróság, a gyakorlatban gyakrabban fordul elő. Többnyire – de nem kizárólagosan – a bírói jogalkalmazás befolyásolására irányul a követelmény megfogalmazása. Ellenérvként fogalmazódhat meg, hogy a bíróságok ítélkezési gyakorlatának egységesítése a Legfelsőbb Bíróság feladata, azt nem veheti el tőle az Alkotmánybíróság. Úgy vélem, ezzel a jogkörével az Alkotmánybíróság nem veszélyezteti a Legfelsőbb Bíróság pozícióját.⁷⁹ Vonatkozó döntéseinek tárgya speciális: alkotmányossági szempontokat kíván érvényesíteni. Az Alkotmánybíróság határozatai kötelezőek, de amennyiben egy bíróság nem az Alkotmánybíróság által meghatározottak szerint dönt, a szankcionálás, azaz a bírósági ítélet végső felülvizsgálatának joga ugyanúgy a Legfelsőbb Bíróság kezében marad, mint más esetekben. Az ilyenfajta alkotmányos kontroll az esetek többségében előzetes, és - bár az Alkotmánybíróság döntése a bíróságokat is köti - csak "orientáló" abban az értelemben, hogy a végső szó kimondása a Legfelsőbb Bíróság kezében marad.

⁷⁹ Az Alkotmánybíróság az 57/1991. (XI.8) AB határozatában (ABH. 1991. 277.) *expressis verbis* leszögezte, hogy nincs joga a bírósági gyakorlat felülvizsgálatára, de úgy vélem, a fent elemzett eljárás nem is azonos ezzel.

Természetesen a Legfelsőbb Bíróság nem veheti semmibe az Alkotmánybíróság döntését, de a bírói gyakorlat kontrolljához való joga ekkor sem sérül. Az Alkotmánybíróság funkciójával nem összeegyeztethetetlen, és az igazságszolgáltatás autonómiáját sem sérti a bíróságok fölött gyakorolt ilyenfajta alkotmányossági kontroll.

Felmerülhet az a kérdés, hogy van-e joga az Alkotmánybíróságnak a jogegységi határozatok alkotmányos felülvizsgálatára. Elméletileg elképzelhető, hogy a Legfelsőbb Bíróság alkotmányellenes jogegységi határozatot alkot. Alkotmányellenes helyzet alakul ki, de véleményem szerint az Alkotmánybíróság mégsem vizsgálhatja fölül ezeket a határozatokat, mert ezzel a lépésével egyértelműen beemelné magát a rendes bírói hierarchiába, pontosabban annak csúcsára helyezné magát, ami megengedhetetlen. Az alkotmányellenesség feloldására más eszközt kell keresnie a testületnek, például azt, hogy megsemmisíti alkotmányellenesség címén a jogegységi határozat alapjául szolgáló normát.

Az államigazgatási jogalkalmazás területén hasonló indokok alapján megengedhetőnek tartom az ilyen eljárást.

A testület maga is érzékeltette a jogkör veszélyeit, ezért például előzetes normakontroll esetén kizárta alkalmazásának lehetőségét.⁸⁰ Az Alkotmánybíróság ezekben az esetekben vagy érintetlenül hagyja az adott jogszabályt, vagy jogalkotási feladatot határoz meg az Országgyűlés részére.

Térjünk vissza ezek után a mulasztásos alkotmánysértéshez! Az alapvető kérdés az, hogy orvosolható-e a mulasztás jogszabály értelmezéssel, illetőleg alkotmányos követelmény meghatározásával. Ebben az esetben is az lesz a kiindulópont, hogy ki a címzettje a követelménynek. A törvényalkotónak véleményem szerint semmiképpen nem címezheti. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés ugyanis mindig azt jelenti, hogy a jogi norma hiányzik. Amennyiben az Alkotmánybíróság azon az úton jár, hogy megállapítja a jogalkotói feladat nem teljesítését, ennek egyenes következményeként jogszabályalkotásra kerül sor, megszületik a hiányolt norma.

⁸⁰ 64/1997. (XII.17.) AB határozat, ABH. 1997. 380.

Ezekben az esetekben, mivel hiányzik, nincs olyan norma, amelyre vonatkozóan meg lehetne állapítani az alkotmánykonform értelmét.

Természetesen az Alkotmánybíróság ezekben az esetekben is értelmezi a jogszabályt, megállapíthat alkotmányos elvárásokat, ezt azonban csak a határozat indoklásában teheti meg, a mulasztást kimondó, illetve elutasító döntés alátámasztásául szolgáló jogi érvként. Alkotmányos követelmény meghatározásakor a jogszabályalkotás elmarad, mert azt az Alkotmánybíróság ezen az úton kiváltja. Az Alkotmánybíróság ezzel a lépésével szükségszerűen jogot alkot, ami megengedhetetlen. Egyetértek tehát a Holló-Németh-különvéleményekben foglaltakkal, amelyek alapján nem lehetséges ezekben az ügyekben ily módon eljárni.

Más a helyzet, amikor a jogalkotás számára fogalmaz meg követelményt az Alkotmánybíróság. Könnyen elképzelhető, hogy a jogszabály nem hibás, nincs benne olyan hiány, amely alkotmányos jog sérüléséhez vezet. Mégis fennáll az alkotmányellenes helyzet, de erről a nem megfelelő gyakorlat tehet. Az Alkotmánybíróság a gyakorlat alkotmányellenessége esetén is kimondhatja az alkotmánysértést. A joganyag lehető kíméletének elve csak úgy érvényesülhet, ha ilyen esetekben is van módszer a rossz joggyakorlat befolyásolására. Természetesen ekkor is úgy kell eljárnia az Alkotmánybíróságnak, hogy ne sértse a bíróságok függetlenségét. A fenti érveket nem megismételve ebben az esetben nem aggályos ez a jogkör.

5. A jogkör veszélye – az Alkotmánybíróság jogot alkot

Az előbbieken tárgyalt témával szorosan összefügg az “alkotmánybírósági jogalkotás” kérdése. Az Alkotmánybíróság semmilyen körülmények között nem hozhat létre jogi normát, még burkolt formában sem. A mulasztásos alkotmánysértés ebből a szempontból nagyon nehéz hatáskör, csábító az a lehetőség, hogy ajánlásokat fogalmazzon meg a testület a jogalkotás számára.

A mulasztás két fő esetköre eltérő módon veti fel a problémát. Amennyiben egyáltalán nincsen szabályozás, az Alkotmánybíróság könnyebb helyzetben van: “elegendő” megállapítani a mulasztás tényét. Az ilyen esetek többségében nincs

szükség bonyolult indoklásra, tehát kisebb annak a veszélye is, hogy bármilyen formában befolyásolja a jogalkotó szervet. A helyzet bonyolultabb, ha van szabályozás, de hiányos. Ekkor ugyanis a testület nem elégedhet meg annyival, hogy megállapítja a mulasztást, és hivatkozik az Alkotmány megfelelő szakaszára. Az indoklásban meg kell magyaráznia, hogy a vizsgált norma miért nem megfelelő, azaz mi hiányzik belőle. Nem nehéz belátni, hogy a burkolt jogalkotást elkerülni szinte lehetetlen, nagyon óvatosan kell tehát az Alkotmánybíróságnak fogalmazni, nehogy a szerepével összeegyeztethetetlen dolgot tegyen. A témáról néhány dolgot már az előző fejezetben tárgyaltam, így azokat ezen a helyen nem ismétlem meg.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata e téren sajnos nem egységes, több esetben nem volt elég önmérséklet a bírákban. Vizsgáljunk meg a következőkben néhány döntést! Az Alkotmánybíróság már 1990-ben hozott egy vitatható döntést. A szovjet csapatok okozta károk kárpótlásáról nem rendelkezett jogszabály, ezért felszólították a jogalkotót, hogy pótolja a hiányt. Konkrétan megmondta az Alkotmánybíróság, hogy ezt milyen módon kell tenni: “az állam az állampolgárokkal szembeni közvetlen helytállásával”.⁸¹ Úgy vélem, ez a megoldás már nem megengedhető. Az előző fejezetben kifejtettem, hogy miért nem tartom szerencsésnek alkotmányos követelmények megfogalmazását a jogalkotó felé. Igaz ugyan, hogy az idézett rész a döntés indokolásában van és nem teljesen azonos a hagyományos alkotmányos követelményekkel, de még ebben a megfogalmazásban is túlságosan szűkítheti a jogalkotó döntési autonómiáját.

Találkozhatunk ezzel a problémával az Alkotmánybíróság közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatával foglalkozó 32/1990. (XII.22.) AB határozatában. (ABH 1990. 145.) Az akkor hatályban lévő jogszabályok nem tették lehetővé a közigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadását. Az Alkotmánybíróság úgy rendelkezett, hogy amíg az erről szóló norma meg nem születik, a bírói felülvizsgálatnak nincsen akadálya, az Alkotmány megfelelő passzusai szerint kell eljárni. Könnyen az a vád érhetné a taláros testületet, hogy ebben az esetben direkt módon jogot alkotott, egyértelműen túllépve hatáskörét. Úgy vélem, ez az ellenvetés

⁸¹ 30/1990.(XII. 15.) AB határozat, ABH. 1990. 129.

nem állja meg a helyét, ugyanis az Alkotmánybíróság nem tett mást, mint hogy megerősítette azt a logikus tételt, hogy szabályozás hiányában a magasabb szintű normát kell automatikusan alkalmazni.

Pontosan a határon mozgott az Alkotmánybíróság a népszavazás intézményével foglalkozó határozatában.⁸² Ennek kapcsán leszögezte, hogy “a népszavazás intézményének újra-szabályozása során indokolt megvizsgálni az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyeket abból a szempontból, hogy azok népszavazásra bocsátása összeegyeztethető-e az Alkotmány rendelkezéseivel.” Ezeket a sorokat értelmezve valószínűsíthető, hogy az Alkotmánybíróságnak az volt az álláspontja, hogy a korabeli szabályozás kívánnivalót hagyott maga után. Úgy vélem, ez az eljárás még éppen megengedhető, mert ez alapján a Parlamentnek egyaránt jogában állt a kérdéses szabályok felülvizsgálata és változatlanul hagyása. A jogkör határait tehát ebben az esetben a testület nem feszítette szét.

Szintén a jogkör határait feszegette az Alkotmánybíróság egy 1995-ös, kárpótlással kapcsolatos határozatában.⁸³ A konkrét ügyben megállapította a jogalkotó mulasztását és határidő kitűzésével felszólította a jogalkotói feladat teljesítésére. Kritériumot is szabott azonban a számára: a megalkotandó jogszabály nem lehet akármilyen, hanem összhangban kellett lennie a határozat rendelkező részében foglaltakkal. A hivatkozott rész csak azt mondja meg, hogy mi alkotmányellenes, tehát az Alkotmánybíróság csak azt az evidenciát szögezte le még egyszer, hogy alkotmányellenes tartalommal nem szabad normát alkotni, tehát egyáltalán nem korlátozta a jogalkotó szuverenitását.

Egyértelműen túllépte az Alkotmánybíróság a neki szabott kereteket a 72/1995. (XII.15.) AB határozatban. (ABH 1995. 351.) Az ügy tárgya az volt, hogy az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényben nincsenek garanciák az ügyintézési határidők betartására. Az Alkotmánybíróság megállapította a mulasztást, azonban tovább is ment ennél, régebben alkalmazott jogtechnikai eljárásokat is bemutatott, lehetséges megoldásokként a problémára. Úgy vélem, ezt már semmiképpen nem tehetné volna meg. Igaz ugyan, hogy ezek az “ötletek” nem a

⁸² 2/1993 (I.22.) AB határozat, ABH 1993. 33.

⁸³ 1/1995. (II.8.) AB határozat, ABH 1995. 31.

határozat rendelkező részében foglalnak helyet, de akkor is azt sugallják, hogy az új szabályozás az esetleges alkotmánybírósági felülvizsgálaton csak akkor mehet sikerrel keresztül, ha az Alkotmánybíróság által javasolt megoldások egyikével él. Ez olyan nyomást gyakorolhat az Országgyűlésre, ami megengedhetetlen.

6. Hiányos, illetve hátrányos szabályozás és a mulasztásos alkotmány sértés

A fenti két probléma sajátos része az AB gyakorlatának, tudniillik nagyon sokan a saját egyéni érdekeik érvényesítése érdekében fordulnak a testülethez, sok esetben valós alkotmányi érték sérelmének felvetése nélkül.

Több esetben az indítványozók “találnak” egyes dolgokat, melyet a jog nem szabályoz. Ez a problémakör nem azonos a mulasztásos alkotmány sértés és a mulasztásos törvénysértés különbségének problematikájával, bár az indítványokban a törvényi szabályozás hiányát alkotmányos sérelemnek állítják be. Érdeemes konkrét példákon keresztül vizsgálni a kérdést. Egy indítványozó azt sérelmezte, hogy a jog nem szabályozza azt, hogy ha valaki a házassági vagyontöredék fennállása alatt nem jegyzi be az ingatlan-nyilvántartásba a tulajdonjogot, és később a másik házastárs azt elidegeníti.⁸⁴ Egy másik ügyben⁸⁵ azt sérelmezték, hogy a jog nem teszi lehetővé valamennyi törvénysértő közigazgatási határozat felülvizsgálatát.

Ezeknek az ügyeknek kapcsán az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a jogi szabályozás hiánya önmagában nem alkotmányellenes. A Jat.-ra való hivatkozás – a törvényalkotó kötelessége az állampolgári jogok rendezése – önmagában nem alapozza meg az alkotmány sértést. A jogalkotó szuverén döntése ugyanis, hogy mit szabályoz. Ez nagyon jelentős mozgásteret biztosít számára, az Alkotmánybíróság csak kirívóan súlyos esetben állapítja meg a mulasztást, mert a jogalkotói autonómiához fűződő érdek fontosabb, mint minden apró egyéni sérelem orvoslása.⁸⁶

Más esetkör, amikor a szabályozás nem megfelelő, és erre alapítják az indítványozók a beadványukat. Az első fajtája ezeknek az indítványoknak, amikor a szabályozás általában rossz, tehát a szabályozás folytán hátrányba kerülők köre viszonylag nagy. Ilyen ügy volt például, mikor az indítványozó azt sérelmezte, hogy a képviselői vagyony nyilatkozat megtételére a mandátum lejártá után nincs szankció,

⁸⁴ 1621/E/1992. AB határozat, ABH 1992. 765.

⁸⁵ 830/E/1993. AB határozat, ABH 1994. 617.

⁸⁶ Ilyen megfontolások miatt született elutasító határozat pl. a 778/B/1992. AB határozatban. (ABH 1994. 547.)

tehát rossz a szabályozás.⁸⁷ Az Alkotmánybíróság elutasító döntést hozott, indoklásában kifejtette, hogy a probléma túl kis jelentőségű, és bár a joghézag kétségtelenül megvan, az Országgyűlés eleget tett jogalkotói feladatának, ugyanis nem feladata minden részletkérdést szabályozni. A joghézag önmagában tehát nem mulasztás, mindig kell valami más is, amitől alkotmányellenes lesz a szabályozás. Hasonlóan döntött az Alkotmánybíróság abban az esetben is, amikor elutasította azt az indítványt, ami bizonyos adójogszabályokat támadott.⁸⁸ A nyilvánvalóan rossz szabályozás miatt az adózók egy körének kétszer kellett adóbevallást készítenie, de az Alkotmánybíróság itt is úgy érvelt, hogy a kellően át nem gondolt szabályozás önmagában nem alkotmányellenes.

További esetkör, amikor teljesen egyéni érdeksérelemmel fordulnak az Alkotmánybírósághoz. Ilyen ügy volt például, amikor egy kaktusztermelő adójogszabályokat támadott meg azon a címen, hogy azok nem ismerik el az ő speciális kutató-fejlesztő tevékenységét, és ezzel jelentős anyagi károkat okoznak neki.⁸⁹ Egy másik beadványban a Börker vállalat azt nehezményezte, hogy bizonyos jogszabályok miatt a kívánt nyereségadó korrekcióra nem került sor.⁹⁰ A fenti ügyekben elutasító döntés született, mert a terhesebbé váló viszonyok önmagukban nem alkotmányellenesek.⁹¹ Olyan jogi szabályozás nem létezik, amely mindenkinek kedvez, a jogalkotónak szabadsága van a norma tartalmának megállapításában. Az esetleges hátrányokozás azonban nem lehet diszkriminatív jellegű. Természetesen ebben az esetben is van egy határ, aminek átlépése már alkotmányellenes, de hogy ez hol húzódik, azt esetről esetre kell eldönteni.

7. A mulasztásos alkotmányértés kapcsolata más Alkotmánybírósági hatáskörökkel

Nagyon fontos megvizsgálnunk azt a kérdést, hogyan illeszkedik az Alkotmánybíróság mulasztásos alkotmányértés megszüntetésére biztosított jogköre az

⁸⁷ 1397/B/1990. AB határozat, ABH 1990. 507.

⁸⁸ 100/E/1990. AB határozat, ABH 1990. 284.

⁸⁹ 275/E/1990. AB határozat, ABH 1990. 309.

⁹⁰ 133/E/1990. AB határozat, ABH 1990. 293.

alkotmánybírósági jogosítványok rendszerébe. Az első jogkör, amit kapcsolatba lehet hozni a mulasztásos alkotmányosértéssel, az előzetes normakontroll. Annyi bizonyos, hogy ebben az esetben is lehetséges mulasztásra alapozva kimondani az alkotmányellenességet, hiszen a jogalkotói feladat nemteljesítésével előidézett alkotmányosértés “egyenrangú” a többi alkotmányosértéssel. A félreértések elkerülése végett szeretném hangsúlyozni, hogy az ilyen esetekben a mulasztás megállapítása még véletlenül sem járhat együtt alkotmányos követelmény meghatározásával.⁹²

A helyzet persze ebben az esetben elég speciális, lévén, hogy ebben a szakaszban még fogalmilag nehézkes mulasztásról beszélni. Úgy vélem, ez azonban nem valós akadály, hiszen ha az Alkotmánybíróság az ilyen törvényeket minden további nélkül átengedné a vizsgálaton, csak azt érné el, hogy az utólagos normakontroll körében kellene kimondania az alkotmányellenességet. Ezzel nem csak időt veszít az Alkotmánybíróság, hanem önmaga lesz okozója egy alkotmányellenes helyzetnek. A előzetes normakontrollnak ugyanis éppen az a célja, hogy az Országgyűlés ne fogadjon el alkotmányellenes jogszabályt. Az ilyen jogértelmezés tehát még az Abtv.-vel is ellentétben állna, mivel adott esetben ellehetetlenítené egy hatáskör valós gyakorlását.

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet – természetesen – az esetek többségében utólagos normakontroll keretében állapítja meg az Alkotmánybíróság. Nagyon izgalmas kérdés, hogy mikor alapozza meg a mulasztás a norma teljes megsemmisítését.⁹³ Mivel ez a kérdés szoros összefüggésben van a hatáskör szankciórendszerének problematikájával, ott fogom részletesebben tárgyalni.

Sok bonyodalmat okozhat, amikor az Alkotmánybíróság egy jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését vizsgálja. Elméletileg előfordulhat olyan eset, amikor a norma hiányos volta miatt nincs harmónia a jogszabályok között, bár eddig ilyen eset nem fordult elő az Alkotmánybíróság gyakorlatban. Ilyenkor a mulasztás az Alkotmány 7.§-ának sérelmével jár, azaz nem biztosított a nemzetközi jogi

⁹¹ A fenti indoklással született elutasító határozat pl. 25/1990. (XI.8.) AB határozatban, (ABH 1990. 184.), 15/1993. (III.12.) AB határozatban, (ABH 1993. 112.), 2/1997. (I.22.) AB határozatban, (ABH 1997. 27.).

⁹² Az Alkotmánybíróság részletesen foglalkozott a kérdéssel a 64/1997. (XII.17.) AB határozatban.(ABH 1997. 380.) A kérdéssel kapcsolatban felmerült eljárásjogi problémákat már elemeztem, így azokra ezen a helyen nem térek ki.

kötelezettségek és a belső jog összhangja. Az Alkotmánybíróság erre alapozva kimondhatja a mulasztásban meg-nyilvánuló alkotmányellenességet, és kötelezheti a jogalkotót feladata teljesítésére. Ebben a kérdéskörben felmerülhet egy nagyon érdekes probléma, mégpedig az, hogy mi kell tenni abban az esetben, hogyha nemzetközi jogi kötelezettségünk szigorúbb szabályozást ír elő egy alapjog védelmére, mint ami az Alkotmányból levezethető. Ekkor ugyanis a jogalkotó könnyen megsértheti az Alkotmány 7.§-t, miközben a vizsgált alapjogra vonatkozó szakaszt tiszteletben tartotta. Az "alkotmányos alkotmányellenesség" feloldása nem könnyű feladat., hiszen már az is kérdéses, hogy ilyenkor meg lehet-e állapítani az alkotmányellenességet. Véleményem szerint ilyenkor ki kell mondani a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet az Alkotmány 7.§-ra hivatkozva, mert ezzel egyrészt magasabb védelmi szint biztosítható, másfelől ez illik bele abba a tendenciába, hogy Magyarország a lehető legteljesebb mértékben eleget tesz jogharmonizációs feladatainak.

Előfordulhat az is, hogy nemzetközi szerződésből fakad a jogalkotói köteletség, erről az Abtv. a következőképpen rendelkezik: “47. § (1) Ha az Alkotmánybíróság azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.

(2) A mulasztást elkövető szerv a megjelölt határidőn belül köteles jogalkotói feladatának eleget tenni.”

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában volt arra példa, hogy ezen szakaszok alapján járt el testület: az Országgyűlést a Párizsi Békeszerződés alapján kötelezte jogszabály megalkotására.⁹⁴ Véleményem szerint ez a jogkör nem azonos a mulasztásos alkotmányértéssel, ezért ebben az esetben a jogalkotó kötelezésének nem feltétele, hogy a mulasztás alkotmányértést okozzon. A konkrét esetben tehát

⁹³ Így járt el az AB pl. az 54/B/1990. AB határozattal (ABH 1990. 274.) elbírált ügyben.

⁹⁴ 16/1993. (III.12.) AB határozat, ABH 1993. 143.

felesleges volt vizsgálni és kimondani az alkotmányellenességet, még ha ténylegesen fennállt is ez a helyzet.⁹⁵

Nagyon érdekes az az eset, ha a nemzetközi jog – melynek általánosan elismert szabályai külön transzformáció nélkül is a magyar jog részét képezik – normája az egyetlen jogszabály, mely az adott területre vonatkozik.⁹⁶ Először ilyen jogszabály az Alkotmánybíróság látókörébe az előzetes normakontroll körében kerülhet. Nem zárható ki a lehetőség, hogy a nemzetközi szerződés valamely hiányossága miatt nem lesz összhangban az Alkotmánnyal. Ilyenkor az Alkotmánybíróság könnyebb helyzetben van, mert az alkotmányellenesség megállapításával megakadályozhatja a ratifikációt.

Mi van akkor, ha utólagos normakontroll keretében akar vizsgálandni az Alkotmánybíróság? Mivel sok esetben ezek a normák a belső jog részei, tehát magyar jogszabályok is, nyugodtan vizsgálódási körébe vonhatja őket. Azt sem lehet kizárni, hogy a nemzetközi szerződést megalkotók “mulasztanak”, és emiatt alkotmányellenes helyzet áll elő. Kit kell köteleznie az Alkotmánybíróságnak ebben az esetben a mulasztás megszüntetésére? A magyar államot kötelezheti csak – mivel az ő feladata lett volna biztosítani a nemzetközi és a belső jog összhangját –, de ezzel az a probléma, hogy a nemzetközi jogban meglehetősen ritka az olyan eset, amikor a nemzetközi szerződést egyoldalúan módosíthatja az egyik szerződő fél. A külföldi “jogalkotókra” pedig fogalmilag nem terjed ki az Alkotmánybíróság joghatósága. Könnyen patthelyzet alakulhat ki, amiből csak egy kiút lehetséges, ha az állam felmondja a nemzetközi szerződést. A baj az, hogy ez a megoldás sok esetben több kárt okoz, mint amennyit használ. Az alkotmányjogi probléma ugyan megoldódik, de a nemzetközi bonyodalmak olyan nagyok lehetnek, amelyek nem állnak arányban az alkotmányértés feloldásához fűződő érdekekkel.

Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy “az általánosan kötelező tartalmú nemzetközi normát belső jogforrásban – általános szabályként – ki kell hirdetni, hogy

⁹⁵ Hasonló logikát követve döntött az Alkotmánybíróság a 37/1996.(IX.4.) AB határozattal (ABH 1996. 122.) elbírált ügyben, ahol szintén a Párizsi Békeszerződésre hivatkozva állapította meg az alkotmányellenességet, és kötelezte a jogalkotót feladata teljesítésére.

⁹⁶ A kérdéssel részletesen foglalkozott a mára már precedens jelentőségűvé vált 53/1993. (X.13.) AB határozat. (ABH 1993. 829.)

a szerződésbe foglalt jogi norma a magyar jogalanyok felé is érvényesüljön (...)”.⁹⁷ Ezek szerint ahhoz, hogy a nemzetközi norma a belső jog része legyen, szükség van kihirdető jogszabályra. Tehát, ha az Alkotmánybíróság észleli, hogy a nemzetközi szerződés a belső jog részeként alkotmányellenességet okoz, elegendő alkotmányértőnek nyilvánítani és megsemmisíteni a kihirdető jogszabályt.

Komoly gondot okozhat, hogy az Alkotmánybíróság mi alapján mondaná ki ebben az esetben az alkotmányellenességet, tudniillik egy kihirdető jogszabályban önmagában elég kevés az alkotmányellenes elem. A valóságban nem is a kihirdető jogszabály, hanem a magyar jogba újonnan bekerült norma alkotmányellenességét mondaná ki, de ehhez olyan dogmatikai bakugrást kellene végrehajtani, ami nem helyeselhető.

Ugyanakkor a jogfejlődés abba az irányba mutat, hogy az alkotmánybíróságoknak vizsgálniuk kell a nemzetközi jogi normák és a belső jog összhangját. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban leszögezte, hogy az állam ilyen esetekben akkor tesz eleget alkotmányos kötelezettségének, ha olyan belső jogszabályokat hoz létre, amelyek az összhanghiányt úgy rendezik, hogy nem szegik meg a nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségeket.⁹⁸ A probléma ezzel a szépen hangzó formulával csak az, hogy nem kínál igazi megoldást arra az esetre, ha bármilyen okból a nemzetközi szerződésben foglalt jogi norma alkotmányellenes. Mivel ebben az esetben a belső jogi szabály, mely *alkotmányos* lesz, logikailag nem lehet összhangban a nemzetközi szerződéssel, az állam valamelyik kötelességét – vagy a nemzetközit vagy a “belső” – megszegi.

Jelen dolgozat kereteit meghaladja a kérdés részletes tárgyalása, de szeretném megemlíteni azt, hogy ezzel a problémával Magyarország európai uniós csatlakozása után nagyon komolyan szembe kell nézni. Az Unió alkothat olyan normákat, amelyek kötelezőek a tagállamok számára, és természetesen előfordulhat olyan eset is, amikor ezek a rendelkezések valamely állam alaptörvényével ellentétesek. A megfelelő jogi konstrukció megtalálása nem lesz egyszerű feladat. Azt, hogy az Alkotmánybíróság szerepe mennyire fog megváltozni az elkövetkező években, ma még nagyon nehéz

⁹⁷ 30/1998. (VI.25.) AB határozat, ABH 1998.

⁹⁸ 30/1990. (XII.17.) AB határozat, ABH 1990. 129.

megjósolni. A már hivatkozott 30/1998.(VI.25.) AB határozat (ABH 1998. 220.) egyébként megnyitotta a lehetőséget az uniós normák alkotmányos felülvizsgálatára azzal, hogy egy nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló törvény kapcsán, a nemzetközi szerződés végrehajtására alkotmányos követelményt határozott meg. A részletes joggyakorlatot azonban még nem lehet előre látni.

Érdeemes megvizsgálni az alkotmányjogi panasz és a mulasztásos alkotmányértés kapcsolatát. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában több esetben előfordult,⁹⁹ hogy az alkotmányjogi panasz kapcsán merült fel a mulasztások vizsgálata, többnyire hivatalból. Az igazán érdekes kérdés viszont véleményem szerint – és erre eddig nem volt precedens –, hogy lehet-e közvetlenül a mulasztásos alkotmányértésre alapozni az alkotmányjogi panaszt.

Véleményem szerint igen. Az Abtv. 48.§ kimondja: “az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.”

Mivel a mulasztásos alkotmányértés ugyanolyan alkotmányértés, mint a “normál” alkotmányértések, nem látom elvi akadályát annak, hogy egy indítványozó erre alapítsa beadványát. A kérdés az, hogy hogyan járjon el az Alkotmánybíróság ezekben az ügyekben. A 30/1990. (XII.15.) AB határozattal (ABH 1990. 129.) elbírált ügyben az Alkotmánybíróság a hiányzó jogszabály meghozataláig az alkotmányjogi panasz elbírálását felfüggesztette, mivel az új jogszabálynak jelentős hatása lehetett az ügyre.

Felmerül az a probléma hogy nem azonos az az eset, amikor egyáltalán nincs jogszabály, azzal, amikor van ugyan szabályozás, de hiányos. Az első esetben ugyanis nem alkalmazható az Alkotmánybíróság gyakorlatában tipikus szankció, az alkotmányellenesnek bizonyult jogszabály alkalmazásának megtiltása.¹⁰⁰ Nem létezik ugyanis a tilalom tárgya, és éppen ez okozza az alkotmányértő helyzetet. Már az is kérdéses, hogy ebben az esetben lehetséges-e az alkotmányjogi panasz érdemi

⁹⁹ Pl. 1428/H/1991. AB határozat, ABH 1991. 738., 1008/H/1991. AB határozat, ABH 1991.730.

¹⁰⁰ Pl. 32/1990. (XII.22.) AB határozat, ABH 1990. 145.

elbírálása, hiszen annak alapjául alkotmányellenes jogszabály alkalmazása szolgál. Esetünkben viszont nem létezik a jogszabály. Az az eset sem zárható ki, hogy valaki nem képes érvényt szerezni alkotmányos jogának egy hiányzó jogszabály miatt, és a jogorvoslati kérelmek is eredménytelenek maradnak. Az Alkotmánybíróságnak egy valós alkotmányos sérelmet kellene orvosolnia úgy, hogy közben hiányzik eljárásának jogalapja.

Mit tehet ebben a helyzetben az Alkotmánybíróság? Nyilvánvalóan felszólítja a jogalkotót feladata teljesítésére. Az alkotmányjogi panaszt a jelenlegi jogszabályi környezetben viszont el kell utasítania. Bármilyen sajnálatos, az eljárás felfüggesztésének és későbbi időpontban való folytatásának nincs meg a jogi alapja. Nem vizsgálhatja ugyanis az Alkotmánybíróság a jogalkalmazó szervek esetleges alkotmányellenes gyakorlatát, ez ugyanis legmagasabb fórumként a Legfelsőbb Bíróság dolga. Ebben az esetben az indítványozó mellett – az Alkotmányon kívül – semmilyen jogszabály nem szól, nem létező jogszabály alkalmazását számon kérni enyhén szólva is aggályos.

Felfoghatja persze a dolgot úgy az Alkotmánybíróság, hogy az alkotmánykonform szabályozás hiányában a jogalkalmazó logikailag csak alkotmányellenes jogszabályt alkalmazhatott, ezért annak alkalmazását megtiltja, de ezzel nagyon könnyen összemoshatja az alkotmányellenes gyakorlatot és az alkotmányellenes jogszabály közti különbséget. Ezzel az eljárásával ugyanis azt okozhatja, hogy az alkotmányossági szempontból megfelelő jogszabályt nem merik majd alkalmazni a jogalkotók, egy alkotmánybírósági felülvizsgálattól tartva.

Könnyebb helyzetben van az Alkotmánybíróság, ha van jogszabály, de hiányos volta miatt állt elő az alkotmányellenes helyzet. Természetesen ebben az esetben is kötelezni kell a jogalkotót feladata teljesítésére. Mivel ebben az esetben létezik jogszabály, az Alkotmánybíróságnak lehetősége nyílik arra, hogy a “hagyományos” úton járjon el az alkotmányjogi panasz ügyében, azaz megtiltsa az alkotmánysértő jogszabály alkalmazását az adott ügyben.

A fentiek alapján látható, hogy a mulasztásos alkotmánysértés nem teljesen zökkenőmentesen illeszkedik az alkotmánybírósági hatáskörök rendszerébe. Remél-

hetőleg a készülő új szabályozás jobban átgondolt lesz, mint a mostani, és felszámolja a meglévő joghézagokat.

8. A késedelem szerepe a mulasztásos alkotmányértésben

Fontos kérdés, hogy mennyi ideje lehet a jogalkotó szervnek feladata végrehajtására. Mennyi az a reális idő, amely még elfogadható, és egyáltalán lehet-e felkészülési időt adni vagy a késedelem önmagában alkotmányellenes? Úgy vélem, ebben az esetben is érdemes kettébontani a problémát, mert a kérdés megítélése más lehet abban az esetben, ha a jogalkotói feladat felhatalmazáson alapul, illetve ha “magától” kellett volna egy adott tárgyat szabályozni.

Vizsgáljuk meg először azt az esetet, amikor van felhatalmazás! A Jat. a következőképpen rendelkezik: “12.§ (4) A jogszabályt és végrehajtási jogszabályát egy időben kell hatályba léptetni.” Eszerint nem térhet el időben a két vagy több norma hatályba lépésének ideje. A szabályozás teljesen logikus és életszerű, érdemes azonban végigmenni a jogalkotói szinteken, mert nem tud minden esetben maradéktalanul érvényesülni.

Az Országgyűlésnek kötelező jelleggel az Alkotmányban meghatározott tárgyakban kell törvényt alkotnia. Természetesen ez nem teljesen azonos a hagyományos jogszabály-végrehajtási rendelet viszonyával, de mégis jogalkotói kötelezettség származik belőle. A dolgozatot 2000-ben írom, a hatályos Alkotmány – bár jelentős változásokon ment keresztül – már tíz éve szolgál megújított formájában a jogrendszer alapköveként. Az Országgyűlés semmilyen indokkal nem háríthatja el magától a felelősséget egy ilyen kötelezettség nem teljesítéséért, hiszen ilyenkor természetesen nem a Jat., hanem az Alkotmány szakaszaival áll ellentétben.¹⁰¹

A probléma előkerült az Alkotmánybíróság gyakorlatában is. A testület egy 1992-es határozatában leszögezte, hogy az Alkotmány 78.§ alapján az Országgyűlésnek kötelező meghozni az alaptörvény végrehajtásához szükséges

¹⁰¹ Májig nem alkotta meg a Parlament az Alkotmány 19/E § (3) bekezdésében lévő direkt felhatalmazás ellenére a Kormány azonnali intézkedéseiről szóló törvényt.

jogszabályokat.¹⁰² Leszögezte ugyanakkor azt is, hogy nem állapít meg mulasztást, ha már van az adott tárgyban törvényjavaslat a Parlament előtt. Amennyiben fennáll az esélye annak, hogy a javaslatot belátható időn belül nem tárgyalja és fogadja el a törvényhozás, mulasztásért elmarasztalja.

A konkrét ügyben az Alkotmánybíróság azt a jogtechnikai megoldást választotta, hogy egy meghatározott időpontig felfüggesztette eljárását, mely határidő eredménytelen eltelte után folytatta volna azt. Úgy vélem, az Alkotmánybíróság helyes utat választott a probléma megoldására, ugyanis ki is mondta a mulasztást, meg nem is, és ezáltal úgy kényszerítette a jogalkotót a feladata teljesítésére, hogy a nyílt konfrontációt elkerülte.¹⁰³ Ennek az eljárásnak ugyanakkor léteznek veszélyei is, amelyekről részletesebben a következő fejezetben szólok.

A magyar parlamentáris rendszerben jellemzően a Kormány a törvénykezdeményező. Az általa beterjesztett törvényjavaslatokról tudnia kell, hogy esetlegesen végrehajtási rendeletet igényel-e. Ugyanez érvényes a kormánytagokra is, a kormány-előterjesztések ismerete evidens. Amennyiben nem kormány-előterjesztés alapján hozott törvény ad felhatalmazást, ugyanúgy érvényesülnie kell az együttes hatálybalépés elvének. A minisztériumok ugyanis figyelemmel kísérik a Parlament munkáját, tehát fel sem merülhet(ne), hogy késve értesülnek a jogalkotói feladatról. Az együttműködés természetesen az Országgyűlés érdeke is, hiszen számos törvény a végrehajtási rendelete nélkül nem működőképes.

Felmerülhet az az ellenvetés, hogy az eredeti törvényjavaslatok a parlamenti vita során rengeteget változnak, és előfordulhat olyan eset, amikor csak a vita kései szakaszában derül ki, hogy végrehajtási rendeletre is szükség van, illetőleg , hogy a már meglévő végrehajtási rendeletet módosítani kell. Ebben az esetben a Parlamentnek körültekintően kell eljárnia, és a hatálybalépés időpontját úgy megállapítani, hogy a Kormánynak, illetve a szaktárcáknak elegendő idejük legyen a hatáskörükbe tartozó jogszabály megalkotására.

¹⁰² 37/1992. (VI.10.) AB határozat, ABH 1992. 227.

¹⁰³ E gyakorlat alapján döntött az Alkotmánybíróság pl. a 14/ 1996. (IV. 24.) AB határozatban is. (ABH 1996. 56.)

Hogyan fest mindez az Alkotmánybíróság szemszögéből? Véleményem szerint a testület bármely kis késedelem esetén megállapíthatja a mulasztást, természetesen csak akkor, ha alkotmányos érték jelentős sérelméről van szó.¹⁰⁴ Nem teheti vizsgálat tárgyává ebből a szempontból azt, hogy az Országgyűlés esetleges hanyagsága miatt nem lehetett megalkotni a normát. Az ilyen parlamenti gyakorlat elleni fellépés hatásos eszköze lehet, ha emiatt a törvényt vagy annak hatályba lépéséről rendelkező részét alkotmányellenesnek mondja ki, és semmisíti meg az Alkotmánybíróság. Az ilyen esetekben nagyon gondosan meg kell vizsgálni azt, hogy ténylegesen mennyi idő szükségeltetik egy jogszabály megalkotásához, mert ez tárgyként nagyon eltérő lehet.

Speciális esetként képez az önkormányzatoknak adott felhatalmazás esete. Az önkormányzatoknak nem kötelességük a parlamenti napi munka figyelemmel követése, erre többségüknek kapacitása sincs. A megalkotott jogszabályokról, így adott esetben az adódó jogalkotói feladatról a legtöbb esetben azok kihirdetésekor a Magyar Közlönyből értesülnek. A jogbiztonság megköveteli, hogy bizonyos mennyiségű időt hagyjanak az önkormányzatoknak a felkészülésre.

Térjünk át most a másik esetkör vizsgálatára, ahol a jogalkotónak külön felhatalmazás nélkül kellett volna normát alkotnia! Ezekben az esetekben ezt a kötelezettségét nem észlelte vagy nem vett róla tudomást, ezért a fenti értelemben nincs lehetőség késedelemről beszélni. A kérdés itt úgy merül fel, hogy a mulasztás megállapítása után az Alkotmánybíróság mennyi időt hagyjon a feladat teljesítésére. A felkészülési idő természetesen minden esetben más és más lesz, de egy évnél hosszabb – véleményem szerint – semmiképpen nem lehet. A lényeg az, hogy az Alkotmánybíróság olyan határidőt tűzzön ki, amely az alkotmányos sérelmet a lehető legrövidebb időn belül orvosolja, de ez nem megy a jogszabály minőségének rovására.

9. A mulasztásos eljárás felfüggesztése és megszüntetése

¹⁰⁴ Az Alkotmánybíróság az 1080/D/1997. AB határozatban (ABH 1997. 1045.) leszögezte, hogy a késedelem önmagában nem alkotmányellenes. Hasonlóan járt el az AB a 497/E/1997. AB határozatban is. (ABH 1997. 967.)

Megfigyelhető az Alkotmánybíróság gyakorlatában az a tendencia, hogy a testület az indítványok kapcsán észleli ugyan a mulasztást, de annak kimondásától tartózkodik, mert a jogalkotó szerv jelzi, hogy nekilátott a hiányzó jogszabály pótlásának. Így járt el az Alkotmánybíróság annak az indítványnak a kapcsán, mely azt sérelmezte, hogy a belügyminiszter nem alkotta meg a köztársasági megbízottak jogállásáról szóló rendeletét.¹⁰⁵ A testület a BM állásfoglalását kérte, és a minisztérium jelezte, hogy a kérdéses rendelet megalkotása folyamatban van, és erre tekintettel az Alkotmánybíróság egy meghatározott időpontig felfüggesztette az eljárását.

Véleményem szerint ez a megoldás elég fals helyzetet eredményezhet. A politikai célzat nyilvánvaló, ezzel az enyhe "ítélettel" a jó viszony megőrzésére és a konfrontáció elkerülésére törekedett a testület. A szándék mindenképpen értékelendő, és valószínűleg az ilyen esetek többségében nem is szükséges a nagy szigor alkalmazása.

Igen kínos helyzetbe kerülhet az Alkotmánybíróság, amennyiben a felfüggesztés határideje eredménytelenül telik el. Erre sajnos volt is precedens, amikor az Országgyűlés nem alkotta meg a nemzeti és etnikai kisebbségekről szóló törvényt.¹⁰⁶ Az eljárás egy korai szakaszában az Alkotmánybíróság az Országgyűlés elnökétől és az igazságügy-minisztertől kapott tájékoztatás alapján meghatározott időre felfüggesztette eljárását. A kitűzött határidő alatt az Országgyűlés nem alkotta meg a törvényt, ezért a testület folytatta eljárását, és kimondta a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, valamint felszólította a Parlamentet, hogy megadott határidőn belül alkossa meg a normát.

Az Országgyűlés ebben az esetben semmibe vette az Alkotmánybíróság döntését, értelmetlen volt tehát a gesztus gyakorlása. Megfontolandó, hogy hasonló esetben a testület ne mondja-e ki rögtön az alkotmányellenességet. Az Alkotmánybíróságnak ugyanis törekednie kell arra, hogy tekintélye legyen, ezért nem engedheti meg magának az ilyen fiaskókat. Ugyanakkor, ha minden esetben egyből megállapítja a mulasztást, sokkal több lesz a konfrontáció, és nem sok garanciája van

¹⁰⁵ 264/E/1992 AB végzés, ABH 1993. 834.

¹⁰⁶ 35/1992. (VI.10.) AB határozat, ABH 1992. 204.

határozatának végrehajtására – bár mint a későbbiekben látni fogjuk, azért nem eszköztelen az Alkotmánybíróság. Az meg még kínosabb, ha az Alkotmánybíróság egyértelmű határozatára hány fittyet a jogalkotó.

A fentiektől némileg eltérő eset volt, amikor az Alkotmánybíróság felfüggesztette az Ötv. vizsgálatát abból a szempontból, hogy megvalósulhatnak-e rendelkezései alapján az információs alapjogok. A felfüggesztés indoka az volt, hogy az Országgyűlés már elkezdte tárgyalni az adatvédelmi törvényt. Az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy e jogszabály ismerete nélkül nem tudja elbírálni a kérdést. Amennyiben ugyanis az új jogszabály kimerítően szabályozza az információs jogokat, egyáltalán nem szükséges, hogy az Ötv.-ben akár egy szó is rendelkezék erről a témáról. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság tehát nem gesztust gyakorolt, hanem egyszerűen logikusan cselekedett.

Az adatvédelmi törvény időben megszületett, de felvetődik a kérdés, hogy ilyen esetben mit kell tenni, ha az Országgyűlés túlzottan sokat késlekedik. Úgy vélem, amennyiben az Alkotmánybíróság konzekvensen akar dönteni, meg kell állapítani a jogalkotó mulasztását. A határozatában azonban hangsúlyoznia kell, hogy a mulasztás feloldása nemcsak úgy történhet, hogy a kérdéses jogszabály – példánkánál maradván az Ötv. – kiegészül a megfelelő szakaszokkal. Az Országgyűlés alkothat külön törvényt is, ha jónak látja, az egyetlen kritérium az, hogy az alkotmányos jogok a lehető legteljesebb módon érvényesüljenek. Ezzel a megoldással az Alkotmánybíróság elkerülheti azt, hogy fölösleges pluszmunkát adjon a Parlamentnek.

Fontos kérdés, hogy mit tegyen, illetve kell-e egyáltalán tennie valamit az Alkotmánybíróságnak, ha a kitűzött határidő eredményesen telt el. A kérdés első pillantásra feleslegesnek tűnhet, hiszen az Alkotmánybíróság ezekben az esetekben látszólag elérte célját, a jogalkotó megalkotta a hiányzó jogszabályt. Az Alkotmánybíróság azonban véleményem szerint nem érheti be ennyivel, a megalkotott jogszabályokat tartalmi szempontból is vizsgálni kell. Semmit nem ér ugyanis az a törvény, amelyik az “adatvédelem” címet viseli, ugyanakkor tartalmi szempontból az információs alapjog lábbal tiprása. Ha valahol van értelme a hivatalbóli eljárásnak, akkor ez az eset ilyen. Amennyiben a vizsgálat azt mutatja ki, hogy a szabályozás

továbbra sem megfelelő, újra ki kell mondani az alkotmányellenességet, és új határidőt kell kitűzni.

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló eljárás megszüntetésének esetköre látszólag nagyon egyszerű, általában valamilyen módon oka fogyottá válik az indítvány. A 290/E/1993. AB végzéssel (ABH 1993. 1012.) megszüntetett ügyben az ok az volt, hogy az adott kérdésben megszületett a szabályozás.¹⁰⁷ Egy másik ügyben¹⁰⁸ az indok az volt, hogy meghalt az indítványozó, és mivel az indítvány hatályosságának feltétele a jogképesség, ez a halál tényével elenyészett.

Ezen a ponton kénytelen vagyok egy kis kitérőt tenni. Az Alkotmánybíróság ugyanis hozott egy, az indítványozó személy jogosulatlanságára alapozott visszautasító határozatot, ami mellett nem lehet szó nélkül elmenni.¹⁰⁹ A szóban forgó esetben egy bíró az ügy tárgyalását végzéssel felfüggesztette, és az Alkotmánybírósághoz fordult. Indítványában előadta, hogy álláspontja szerint az eldöntésre váró esetben olyan jogszabályt kell alkalmaznia, mely hiányos, és ezáltal mulasztásos alkotmányértést valósít meg. Az Alkotmánybíróság erőteljesen vitatható indokolással *visszautasította* az indítványt.

A testület álláspontja az volt, hogy egy bíró vagy bírói tanács csak alkotmányellenesség utólagos vizsgálatát kezdeményezheti. Az álláspontjukat arra alapozták, hogy a bíróságok Alkotmánybírósághoz fordulásának jogát az Abtv. az utólagos normakontroll körében rendezi. Azt ugyan észlelte a testület, hogy a mulasztásos alkotmányellenességet bárki kezdeményezheti, de véleményük szerint a “bárki” csak jogképes természetes és jogi személy lehet, míg egy bíró egyik kritériumnak sem felel meg. Ez a döntés azonban a mulasztásos alkotmányértés jellegének félreértéséről és a saját gyakorlat nem kellő ismeretéről tanúskodik.

A mulasztásos alkotmányértésre irányuló eljárás ugyanis sok esetben utólagos normakontroll keretében történik. A vizsgált konkrét ügyben egy létező jogszabály

¹⁰⁷ Ugyanezen indok alapján szüntette meg az Alkotmánybíróság az eljárást a 291/E/1993 AB végzésben, ABH 1993. 957., 1116/E/1991 AB határozatban, ABH 1991. 829., 66/1992.(XII.17.) AB határozatban, ABH 1992. 293.

¹⁰⁸ 1506/E/1992 AB végzés, ABH 1994. 899.

¹⁰⁹ 540/B/1997 AB határozat, ABH 1997. 586.

alkotmányosságát vonták kétségbe. Az Alkotmánybíróság nem vette figyelembe azt a lehetőséget, hogy mulasztást nem csak akkor lehet kezdeményezni és megállapítani, ha egyáltalán nincs jogszabály, hanem akkor is, ha a meglévő norma hiányos. Az ilyen esetekben a bíró nem csak jogosult, hanem köteles is az Alkotmánybírósághoz fordulni, és a testületnek kötelessége érdemben elbírálni az ügyet. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés ebből a szempontból ugyanolyan, mint a többi alkotmányértés, és ha egy jogszabály ebből az okból kifolyólag alkotmányellenes, nem szabad azt a bírósági eljárásban alkalmazni. Ez a határozat tehát hibás.¹¹⁰

Nem elhibázott azonban a kérdésfelvetés maga. A mulasztásos alkotmányértés másik esetében – amikor egyáltalán nincs jogszabály – egy bíró valóban nem fordulhat ilyen tárgyú indítvánnyal az Alkotmánybírósághoz. Az akadályt azonban ebben az esetben sem a jogosultság hiánya okozza, hanem az, hogy a dolog jellegéből következően nincs olyan norma, amelynek kontrollját kérhetné az Alkotmánybíróságtól. Természetesen ekkor sem kell feltétlenül alkotmányellenes döntést hoznia, hiszen az Alkotmányt ugyanúgy lehet alkalmazni a bírósági eljárásokban, mint bármely más jogszabályt. A bírói döntés helyességét a Legfelsőbb Bíróság fogja megítélni.

Ezek látszólag rutin ügyek, amelyekben így vagy úgy, de megoldódni látszik a probléma. Úgy vélem azonban, hogy az Alkotmánybíróságnak ezekben az esetekben is élnie kellene a hivatalbóli vizsgálódás lehetőségével. Amennyiben azért válik oka fogyottá az indítvány, mert megszületett a szabályozás, meg kellene vizsgálnia a jogszabályt tartalmi szempontból is. Az Alkotmánybíróságnak fő feladata az alkotmányos rend védelme, nem érheti be álmegoldásokkal. Utalva a felfüggesztés kapcsán mondottakra, pontosan ezek az ügyek lehetnek vízváltatók abból a szempontból, hogy az Alkotmánybíróság mennyire konzekvensen és bátran látja el jogvédő feladatát. Elég valószínű ugyanis, hogy a jogalkotó tudatában van ezekben az esetekben annak, hogy nem megfelelő jogszabályt alkot, - bár sok esetben a felkészületlenség is okoz nehézségeket - és próbálgatja, hogy meddig mehet el.

¹¹⁰ Az Alkotmánybíróság ráadásul fokozta az egészet azzal, hogy a határozat második felében utólagos normakontrollra irányuló indítványként felfogva eldöntötte a felmerült ügyet. A döntés az volt, hogy a

Amennyiben az Alkotmánybíróság ilyenkor nem lép fel kellő határozottsággal, az komoly veszélyeket rejthet magában.

A többi esetben pedig nyugodtan “átveheti” az ügyet az indítványozótól. Úgy vélem, az Alkotmánybíróságnak magával szemben kell annyira igényesnek lennie, hogy a látókörébe került alkotmányos problémákat nem hagyja megoldatlanul. Érthető persze, hogy a nagy ügyhátralékkal küszködő testület örül, ha egy-két ügytől rövid úton meg tud szabadulni, de ez semmiképpen nem üdvözlendő jelenség. Felmerülhet persze az, hogy ilyen felfogással az Alkotmánybíróság túl messzire megy el, de erre az a pragmatikus válasz adható, hogy ha már adva van ez a jogkör – nem feledve a vele kapcsolatos ellenvetéseket – akkor ésszel, de élni kell vele.

IV. fejezet: A mulasztásos alkotmányértés szankciórendszere

Minden – hatósági és egyéb – jogkör valódi próbája az, hogy segítségével az adott szervezet mennyire képes megvalósítani a céljait. Nincs ez másképpen a mulasztásos alkotmányértés esetében sem. A jogkör elsőre teljesen szankciótlannak tűnik, az Abtv. csak annyit mond, hogy a jogalkotó köteles eleget tenni a feladatának, de ennek elmaradása esetére semmilyen szankciót nem helyez kilátásba.¹¹¹ Általánosságban elmondható, hogy a jogalkotó szervek – ha sok esetben megkésve is – eleget tesznek jogalkotó feladatuknak. Mint a későbbiekben látni fogjuk, arra is van precedens, hogy egyáltalán nem hajtják végre az Alkotmánybíróság határozatát, ezért a kérdés vizsgálata nagyon fontos.

Az Alkotmánybíróság nem áll teljesen eszközök nélkül a probléma megoldására. A témát az eddigi logikát követve fogom tárgyalni, tehát külön vizsgálom az egyes jogalkotói szinteket, és ezeken belül is megkülönböztetek aszerint, hogy egyáltalán nincs szabályozás vagy a hiányos szabályozásból fakad az alkotmányellenesség

jogszabály nem alkotmányellenes, tehát a jogalkotó nem mulasztott. Így a határozat még önmagával sincs összhangban.

¹¹¹ Abtv. 49. § (2)

1. A törvényalkotás elmulasztása

A törvények megalkotása az Országgyűlés feladata. A jelenlegi gyakorlat szerint a törvényjavaslatok többségükben a Kormánytól származnak. Az Alkotmány is ezt a szerepet erősíti azzal a rendelkezésével, mely szerint “a Kormány köteles az Alkotmány végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjeszteni.”¹¹² Az Országgyűlés tehát nem egyedül, hanem sok esetben a Kormánnyal együtt felelős a törvények megalkotásáért. Kérdés azonban, hogy meddig terjed ez a kormányzati felelősség.

Véleményem szerint a Kormányt az Országgyűléssel együtt abban az esetben marasztalhatja el az Alkotmánybíróság – és ebben az esetben kötelessége is –, ha nem nyújtotta be a törvényjavaslatot. A törvényjavaslat benyújtása után már a Parlamenttől függ, hogy mikor születik meg norma. A kormányzat kezében csak igen gyenge eszközök vannak a törvényhozási folyamat gyorsítására, az Országgyűlés, ha akarja elég hosszú ideig szabotálhatja a munkát. Megfontolandó lenne az is, hogy egy új alkotmány esetleges megalkotásakor az alaptörvényben az Országgyűlés felelősségét is rögzítik valamilyen formában a sarkalatos jogszabályok megalkotásáért.

Az Alkotmánybíróság azonban több esetben csak a Parlamentet marasztalta el olyankor, amikor a Kormány felelőssége is megállapítható lett volna. Így járt el a testület például abban az esetben, amikor azzal kapcsolatban állapított meg mulasztást, hogy nem született meg a Kormány tagjainak jogállását rendező jogszabály.¹¹³ Hasonlóan döntött a testület a 63/1997. (XII.11.) AB határozattal (ABH 1997. 365.) elbírált ügyben, melynek kapcsán megállapította, hogy a szabálysértési jog hiánya alkotmányellenes helyzetet okoz. A Kormány elmarasztalására ebben az esetben sem került sor.

Mi értelme van annak, hogy ugyanazon mulasztásért két szervet marasztaljunk el? Egyrészt ezt követeli a precizitás, hiszen ha a jelenlegi állami struktúrából az következik, hogy a törvényalkotásért többen felelősek, nem szabad mellőzni a felelősök “egyetemleges” kötelezését. A másik, véleményem szerint fontosabb ok,

¹¹² Alkotmány 78.§ (2)

¹¹³ 49/1996. (X.25.) AB határozat, ABH 1996. 150.

hogy ezzel az eljárással az Alkotmánybíróság nagyobb esélyt teremt arra, hogy megszületik a hiányzó jogszabály, hiszen remélhető, hogy vagy az Országgyűlésben vagy a Kormányban – ideális esetben mindkettőjükben – lesz arra hajlandóság, hogy végrehajtsa az Alkotmánybíróság döntését.

A fentiekre tekintettel érdemes megvizsgálni a 310/E/1991. AB végzését. (ABH 1992. 765.) Az ügy lényege az volt, hogy az Országgyűlés határozatot hozott, miszerint a második világháború alatt faji hovatartozás, ellenálló tevékenység vagy deportálás miatt hátrányt szenvedett személyek kárpótlásáról gondoskodni kell, és ennek érdekében törvényjavaslat benyújtására kötelezte a Kormányt. A Kormány ezt nem nyújtotta be időben, emiatt a beadványozók az Alkotmánybírósághoz fordultak. A testület visszautasította az indítványt, mondván, hogy az országgyűlési határozat nem értékelhető jogszabályi felhatalmazásnak, az csak a kormányzat Parlamenttel szembeni felelősségét alapozza meg, de ez elsősorban politikai viszony, amibe az Alkotmánybíróságnak nincsen beleszólása.

Úgy vélem, az Alkotmánybíróság érvelése csak részben volt pontos. Abban tökéletesen igaza volt, hogy egy országgyűlési határozat nem értékelhető jogszabályi felhatalmazásként. Mivel azonban az Alkotmánybíróság konzekvens gyakorlata – bár ez ebben az időpontban még nem kristályosodott ki teljesen -, hogy külön jogszabályi felhatalmazás hiányában is megállapítja a mulasztást, ha az adott tárgykör igényelné a szabályozást, és ennek elmaradása alkotmányellenességet okoz, ezért az adott esetben azt is vizsgálnia kellett volna, hogy nem állapítható-e meg önmagában a jogalkotói kötelezettség. Amennyiben úgy találta volna, hogy igen, meg kellett volna állapítania a Kormány mulasztását.

A félreértések elkerülése végett szeretném hangsúlyozni, hogy az Alkotmánybíróságnak valóban nincsen beleszólása az Országgyűlés és a Kormány közti politikai viszonyba. Annak, hogy formai szempontból az ezekhez hasonló esetekben ez megtörténhet, az az oka, hogy ezen az úton fel lehet számolni egy alkotmányellenes helyzetet. Utalnék az első fejezetben kifejtettekre, tökéletesen politikamentes alkotmánybíráskodás nem létezik, így az ilyen gyakorlat véleményem szerint nem lenne kárhóztatható.

Vizsgáljuk meg ezek után, hogy mit tehet az Alkotmánybíróság, ha a törvényhozásra megszabott határidő eredménytelenül telt el. Az első esetkör, amikor a Parlament, semmibe véve a vonatkozó AB határozatot, egyáltalán nem alkotja meg a jogszabályt. Az Alkotmánybíróság kezében erre az esetre nincsen direkt jogi eszköz, nem kell azonban némán beletörödni a megváltoztathatatlanba.

Az Alkotmánybíróság bármikor a nyilvánossághoz fordulhat, hiszen a jogvédő szervek gyakran használt eszköze a közvélemény erejének kihasználása. Kérdés, hogy az alkotmányjogi problémák iránt kevésbé fogékonyak számára – és a lakosság többsége természetesen ilyen – mennyire lehet hatásosan megvilágítani a problémát. Ennek az eszköznek a bevetése akkor lehet nagyon hatásos, ha olyan ügyben használják, ami széles tömegeket érdekel, mint például az abortusz vagy az euthanázia.

A következő, valamivel már erősebb eszköz az Alkotmánybíróság kezében, ha a köztársasági elnökhöz fordul. Az elnök kezében e téren széleskörű jogosítványok vannak. Először is megilleti a törvénykezdeményezés joga,¹¹⁴ részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés és az országgyűlési bizottságok ülésein, valamint javaslatot tehet az Országgyűlésnek intézkedés megtételére.¹¹⁵ Vizsgáljuk meg kicsit részletesebben ezeket az elnöki jogosítványokat abból a szempontból, hogy adott esetben élne-e velük az elnök az Alkotmánybíróság kedvéért!

A köztársasági elnök az elmúlt tíz évben elég ritkán élt törvénykezdeményezési jogával.¹¹⁶ Azokban az esetekben, amikor önálló törvényjavaslatot nyújtott be, elég nagy politikai ellenállásba ütközött, és a javaslatait vagy a felismerhetetlenségig módosították, vagy nem fogadták el. A javaslatok elvetése rendkívül kínosan érinti az elnököt, aki ezt a tekintélyvesztést nem engedheti meg magának.¹¹⁷ Ezek a rossz tapasztalatok azt vetítik előre, hogy a jövőben az elnök csak kivételes esetben fog élni ezzel a jogosultságával.

¹¹⁴ Alkotmány 25.§ (1). A jogirodalomban sok jogos kritika érte ezt a jogkört, melyek többségével egyetértek, a továbbiakban viszont úgy tárgyalom a kérdést, hogy mint létező lehetőséget, mellyel adott esetben élni lehet.

¹¹⁵ Alkotmány 30/A. (1) e,f pontjai.

¹¹⁶ A köztársasági elnök kezdeményezte például a postáról szóló 1992. évi XIV. törvény valamint a távközlésről szóló 1992. évi LXXIII. törvény hatálybalépéséről szóló törvényjavaslatot, de a nagy ellenállás miatt később visszavonta javaslatát. Országgyűlési irományok, 1990-94, 135, 10621.

¹¹⁷ A kérdéstről bővebben lásd pl. Ádám Antal: A köztársasági elnök jogállásának szabályozása. in: A köztársasági elnök az új alkotmányban. szerk. Holló András, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1995.

Az Alkotmány 29.§ (1) bekezdése kimondja, hogy a köztársasági elnöknek kötelessége az államszervezet demokratikus működése felett őrködni. Az a kérdés, hogy mi a “demokratikus őrködés” konkrét tartalma. Az Alkotmánybíróság a kérdéssel foglalkozó 8/1992. (I.30.) AB határozatában (ABH 1992. 51.) leszögezte, hogy az őrködés nem korlátozódik a krízishelyzetek feloldására, hanem része az államügyek szokásos menetének. A köztársasági elnök tehát nemcsak akkor léphet, ha a krízishelyzet fennáll, hanem megelőző intézkedéseket is tehet. A testület egy másik döntésében az őrködés egyik lehetséges módjaként külön kiemelte a törvénykezdeményezést.¹¹⁸ Az őrködés fontos tartalma továbbá egyfajta fék, ellensúlyi szerep, valamint az, hogy a köztársasági elnök feladata a megrekedt ügyeket átlendíteni a holtpontra.

Ezek az AB határozatok véleményem szerint megalapozzák azt, hogy a testület adott esetben a köztársasági elnök segítségét kérje egy mulasztásos alkotmánysértés megszüntetésére. Amennyiben az Alkotmánybíróság ezt az utat választja, nagyon körültekintően kell eljárnia. Először is, a köztársasági elnök elsősorban reprezentatív személyiség, aki szimbolizálja a nemzet egységét. Ahhoz, hogy ezt a feladatát el tudja látni, mind magának a pozíciónak, mind az azt betöltő személynek köztiszteletben kell állnia. Ebből a jellegből következően kialakult – egyébként teljesen helyes – elnöki gyakorlat az, hogy csak viszonylag ritkán, nagy jelentőségű ügyekben lép fel, ezzel is súlyt adva megnyilatkozásainak.

Az Alkotmánybíróság csak rendkívül nagy alkotmányos sérelem esetén tudja elérni, hogy a köztársasági elnök éljen törvénykezdeményező jogkörével. Ilyen nagy súlyú alkotmánysértés lehet, ha az Alkotmányban lévő direkt felhatalmazás alapján nem alkotja meg az Országgyűlés a jogszabályt, és ezzel alkotmányos értékek érvényesülését teszi lehetetlenné. Kisebb súlyú alkotmányellenesség esetében nem érdemes próbálkozni, mert az elnök nem lesz hajlandó érdemben semmit sem tenni.

Amennyiben az Alkotmánybíróság ilyen lépésre szánja el magát, az egyértelműen politikai döntés, gondosan végig kell tehát számolni a lehetséges politikai következményeket is. Ezzel a lépéssel szinte biztosan nagy politikai vihart

¹¹⁸ 36/1992. (VI.10.) AB határozat, ABH 1992. 207.

fog kavarni az Alkotmánybíróság, és heves tiltakozásra lehet számítani mind a kormányzat, mind az Országgyűlés részéről. Ez a helyzet már amúgy is válságtünet, hiszen azt jelzi, hogy az Alkotmánybíróság nem számít arra, hogy a jogalkotó, akár késve is, de eleget tesz az AB határozatban foglaltaknak, és létrehozza a hiányzó jogszabályt. A köztársasági elnökhöz fordulással a viszonyt könnyen még rosszabbá lehet tenni, és a különböző szervek közti ellenségeskedés nagyon veszélyes lehet. Az Alkotmánybíróság ugyanis nem ellenfele az állami szerveknek, és mindkét fél hatékony működését elősegíti, ha a viszony inkább konstruktív, mint feszült. Természetesen ez a "konstruktív viszony" még véletlenül sem jelentheti azt, hogy a kormányzati-jogalkotói oldal bármilyen formában befolyásolhatná az Alkotmánybíróság ítélezési gyakorlatát. Az Alkotmánybíróságnak minden esetben meg kell őriznie a függetlenségét. Az ilyen "direkt" politikai akciókat már csak azért is meg kell fontolnia a testületnek, mert ugyan a politikailag tökéletesen semleges Alkotmánybíróság nem létezik, de azért erre törekednie kell, és politikai állásfoglalását a határozatokon keresztül kell érvényesítenie. A "jogon kívüli" eszközök alkalmazása nem nagyon fér össze az Alkotmánybíróság jellegével.

Az Alkotmánybíróságnak ezeket a szempontokat mérlegelnie kell, de eközben nem szabad szem elől tévesztenie fő feladatát: az alkotmányos rend védelmét. Amennyiben ez semmilyen más úton nem látszik megvalósíthatónak, csak a jogalkotóval való összeütközés útján, akkor ezt is fel kell vállalni.

Nagyobb valószínűsége van annak, hogy a köztársasági elnököt aktivitásra lehet bírni, ha nem azt kéri az Alkotmánybíróság, hogy nyújtson be önálló törvényjavaslatot, hanem azt, hogy járjon közbe az Országgyűlésnél a törvény megalkotása érdekében. A köztársasági elnök – amennyiben úgy találja, hogy megfelelően nagy súlyú ügyről van szó – a Parlament legközelebbi ülésén felszólal, és elhívja az Országgyűlés figyelmét a mulasztásra, valamint az ezt megállapító AB határozatra, és kezdeményezi, hogy alkossa meg a törvényt. Természetesen könnyen lehet, hogy a politikai vihar ebben az esetben sem kerülhető el, de azért ez még mindig sokkal enyhébb eszköz az Országgyűlés befolyásolására, mint a direkt törvénykezdeményezés.

Az egész eljárás legkényesebb kérdése, hogy nincs benne jogi kényszerítő erő, azaz, ha az Országgyűlés nagyon akarja, megmakacsolhatja magát, és nem alkotja meg a törvényt. Az egész procedúrát úgy kell szervezni, hogy az AB határozattal való dacolás jelentős presztízs- és népszerűségvesztéssel járjon a Parlament számára..

Mindezek után vizsgáljuk meg a mulasztás másik nagy esekörét, amikor van ugyan szabályozás, de annak hiányos volta miatt alakul ki alkotmányellenes helyzet. Azok az eszközök, melyekről fentebb beszéltem, természetesen most is rendelkezésre állnak, azzal a különbséggel, hogy a köztársasági elnök nem törvényt, hanem törvénymódosítást fog javasolni.

Újdonság ebben az esetkörben az, hogy az Alkotmánybíróság kezében van egy jogi eszköz is, a normamegsemmisítés joga. Amennyiben úgy találja a testület, hogy a mulasztás a jogszabály egészét alkotmányellenessé tette, megsemmisítheti azt. Az Alkotmánybíróságnak ebben az esetben is több dolgot kell mérlegelnie. Először is azt, hogy a megsemmisítés nem okoz-e több kárt, mint amennyit használ. Érdekes egy konkrét határozat kapcsán vizsgálni a kérdést, mert jól megvilágítja, hogy milyen nehézségeket kell a testületnek ilyenkor megoldania.

Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a népszavazás kérdésével. Ezek közül nagyon tanulságos az 52/1997. (X.14.) AB határozat. (ABH 1997. 331.) a döntésében megállapította, hogy az akkor hatályos törvény¹¹⁹ nem volt összhangban az Alkotmánnyal. Egy korábbi AB határozat¹²⁰ már foglalkozott ezzel a jogszabállyal, és akkor is megállapították a mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértést, határidő tűzésével kötelezték az Országgyűlést jogalkotói feladat teljesítésére, valamint megsemmisítették az Ntv. bizonyos szakaszait. A jogalkotó azonban csak majdnem egy éves késéssel rendezte a népszavazás és népi kezdeményezés kérdését, és akkor is csak az Ötv.-ben, annak helyi szinten gyakorolható formáját.

Az 52/1997.(X.14.) AB határozat (ABH 1997. 331.) tárgykör általános rendezésével az Országgyűlés adós maradt. A testület ebben a döntésében kifejtette, hogy a hatályos jogszabály több sebből vérzik, teljes revízióra szorul, akár a teljes

¹¹⁹ 1989. évi XVII. törvény a népszavazásról és népi kezdeményezésről. (Ntv.)

¹²⁰ 2/1993. (I.22.) AB határozat, ABH 1993. 33.

megsemmisítés is indokolt lenne, csak éppen ezzel a lépéssel nagyobb zavarokat okoznának, mint a hatályban tartással. A testület ezért a pro futuro megsemmisítést választotta törvény egészére nézve 1997. december 31. hatállyal,¹²¹ míg azonnali hatállyal megsemmisítette a törvény egy szakaszát, melynek hatályban tartását semmiképpen sem tartotta megengedhetőnek.

Jól példázza ez az eset, hogy az Alkotmánybíróságnak milyen dilemmával kell ilyenkor megküzdenie. Egyrészt a normamegsemmisítés nem feltétlenül fogja arra inspirálni az Országgyűlést, hogy minden mást félretéve, a lehető legrövidebb időn belül orvosolja az Alkotmány sérelmét. Nem szabad természetesen azt feltételezni, hogy semmilyen hatást nem gyakorol a testület döntése a Parlamentre. Az esetek túlnyomó többségében az alkotmánybírósági döntésben meghatározott határidő be nem tartása nem az Alkotmánybíróság semmibe vevéséből fakadt, hanem abból, hogy az Országgyűlésben nagyon feszített ütemű törvényhozási munka folyik, és nem mindig tudják a honatyák tartani a maguk elé kitűzött menetrendet. Az Alkotmánybíróság döntése értelmében előállott plusz feladat határidőre való teljesítése ezért sokszor nem sikerül. A norma megsemmisítés sokszor nagyon hatásos figyelmeztetés lehet, abban az esetben, ha az Országgyűlés semmiképpen nem akar eleget tenni jogalkotói kötelezettségének, nem lehet mit tenni.

Az is gond, hogy a norma megsemmisítése adott esetben nem nyújt megoldást, sőt, tovább ronthatja a helyzetet, például azzal, hogy joghézagot okoz. Az Alkotmánybíróságnak amúgy is konzekvens gyakorlata, hogy a hatályos jogot lehetőleg kíméli, és csak akkor nyúl a normamegsemmisítés eszközéhez, ha tényleg nincs más megoldás.

Ugyanakkor látható, hogy milyen fokozatokat alkalmazhat az Alkotmánybíróság, ha az eset lehetővé teszi a normamegsemmisítés összekapcsolását a mulasztásos alkotmány sértéssel. Elkerülendő a jogbiztonságot sértő helyzet kialakulását, egyben gesztust gyakorolva az Országgyűlés felé, lehet alkalmazni a jövőbeli megsemmisítést. Amennyiben az alkotmány sértés olyan súlyos, hogy a pro futuro megsemmisítés nem tűnik elégséges eszköznek, sor kerülhet a jogszabály

¹²¹ A 64/1997. (XII.17) AB határozattal (ABH 1997, 380.) a törvény egészére vonatkozó megsemmisítési határidőt 1998. III. 6 - ra változtatta a testület.

azonnali megsemmisítésére. Lehet a fokozatosságot úgy is felfogni, hogy csak a vizsgált jogszabály egyes szakaszait semmisíti meg a testület, de a határozatban előrevetíti, hogy amennyiben a jogalkotó nem tesz eleget feladatának, a jogszabály teljes megsemmisítése várható.

Speciális eset a normamegsemmisítésen belül, ha az Országgyűlés Házsabályával¹²² kapcsolatban merül föl. Az Alkotmánybíróság az elmúlt évek során több határozatában foglalkozott a Házsabály egyes rendelkezéseivel. Megállapította például a testület, hogy az Országgyűlés mulasztásos alkotmányértést követett el akkor, amikor nem építette be a Házsabályba azokat a szabályokat, melyek garantálnák a törvényjavaslatok alkotmányos felülvizsgálatának indítványozására vonatkozó jog gyakorlását.¹²³

Ebben a döntésében az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy amennyiben a Parlament nem teremti meg az előzetese normakontroll eljárásjogi felételeit, úgy a meghozott törvényt fogja a hatálybalépés napjára visszamenőleg megsemmisíteni. A testület álláspontja szerint " a megsemmisítés alapja alkotmányellenesség, amely a norma formai alkotmányellenességének egyik változata." A mulasztás szankciója ebben az esetben az lesz, hogy egy olyan másik jogszabályt semmisít meg az Alkotmánybíróság, amely "csak" abban a hibában szenved, hogy a meghozatalakor nem volt biztosított az utólagos normakontroll lehetősége! Ez nagyon erős eszközt adott az ellenzéki képviselők kezébe, mert ezen az úton bármely nekik nem tetsző törvényt megtámadhatnak formai okokra hivatkozva.. Sőt még az is elképzelhető, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból fog - mulasztásos alkotmányértésre hivatkozva - megsemmisíteni jogszabályokat. (Más kérdés persze, hogy ezzel a lépéssel a testület már túllépné a neki fenntartott kereteket, de teljességgel nem zárható ki ez a lehetőség.)

Az Alkotmánybíróság továbblépett a szankciók kialakításának terén, ugyanis még ebben az évben az 50/1997. (X.11) AB határozattal megsemmisítette a Házsabály azon részeit, amelyekhez kapcsolódva meg kellett volna teremteni az előzetes normakontroll lehetőségét. A mulasztás szankciója tehát adott esetben lehet a

¹²² Az Országgyűlés Házsabályáról jelenleg a 46/1994. (IX. 30.) Országgyűlési határozat rendelkezik.

¹²³ 29/1997. (IV.29.) AB határozat, ABH 1997. 122.

megtámadott jogszabály részbeni vagy teljes megsemmisítése. Az Országgyűlés ugyan a megsemmisített szakaszok helyébe 1997. XII. 31.-ei hatálybalépéssel új rendelkezéseket iktatott be a Házsabályba,¹²⁴ de ezek a szakaszok csak 1998. III. 11.-ig voltak hatályban,¹²⁵ úgyhogy véleményem szerint a Parlament továbbra sem rendezte megnyugtatóan az előzetes normakontroll kérdését, úgyhogy mind a mulasztásos alkotmányértés, mind a fentebb említett formai okokra alapított törvényt megsemmisítés lehetősége fennáll.

Az 1998-as választások után heves politikai vitát váltott ki, hogy a Magyar Igazság és Élet Pártja alakíthat-e parlamenti frakciót. Az ezzel az üggyel foglalkozó AB határozat¹²⁶ kimondta a vonatkozó házsabályi rendelkezés alkotmányellenességét, és megsemmisítette azt. Ugyanebben a döntésben kimondta az Alkotmánybíróság, a Parlament mulasztott azzal, hogy a Házsabály nem garantálja a független képviselőknek az országgyűlési bizottsági tagsághoz való jogot. Szintén ebben a határozatban semmisítette meg a testület az országgyűlési bizottságok megalakulására, a bizottsági megbízatások megszűnésére, valamint a bizottsági tagokra vonatkozó szabályokat. Ezeknek a szabályoknak a megalkotása azóta sem történt meg, pedig az arra kitűzött határidő majdnem két éve lejárt.

Szintén nagy vitákat váltott ki a közelmúltban az Országgyűlés üléskezési rendjével kapcsolatos politikai csatározás. Az Alkotmánybíróság is foglalkozott az üggyel, és megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásos alkotmányértését követett el akkor, amikor a Házsabályban nem szabályozta a jogbiztonság követelményeinek megfelelően a rendes ülésszakokon belüli üléskezési rendet.¹²⁷ A Parlament ebben az esetben sem pótolta a mulasztását.

Mint látható, a Házsabállyal szemben több, önmagában is súlyos alkotmányos kifogás merült fel. Komolyan el kell gondolkozni azon, hogy ezek a hiányosságok nem alapozzák-e meg a 46/1994. (IV.29.) OGY határozat teljes egészében való megsemmisítését. A jelenlegi szabályozás – pontosabban annak hiányossága – miatt

¹²⁴ 104/1997. (XI.26.) OGY határozat.

¹²⁵ A Házsabály előzetes normakontrollról rendelkező 107/B. §-t a 25/1998. (III.11.) OGY határozat helyezte hatályon kívül, és helyére azóta sem került újabb szakasz.

¹²⁶ 27/1998. (VI.16.) AB határozat, ABH 1998. 197.

¹²⁷ 4/1999. (III.31.) AB határozat, ABH 1999. 52.

nem alkotmányos a parlamenti frakcióalapítás, nem alkotmányos a bizottságok munkája és az ülésezési rend sem. Ez utóbbi kapcsán komolyan sérülnek – többek között – a Parlament ellenőrzési jogosítványai is. Mindezekhez járul az, hogy az Országgyűlés nyíltan semmibe veszi az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatait, melyek pedig ugyanúgy kötelezőek rá, mint bárki másra. Az Alkotmánybíróság tekintélye – véleményem szerint – a jogállamiság fontos része. Az AB határozatok figyelmen kívül hagyásával az Alkotmány fontosságát is megkérdőjelezte az Országgyűlés.

Úgy érzem, hogy a Hárszabály egyes részeinek alkotmányellenessége már elérte azt a szintet, hogy megkérdőjeleződik az Országgyűlés egész működésének alkotmányossága. Nem megengedhető, hogy a legfőbb jogalkotó szerv úgy viselkedjen, mintha rá az Alkotmány normái és az alkotmányos értékek nem lennének kötelezőek. A helyzet megérett arra, hogy az egész Hárszabályt megsemmisítse az Alkotmánybíróság, ami nagyon komoly figyelmeztetés lehet az Országgyűlésnek, hiszen Hárszabály nélkül nem tud működni.

Az Alkotmánybíróságnak sok gondot okoz az is, hogy az általa kitűzött határidőket a jogalkotók nem tartják be, még ha végül meg is alkotják a hiányzó normát. Erre az esetre nincs az Alkotmánybíróság kezében megfelelő súlyú szankció. A testület azért nem ment el minden esetben szó nélkül az ilyen gyakorlat mellett. A 4/1997. (X. 3.) AB határozattal (ABH 1997. 324.) elbírált ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy egy korábbi döntésében¹²⁸ mulasztásért elmarasztalta az Országgyűlést, és egyidejűleg felfüggesztett egy megsemmisítési eljárást. Az Országgyűlés eleget tett ugyan jogalkotói feladatának, de majdnem egyéves késéssel. Az Alkotmánybíróság ezért újólá megállapította a mulasztást arra az évre is. Ez az ügy is jól mutatja a szankciók elégtelenségét, hiszen körülbelül ez a maximum, ameddig a testület elmehet, és ez sem több, mint a nemtetszés erőteljes kifejezése, melynek valódi következménye nincs.

2. A rendeletalkotás elmulasztása

¹²⁸ 61/1995 (X.6.) AB határozat, ABH 1995. 317.

Megtörténhet az, hogy a Kormány, az Alkotmánybíróság határozatát figyelmen kívül hagyva, nem teljesíti jogalkotó feladatát. A testületnek ebben az esetben sem áll rendelkezésére direkt jogi eszköz akarata érvényesítésére. Az első nagy esetkör itt is az, amikor a Kormány egyáltalán nem alkot normát. Természetesen az Alkotmánybíróság ebben az esetben is fordulhat a nyilvánossághoz, megpróbálva nyomást gyakorolni a Kormányra. Csekély azonban a valószínűsége annak, hogy egy hiányzó kormányrendeletből akkora ügyet lehessen csinálni, hogy a botrány elsimításához a Kormány számára fontossá váljon a rendelet megalkotása.

Hatásosabb eszköz lehet, ha az Alkotmánybíróság megpróbálja az ügybe bevonni a Parlamentet. Teheti ezt egyfelől úgy, hogy jelzi az Országgyűlésnek, a Kormány nem teljesíti a kötelezettségeit, és "felkéri" a Parlamentet, hogy a különböző rendelkezésére álló ellenőrzési eszközök bevetésével vegye rá a Kormányt a jogalkotásra.

Felmerülhet a kérdés, hogy miért állna érdekében a mindenkori többségnek a saját Kormányára ellen fellépni. A dolgot szakmai érvek magyarázhatják. A kormányrendeletek jelentős része ugyanis törvényi felhatalmazás alapján születik, és a törvények a végrehajtási rendeleteik nélkül nem sokat érnek. Amennyiben tehát a Kormány elmulasztja jogalkotói feladatát, az Országgyűlés eredményes munkáját is akadályozza. Amennyiben a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörbe tartozó feladatát nem teljesítette, úgy a fellépés indoka lehet a honatyák alkotmánytisztelete, más kérdés persze, hogy a politikai érdekek sokszor erősebbnek bizonyulnak az elveknél.

A másik eszköz, amely a Parlament kezében van, hogy elvonja a Kormány jogalkotó hatáskörét, és az adott tárgyban törvényt alkot. Elvileg ez tökéletes megoldás, megoldódik a szabályozás hiányából adódó alkotmányellenes helyzet. A Kormánynak is elég kínos szituációt teremt, tehát van arra esély, hogy a jövőre nézve kedvezően befolyásolja a Kormány ilyen irányú gyakorlatát. A probléma ezzel csak az, hogy egy, a magyar jogban meglévő negatív tendenciát erősít, nevezetesen azt, hogy a Parlament sok olyan tárgykörben is törvényt alkot, melyben bőségesen

elegendő lenne a kormány - vagy miniszteri rendeleti szint.¹²⁹ Az Országgyűlés ezzel a gyakorlatával teljesen fölöslegesen szűkíti a kormányzat mozgásterét, azonkívül sok esetben nem képes olyan normát alkotni, amely megfelelne a gyorsan változó viszonyoknak.

A másik lehetőség az, hogy a Kormány formailag eleget tesz ugyan rendeletalkotási kötelezettségének, de valójában nem oldja meg az alkotmányellenes helyzetet. Az Alkotmánybíróság ebben az esetben megsemmisítheti az alkotmányértő rendeletet. Természetesen gondosan kell mérlegelnie az összes körülményt, mert nem biztos, hogy egy-két alkotmányellenes részlet az egész normát alkotmányellenessé teszi. Amennyiben mégis, akkor is célszerű pro futuro megsemmisítést alkalmazni, mert ez is olyan gesztus lehet, amely a jogszabály megalkotására ösztönözheti a Kormányt.

A kormány tagjának rendelete is okozhat alkotmányellenességet, és az is előfordulhat, hogy az Alkotmánybíróság felszólítása ellenére sem tesz eleget a miniszter jogalkotói kötelezettségének. Az első eset, amikor a miniszter semmilyen normát nem alkot. Az Alkotmánybíróság kezében ebben az esetben sem nagyon vannak direkt jogi eszközök. Megpróbálhatja az Alkotmánybíróság felhasználni a nyilvánosságban rejlő erőt, de egy miniszteri rendelet esetében könnyen annak a veszélynek teszi ki magát, hogy nevetségessé válik. Nagyon nehéz ugyanis megmagyarázni a közvéleménynek, hogy egy hiányzó szakminiszteri rendelet olyan súlyos sérelmet okoz, amivel a nyilvánosság elé kell lépni.

Ugyanúgy megpróbálhatja az Alkotmánybíróság bevonni az ügybe a Parlamentet, mint azt a kormányrendelet kapcsán már vázoltam. A parlamenti ellenőrzés eszközei könnyen hatásosnak bizonyulhatnak. Úgy vélem, hogy az Országgyűlés az ilyen esetek 99%-ban nem alkothatja meg a hiányzó normát a szakminiszter helyett, ugyanis a miniszteri rendelet olyan részletkérdések szabályozására való, amelyhez a szükséges szaktudás sok esetben nem is áll a Parlament rendelkezésére. Arról nem is beszélve, hogy olyan gyorsan változó viszonyokat kell szabályozni, amit a törvényhozás biztos, hogy nem fog tudni követni.

¹²⁹ Ennek a rendkívül káros gyakorlatnak jellemző példája a már idézett a takarmányok előállításáról és forgalomba hozataláról szóló 1995. évi XCII. törvény.

Szintén előfordulhat az is, hogy a szakminiszter olyan tartalommal alkotja meg a rendeletét, amely alkotmányosan nem megfelelő. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság kezében ott van a normamegsemmisítés joga, a fentiekre való tekintettel azonban ebben az esetben is óvatosan kell élnie ezzel a jogkörével.

Az önkormányzat rendeletalkotásának elmaradása esetén érdekes helyzet állhat elő. Felmerülhet az, hogy ilyen esetben az önkormányzatot esetleg fel lehet oszlatni alkotmányellenes működés címén. Az Országgyűlést megilleti az a jog, hogy “a Kormánynak – az Alkotmánybíróság véleményének kikérése után előterjesztett – javaslatára feloszlatja azt a helyi képviselőtestületet, amelynek működése az Alkotmánnyal ellentétes”.¹³⁰ Mint látható, az Alkotmánybíróságnak nincs közvetlen jogosultsága képviselőtestület felosztatására, csak részt vesz az eljárásban.

Vizsgáljuk meg azt, egyáltalán milyen rendelet megalkotása alapozhatja meg ezt a rendkívül súlyos szankciót! Véleményem szerint ilyen indokú felosztatásra csak egy esetben kerülhet sor, ha az önkormányzat nem alkotja meg a szervezeti és működési szabályzatát. Enélkül ugyanis egy önkormányzat működése minden törvényes alapot nélkülöz, ami megalapozza mind a mulasztásos alkotmányellenesség kimondását, mind a felosztatást.

Az önkormányzati mulasztás esetében is rendelkezésre állnak a többi szintnél már elemzett eszközök, ezért azok tárgyalását ezen a helyen mellőzöm. Természetesen ennél a szintnél kizárt, hogy az adott kérdésről a Parlament törvényt alkosson. Hiányos normaalkotás esetén az Alkotmánybíróság természetesen megsemmisítheti az önkormányzati rendeletet, de a fentiekben kifejtettek alapján nagyon óvatosan kell eljárnia.

Összefoglalva, az Alkotmánybíróság kezében a mulasztásos alkotmányvétség szankcionálására direkt jogi eszköz nagyon kevés van, de ezeket jól kihasználva és a lehetőségekhez képest alkalmazva a fokozatosságot, mégis jelentős sújt adhat a határozatainak.

¹³⁰ Alkotmány 19.§ (3)l pontja.

Bibliográfia

AB határozatok és döntések

- 22/1990. (X.16.) AB határozat, ABH. 1990. 83.
25/1990. (XI.8.) AB határozat, ABH 1990. 184.
30/1990. (XII.15.) AB határozat, ABH. 1990. 129.
31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990. 136..
32/1990. (XII. 22.) AB határozat, ABH. 1990. 145.
100/E/1990/4. AB határozat, ABH. 1990. 284.
133/E/1990/5 AB határozat, ABH. 1990. 293.
275/E/1990. AB határozat, ABH. 1990. 309.
317/E/1990/8. AB határozat, ABH. 1990. 223.
54/B/1990/3. AB határozat, ABH. 1990. 274.
1397/B/1990. AB határozat, ABH. 1990. 507.
32/1991. (VI.6.) AB határozat, ABH 1991. 129.
57/1991. (XI.8.) AB határozat, ABH 1991. 277.
56/1991. (XI: 8.) AB határozat, ABH. 1991. 392.
186/B/1991/2 AB határozat, ABH 1991. 545.
1116/E/1991/2 AB határozat, ABH 1991.829.
1008/H/1991/3 AB határozat, ABH 1991.730.
1428/H/1991 AB határozat, ABH. 1991. 738.
1840/H/1991/5 AB határozat, ABH. 1991. 741.
8/1992. AB határozat, ABH 1992. 51.
10/1992. (II. 25.) AB határozat,ABH 1992. 72.
11/1992. (III.5.) AB határozat, ABH 1992. 77.
32/1992. (V.29.) AB határozat, ABH. 1992. 182.
35/1992. (VI.10.) AB határozat, ABH. 1992. 204.
36/1992. (VI.10.) AB határozat, ABH 1992. 207.
37/1992. (VI.10.) AB határozat, ABH. 1992. 227.
66/1992. (XII.17.) AB határozat, ABH. 1992. 293.

778/B/1992. AB határozat, ABH. 1994. 547.
1621/E/1992. AB határozat, ABH. 1992. 765.
2/1993. (I.22.) AB határozat, ABH. 1993. 33.
15/1993. (III.12.) AB határozat, ABH. 1993. 112.
16/1993. (III.12.) AB határozat, ABH. 1993. 143.
38/1993. (VI.11.) AB határozat, ABH 1993. 256.
53/1993. (X.13.) AB határozat, ABH 1993. 323.
830/E/1993. AB határozat, ABH. 1993. 617.
932/E/1993. AB határozat, ABH. 1993. 674.
55/1994. (XI.10.) AB határozat, ABH 1994. 296.
62/1994. (XII.24.) AB határozat, ABH.. 1994. 475.
339/B/1994. AB határozat, ABH. 1994. 707.
987/H/1994. AB határozat, ABH. 1994. 910.
1/1995. (II.8.) AB határozat, ABH. 1995. 31.
5/1995. (II.22.) AB határozat, ABH 1995. 444.
9/1995. (II.22.) AB határozat, ABH.. 1995. 455.
22/1995 (III.31.) AB határozat, ABH. 1995. 108.
25/1995. (V.10.) AB határozat, ABH. 1995. 427.
61/1995. (X.6.) AB határozat, ABH 1995. 317.
72/1995. (XII.15.) AB határozat, ABH. 1995. 351.
76/1995. (XII.21.) AB határozat, ABH. 1995. 551.
80/1995. (XII.21.) AB határozat, ABH. 1995. 562.
14/1996. (IV.24.) AB határozat, ABH. 1996. 56.
37/1996. (IX.4.) AB határozat, ABH. 1996. 122.
49/1996. (X.25.) AB határozat, ABH. 1996. 150.
56/1996. (XII.12.) AB határozat, ABH 1996. 204.
2/1997. (I.22.) AB határozat, ABH. 1997. 27.
4/1997. (X.3.) AB határozat, ABH. 1997. 324.
29/1997. (IV.29.) AB határozat, ABH. 1997. 122.
31/1997. (V.16.) AB határozat, ABH 1997. 154.
52/1997. (X.14.) AB határozat, ABH. 1997. 331.

63/1997. (XII.11.) AB határozat, ABH. 1997. 365.
64/1997. (XII.17.) AB határozat, ABH. 1997. 380.
540/B/1997. AB határozat, ABH. 1997. 586.
1080/D/1997. AB határozat, ABH. 1997. 1045.
497/E/1997. AB határozat, ABH. 1997. 967.
27/1998. (VI.16.) AB határozat, ABH. 1998. 197.
30/1998. (VI.25.) AB határozat, ABH 1998. 220.
55/1998. (XI.27.) AB határozat, ABH 1998. 496.
56/1998. (XI.27.) AB határozat, ABH 1998. 502.
4/1999. (III.31.) AB határozat, ABH. 1999. 52.
6/1999. (UV.21.) AB határozat, ABH 1999. 90.
22/1999. (VI.30.) AB határozat, ABH. 1999. 170.
24/1999. (VI.30.) AB határozat, ABH. 1999. 237.
35/1999. (XI.26.) AB határozat, ABH. 1999. 310.
37/1999. (XII.17.) AB határozat, ABH. 1999. 431.
2/2000. (II.25.) AB határozat, Magyar Közlöny 2000/16. szám, 647- 654.old.
30/2000. (X. 20.) AB határozat, Magyar Közlöny 2000/14. szám, 6549-53. old.
310/E/1991. AB végzés, ABH. 1992. 765.
264/E/1992. AB végzés, ABH. 1993. 834.
290/E/1993. AB végzés, ABH 1993. 1012.
291/E/1993 AB végzés, ABH. 1993. 957.
1506/E/1992. AB végzés, ABH. 1994. 899.