

Szmodis Jenő

A politikumtól a szakma felé

Adalékok az alkotmánybíráskodás kérdéseihez

From Politics Towards Profession

*Contributions to Various Matters Related
to Constitutional Court Activity*



Összefoglalás

A tanulmány¹ vázolja az Alkotmánybíróság tevékenységének politikai vonatkozásait, különös tekintettel az ún. aktivizmus kérdésre. Bemutat egy súlyos kodifikációs hibát, ami a parlamentáris kormányzás akadályát képezte a rendszerváltás idején. Vizsgálja az Alkotmánybíróság létrehozásának körülményeit, egyúttal megkísérli kijelölni az Alkotmánybíróság szakmai munkájának kereteit.

Summary

The study outlines the political aspects of the Constitutional Court's activities, in particular those termed as 'activism'. A serious codification error is presented, which prevented parliamentary governance at the time of the change of regime. The paper examines the circumstances of the foundation of the Constitutional Court, and attempts to designate the professional framework of the Constitutional Court's activity.

AZ AKTIVIZMUS KÉRDÉSE

Az alkotmánybíráskodás – függetlenül attól, hogy azt önálló, alkotmánybíróági szervezet vagy (amint az USA-ban) a rendes bíróság valamely szerve végzi – szükségkép-

DR. SZMODIS JENŐ PHD, egyetemi adjunktus, ELTE ÁJK Jog- és Társadalomelméleti Tanszék (szmodisj@t-online.hu).

pen rendelkezik politikai relevanciával, hiszen az alkotmánybíráskodás során született döntések jellemzően közjogi-politikai testületek (törvényhozás, kormány) által megalkotott normákról, azok sorsáról rendelkeznek. Az alkotmánybíróági tevékenységnek ez a természetes politikai relevanciája azonban koronként, országonként igencsak eltérő mértéket mutathat. A szakirodalom külön tárgyalja az úgynevezett *aktivista* alkotmánybíráskodás-ítélkezés gyakorlatát, amelyhez szemléletes példákkal szolgált az amerikai Supreme Court. Ez a 20. század utolsó harmadában meghonosodott kifejezés egyaránt fedi mind az ún. *konzervatív*, mind pedig a *progresszív* aktivizmust. A társadalmi-politikai folyamatokat fékezni, illetve gyorsítani igyekvő aktivista gyakorlattal szemben az alkotmánybíráskodás „normál” ügymenete áll, ami jellemzően az alkotmány *szövegét* tekinti döntései elsődleges alapjának. Hangsúlyozni kell azonban, hogy az aktivizmus nem egzakt fogalom, valamely ítéletnek, határozatnak az *aktivista* vagy *nem aktivista* jellege igencsak vita tárgyát képezheti, és a minősítést nem utolsósorban az előzetes ideológiai-politikai meggyőződések döntenek el.

Sajátosan alakult ebből a szempontból a magyar alkotmánybíráskodás első évtizede, amely egyfelől fokozottan mutatta a politikai relevancia jelenségeit, másfelől úgy alakított ki egy aktivista gyakorlatot (vö. „láthatatlan Alkotmány”), hogy eközben gyakran *normapozitívista* érvelés jellemezte. Az azonban bizonyos, a magyarországi rendszerváltás módjára, a változások mértékére markáns módon nyomta rá a bélyegét az Alkotmánybíróság munkája. Az Alkotmánybíróságnak ugyanis közvetett módon abban is szerepe volt, hogy az első szabadon megválasztott Országgyűlés gyakorlatilag *nem kezdhet* meg a munkáját a *parlamentáris demokráciák logikája* szerint, hanem ezt meg kellett hogy előzze a legnagyobb kormánypárt, a Magyar Demokrata Fórum és a legerősebb ellenzéki párt, a Szabad Demokraták Szövetségének híres-hírhedt paktuma. Hogy a Magyar Alkotmánybíróság korai munkásságának tényleges – az ideáltipikusan szükségszerű mértéken túlmutató – politikai relevanciájáról képet kapjunk, érdemes felidézni 1989 őszének, 1990 tavaszának-nyarának eseményeit, tehát az Ellenzéki és Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások időszakát, az e tárgyalások nyomán született alkotmánymódosítást és annak következményeit.

A RENDSZERVÁLTÓ ALKOTMÁNY „KODIFIKÁCIÓS HIBÁJA”

Viszonylag kevés szó esik arról a *közjogi helyzetről*, alkotmányos konfliktusról, ami a paktumot – gyakorlatilag illegitim módon – szükségessé tette. Arról van ugyanis szó, hogy az ún. Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások lezárását követően a még pártállami Országgyűlés törvénybe iktatta mindazokat a közjogi változásokat, amelyek a polgári-demokratikus átalakuláshoz szükségesek voltak. E jogalkotási munka bizonyos új törvények – például választójogi törvény – elfogadását jelentette, nem kis részben pedig a kommunista Alkotmány módosítását.

A gépezetbe azonban porszem került, ami hosszú hónapokig, egészen a választásokig senkinek sem tűnt fel. Ám ez a porszem aprónak igencsak kevéssé nevezhető, hiszen ennek következtében a *parlamentáris kormányzás lehetősége vált kérdésessé*. 1989–90 tájékán minden, a politikával akár csak felszínesen is foglalkozó ember derűtségét

váltotta ki a lengyel Nemzeti Kerekasztal-tárgyaláson született „eredmény”, amelynek értelmében előre felosztották a parlamenti helyeket a regnáló kommunista hatalom és az ellenzék között. Függetlenül tehát a megtartandó választás végeredményétől. „Mi végre akkor a választás?” – kérdezte mindenki. Nem sejtve, hogy Magyarországon kifejezett megállapodás nélkül egy ehhez hasonló helyzet, a parlamentáris demokrácia logikája szerinti működés ellehetetlenülése várható.

1989. október 23-án Szűrös Mátyás, az Országgyűlés elnöke kikiáltotta a köztársaságot, és aznap hatályba léptek az Alkotmányt módosító rendelkezések² is, az alkotmányjogi csapdát jelentő rendelkezésekkel együtt. A csapda két apró szabályból állt, amelyek noha szorosan összefüggtek egymással, a kodifikáció során azonban azok viszonylag távol kerültek egymástól. A módosított Alkotmány 24. § (3) bekezdése kimondta, hogy az alkotmányerejű törvények elfogadásához a képviselők kétharmadának szavazatára van szükség. Ez a rendelkezés önmagában akár helyeselhető is volna. Alkotmányos gondolkodás mellett alappal feltételezhető, hogy alkotmányerejű törvényekkel olyan sarkalatos kérdések szabályozása történik, amelyeknek akár az Alkotmányban is helye lehet, másfelől helyeselhető, hogy ha az Alkotmány elfogadásához és módosításához kétharmad szükséges, akkor ugyanezt a követelményt támasszuk az alkotmányerejű törvényekkel szemben is. A problémát azonban éppen az jelentette, hogy a módosított Alkotmány *taxatív*e nem jelölte ki azt a törvényhozási kört, amelyre vonatkozóan alkotmányerejű törvényeket kell alkotni. Ezzel szemben a módosított Alkotmány 8. § (2) bekezdése kimondta, hogy *alapvető jogokra és kötelezettségekre* vonatkozó szabályokat kizárólag *alkotmányerejű törvény* állapíthat meg. Mindkét rendelkezés egyaránt 1989. október 23-tól 1990. június 24-ig volt hatályban, a köztársaság kikiáltásának napjától az MDF–SZDSZ-paktum nyomán végrehajtott alkotmánymódosításig, amely már *taxatív*e felsorolta az ún. kétharmados törvényeket.

A közjogi csapdának az önmagukban ártalmatlannak tűnő rendelkezéseken kívül volt egy harmadik komponense. Nevezetesen az *Alkotmánybíróság jogértelmezése*, amely – egyébként szövegszerűen összhangban az Alkotmány előírásaival – konkrét tartalommal töltötte ki az „alapvető jogok és kötelezettségek” fogalmait. Az Alkotmánybíróság 5/1990. (IV. 9.) AB számú határozatával 1990. március 14-én, az ún. kamatadóról szóló jogszabályok³ megsemmisítése kapcsán úgy foglalt állást, hogy az *adózási kérdések alapvető jogokat és kötelezettségeket érintenek*. A megsemmisített törvény és a végrehajtásra kiadott rendelet a lakáscélú kedvezményes állami kölcsönök vonatkozásában irányoztak elő kamatfizetést, mivel lényegesen megnőtt az infláció és az alapkamat a szerződéskor megállapított kamatmértékhez képest. Az Alkotmánybíróság indoklásában rámutatott: „A módosított Alkotmány »Alapvető jogok és kötelezettségek« c. XII. fejezetében viszonylag kevés alapvető állampolgári köteletséget állapít meg. Ezek között szerepel az Alkotmány 70/I. § előírása, amely szerint a Magyar Köztársaság minden állampolgára köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.”

Az Alkotmánybíróság a megsemmisített adótárgyú törvény vonatkozásában kiemelte továbbá: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvény az Alkotmány 70/I. §-ában megfogalmazott, alapvető állampolgári köteletségre vonatkozó szabályokat állapít meg. [...] Az 1989. évi XLIX. törvényt az Országgyűlés az 1989. december

20-i ülésén a 324 jelen lévő képviselőből 186 igen, 92 nem és 45 tartózkodott szavazattal fogadta el. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a törvény meghozatala az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében és a 24. § (3) bekezdésében foglaltakat megsértve alkotmányellenesen történt, mert a törvény [...] a szükséges legkevesebb 252 szavazat helyett csupán 186 szavazatot kapott.”

Az érvelés hibátlan, és önmagában, illetve logikailag éppúgy nem kifogásolható, mint az Alkotmány hivatkozott két rendelkezése [8. § (2) és 24. § (3) bekezdése], ahogyan önmagában az sem, hogy az Alkotmány az arányos közteherviselést alapvető kötelességként határozta meg. E rendelkezések egymással való összefüggésükben azonban valóban olyan helyzetet teremtettek, hogy egyszerű többséggel még egy költségvetési törvény sem volt elfogadható, hisz annak bevételi oldala az adótörvényeket óhatatlanul érinti.

Joggal merül fel a kérdés: látta, láthatta-e az Alkotmánybíróság döntésének, valamint az Alkotmány sajátos rendszert alkotó szabályainak következményét, nevezetesen a többségi kormányzás lehetetlenségét? Ha ugyanis az Alkotmánybíróság az *alkotmányos helyzetben rejlő anomáliát* – tudniillik a többségi demokrácia elvének negligálását – nem látta, úgy szakmai alkalmassága kérdőjelezhető meg. Ha azonban látta, és azt említésre méltónak nem tartotta, úgy jóhiszeműségéhez fér kétség.

A „HIBA” HÁTTERÉRŐL

A kormányozhatatlanság kialakulásáról⁴ az elmúlt években több kulcsszereplő is megnyilatkozott. Tölgyessy egy 2011 októberében tartott konferencián a következőképpen beszélt az elrontott Alkotmányról: „És még egy nagy alkotmányrevízió történt ’89 után, amit sok minden más ok miatt két praktikus ok tett szinte kötelezővé. Az egyik... egy nagyon súlyos kodifikációs hiba. Nevezetesen bekerült az Alkotmány elején egy utaló szabály... ami nevezetesen úgy szólt, hogy a kétharmados törvényekre egy tág kör volt, és benne volt, hogy az állampolgári kötelezettségekre is kétharmad vonatkozik. Most a választás két fordulója közt bekerült egy nagyon kényes jogi kérdés, a kamatadóról szóló jogi kérdés [...] És az Alkotmánybíróság azt mondta, hogy ő nem is foglalkozik a dolog meritumával, érdemével, hanem mivel nem kétharmaddal fogadták ezt el, megsemmisíti az egészet, mert az adótörvények kétharmadosak. ...számomra azt jelentette már aznap, hogy Magyarországot nem lehet parlamentárisan kormányozni. Ez a többségi elv megkérdőjelezését jelentette. Volt közben egy nemzeti csúcs, még Németh Miklós hívott össze, és én már ott javasoltam, hogy még most a választás előtt egyezzünk meg, hogy hogyan kell ezeket módosítani, hogy visszatérhessünk a parlamentarizmushoz.”⁵

Tölgyessy rosszul emlékszik a kamatadóról szóló alkotmánybíróági döntés időpontjára, az ugyanis nem a két választási forduló (1990. március 25. és április 8.) közé esett, hanem 1990. március 14-én volt, noha a *Magyar Közlönyben*⁶ április 9-én, éppen a választás második fordulóját követő napon tették közzé. Nyilatkozatának lényegén mindez azonban nem változtat. Tölgyessy „nagyon súlyos kodifikációs hibának” minősíti az országot kormányozhatatlanná tevő szabályrendszert. Ettől függetlenül sem

ő, sem pedig pártja, a Szabad Demokraták Szövetsége nem igyekezett kiküszöbölni a hibát, hanem a politika kőkemény logikájának megfelelően a paktumban meghatározott árat kért a „hibás termék” kijavításáért. Sokáig úgy hírlett, hogy az ellenzéki stratégia részét képezte a sok kétharmados törvény, arra az esetre, ha az MSZMP utódpártja, az MSZP megnyerné a választásokat. Erről az interpretációról az MDF szemszögéből Balsai István így vélekedett: „Olyan nagy félelemtől nem lehetett szó, mert az ellenzék, konkrétan az MDF jelöltjei minden időközi választást megnyertek 1989-ig. Egy kivételével, ott is maga a Fórum engedte át a siker lehetőségét az SZDSZ-nek, jóindulatú gesztust gyakorolva. Az MSZP az 1990-es választáson is csupán két egyéni mandátumot nyert, az egyik a függetlenként induló Németh Miklós miniszterelnöké, a másik pedig Szűrös Mátýásé volt.”⁷

Kevésbé valószínű tehát, hogy az ellenzék, különösen hogy az MDF mint szervezet lett volna a „megrendelője” az őt kvázi béna kacsává tevő „kodifikációs hibának”. Itt jegyezzük meg egyúttal, hogy Tölgyessy terminológiája („kodifikációs hiba”) azt sugallja, hogy az inkriminált szabályok felbukkanására már a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások végén vagy lezárulását követően, a parlamenti elfogadást közvetlenül megelőző szakaszban kerülhetett sor. Kérdés azonban, hogy miért utal arra, hogy a hibát nem vette észre, és mikor vehette volna észre? Arra, hogy mikor kerültek elő először az inkriminált szabályok, Balsai István így emlékezik. „Még a pártállami időkben, azaz 1987-ben módosították az alkotmányt. Ennek értelmében az emberek életkörülményeit érintő kérdéseket kétharmados törvényekkel kell szabályozni. Ilyen módon például a költségvetési törvényhez is a képviselők kétharmados hozzájárulása kellett volna. Ezt a passzust az 1989-es módosításnál nem bántották, akkor azok a sarkalatos törvények kerültek reflektorfénybe, amelyek lehetővé tették a szabad választások kiírását, ilyen volt a választójogi törvény, a párttörvény s a köztársasági elnök kiválasztásának módja. ...a kétharmados jogszabályok ügye az EKA-n és a NEKA-n sem merült fel.”⁸ Balsai ugyanabban a nyilatkozatában helyesen mutat rá a paktum közjogi elkerülhetetlenségére. Az alkotmányerejű törvények előkerülésének időpontja azonban máskor lehetett, hiszen az Alkotmány 8. § (2) bekezdése és 24. § (3) bekezdése 1989. október 23-tól 1990. június 24-ig volt hatályban. A nyilatkozatkor valószínűleg a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény emléke merülhetett fel.

A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások megkezdéséről 1989. június 10-én állapodott meg egymással az MSZMP és az ellenzék. Némi előrehaladást követően az MSZMP magatartása megmerevedett, majd nyár végén ismét érdemi tárgyalások kezdődtek, hogy aztán 1989. szeptember 18-án sor kerüljön a megállapodás aláírására, melytől azonban az SZDSZ és a Fidesz távol maradt. Továbbra is kérdés azonban, hogy mikor kerültek elő azok a normatervezetek, ha egyáltalán a Nemzeti Kerekasztal elé kerültek,⁹ amelyek a későbbi parlamentáris kormányzást ellehetetlenítették. Súlyom László egy 2003-as nyilatkozatában így emlékszik erre: „Az 1989-es szocialista alkotmánykonceptió vezette be az alkotmányerejű törvény fogalmát, az állam egyes alapintézményei szabályozásának részletezésére. Az alkotmányerejű törvény elfogadásához az összes képviselő kétharmadának szavazata kellett. Ilyen törvény szólt volna az alapvető jogok legfontosabb biztosítékairól és korlátozásuk módjáról is. A Kerekasztal csak arról tár-

gyalt, mely intézmények részszabályai kerüljenek alkotmányerejű törvénybe – például a képviselők jogállása vagy az állami tulajdon. Döbbenetes, hogy az az előírás, amely szerint az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat kizárólag alkotmányerejű törvény állapíthat meg, 1989. szeptember 4-től kezdve jelent meg munkaanyagként szolgáló minisztériumi szövegtervezetekben anélkül, hogy a változás a Kerekasztal-tárgyalásokon szóba került volna. Pedig jószerivel nincs olyan területe az életnek, ami ne érintene alapjogot; vagyis e szabály alapján az ellenzék gyakorlatilag minden kérdésben vétőjogot kapott.”¹⁰

Sólyom nyilatkozatát a problematikus részek 1989. szeptember 4-i felbukkanásáról semmi sem cáfolja. A nyilatkozatból azonban nem derül ki, hogy a dátum pontos megjelölése pusztán emlékezetén, vagy korabeli iratokon, saját feljegyzésein nyugszik-e. Tölgyessy előadásából úgy tűnik továbbá, hogy a választójogi törvény és az Alkotmánynak választójoggal és a jogalkotással összefüggő módosítása mellett a tárgyalásokon csupán *mellékes* mozzanatként szerepelt az Alkotmánybíróság létrehozása. Tölgyessy így interpretálja az eseményeket: „Mikor úgy kezdett felállni az egész (ti. az alkotmányos szabályozás – Sz. J.), akkor még egy intézményről kellett döntenie. Ez az Alkotmánybíróság volt. Látszott, hogy a pártállamiak már olyan nagyon nem akarják. Tulajdonképpen erről az ellenzék döntött, hogy legyen-e Alkotmánybíróság. (...) Az alkotmány már védendőnek látszott. (...) És sikerült olyan személyi fölállításban meg egyezni, ami alapján bele lehetett ebbe is egyezni.”¹¹

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG FELÁLLÍTÁSÁNAK KÖRÜLMÉNYEI

Gavra Gábor és Miklósi Gábor a Nemzeti Kerekasztal 15. évfordulóján a *Magyar Narancs*ban így összegzi a történeteket: „A fennmaradt közjogi kompromisszumok közül a legjelentősebbek egyike az alkotmánybíróság létrehozása, melyet (Pozsgay államfői fixációjához hasonló vehemenciával) Kilényi Géza igazságügyi miniszterhelyettes, későbbi alkotmánybíró szorgalmazott.”¹²

Az akkori kodifikációs munkában részt vevő Somogyvári István számos vonatkozásban jól dokumentált összefoglaló munkájából kitűnik, hogy 1989-ben „A Lengyelországból Magyarországra is áterjedő politikai változások, az ellenzéki szervezetek egyre erőteljesebb fellépése átalakította a korábbi forgatókönyvet. Március végén az MSZMP Politikai Bizottsága utasítást adott az igazságügy-miniszternek, hogy haladéktalanul készítsen törvényjavaslatot a köztársasági elnök intézményének bevezetéséről. A hivatalos indokolás úgy szólt, hogy a választások lebonyolítását és az új kormány megalakítását magában foglaló közjogi folyamat irányításához egy új, erős és legitim hatalmi tényező szükséges. Ez a közvetlenül választott köztársasági elnök.”¹³ A minisztériumi apparátus kezdeményezőkézségéről – ami egyébként érintette az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozást is – Somogyvári a következőket írja: „Az igazságügyi tárca elkészítette az Alkotmány módosításáról szóló törvénytervezetet. A kodifikátorok a feladat teljesítésekor túlmentek a megrendelésen, mert a köztársasági elnökre vonatkozó rendelkezések mellett már az új választások után folyamatosan ülésező parlamentre és az annak felelős kormányra vonatkozó szabályokat is be-

építették a tervezetbe. E törvényjavaslattal egy időben készült el a minisztériumban a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló, valamint az Alkotmánybíróságról szóló törvénytervezet is.”¹⁴

Somogyvári összefoglalója szerint az ellenzék nemcsak hogy nem szorgalmazta az Alkotmánybíróság létrehozását, hanem azt – a köztársasági elnöki intézménnyel együtt – kifejezett gyanakvással szemlélte. Amint Somogyvári írja: „Mindkét javaslatban az MSZMP hatalma átmentésének szándékát látták. A Kerekasztal-tárgyalások céljának a szabad parlamenti választások előfeltételeinek megteremtését, ennek keretében néhány ún. sarkalatos törvény (párttörvény, választójogi törvény, alkotmánymódosítás annak szocialista jellegének megszüntetése érdekében) megalkotását tartották.” Hogy az Alkotmánybíróság felállításában végül sikerült megállapodni, azt Somogyvári – Tölgyessyhez hasonlóan – az újonnan kialakított Alkotmány „védendőnek tűnő” jellegével magyarázza. Noha a korábbi tervek és az 1989. évi I. törvény szerint az Alkotmánybíróság a törvények végrehajtását csupán felfüggeszthette volna, a Kerekasztal-tárgyalások nyomán kiformalódó Alkotmánynak immár emelt szintű védelme tűnt indokoltnak, hiszen amint az Alkotmánybíróságról Somogyvári írja: „A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokon egyértelművé vált, hogy ezt a fontos alkotmányvédelmi intézményt az eredeti elgondolásokhoz képest némileg eltérő tartalommal kell létrehozni. Így a törvények tekintetében is meg kell hogy illesse a megsemmisítés joga...” Az országnak a többségi elv szerinti kormányzását ellehetetlenítő szabályok előkerüléséről Somogyvári nem ír igen alapos tanulmányában. E szabályokra csupán indirekt módon tér ki, azt követően, hogy rövid utalást tett az MDF koalíciós kényszerére. Mint írja: „Ebben a helyzetben az MDF miniszterelnök-jelöltje, Antall József tárgyalást kezdeményezett az SZDSZ-szel annak érdekében, hogy az ország kormányozhatósága biztosítva legyen.”¹⁵ A kérdés azonban, hogy miért került sor olyan Alkotmány elfogadására, aminek alapján az ország parlamentárisan nem volt kormányozható.

Az Országgyűlés 1989 novemberében Kilényi Gézát, Sólyom Lászlót, Ádám Antalt, Zlinszky Jánost és Solt Pált megválasztotta alkotmánybíróknak. Tölgyessy nyilatkozatából kitűnik, hogy az Alkotmánybíróság kezdő személyi állománya megnyugtatónak tűnt ahhoz, hogy a testület felállításához az ellenzék hozzájáruljon. Hangsúlyozandó, hogy a „kodifikációs hiba” tényleges felelőseinek megnevezése ma már gyakorlatilag lehetetlen.¹⁶

Amikor a korszak eseményeit kutatjuk, nehéz elvonatkoztatnunk attól a jól ismert ténytől, hogy 1989-ben még mindent behálózott – így a minisztériumokat is behálózta – a titkosszolgálatok tevékenysége.¹⁷ Somogyvári többször idézett összefoglalásából arról is tudunk, hogy az MSZMP Politikai Bizottságának álláspontja szerint „a választások lebonyolítását és az új kormány megalakítását magában foglaló közjogi folyamat iránymeghatározásához egy új, erős és legitim hatalmi tényező szükséges.” Ez – az eredeti elképzelés szerint – a közvetlenül választott köztársasági elnök lett volna. Ez a lehetőség – mint ismeretes – megghiúsult.

Az is nyilvánvaló, hogy a működését 1990 januárjában megkezdő Alkotmánybíróság hallgatott abban a kérdésben, hogy a parlamentáris rendszert veszély fenyegeti. 2010 novemberében megszólalt a demokráciát a második Orbán-kormány tevékeny-

ségétől féltő egykori miniszterhelyettes és volt alkotmánybíró, Kilényi Géza is. Saját szerepét illetően az újságíróknak a következőket mondta: „...Kulcsár Kálmán 1988 júliusában bízott meg – többedmagammal együtt – azzal, hogy terjesszük a kormány elé az alkotmány felülvizsgálatának koncepcióját. Nekem az Országgyűlés, az elnöki tanács és az akkor még nem létező alkotmánybíróság jutott. Két hónap múlva ott volt a koncepció, amelynek lényege: az önkény intézményes kizárása érdekében nincs más lehetőség, mint a fékek és egyensúlyok rendszerének kialakítása.”¹⁸ Az ország parlamentáris kormányzását lehetetlenné tevő, „nagyon súlyos kodifikációs hibá”-ról Kilényi az interjúban nem beszélt. A második Orbán-kormány tevékenységével kapcsolatban azonban leszögezte azt, ami talán jobban illik történelmi félmúltunk más történéseire: „A magyarok többsége észre sem veszi, hogy átvérték.”¹⁹

Az Alkotmánybíróság mindazonáltal működésének kezdeti szakaszában erősen politikai vonatkozású tevékenységet fejtett ki; gyakorta egy „láthatatlan Alkotmány”-t szem előtt tartva *jogpolitikai* kérdésekben is *aktívan* állást foglalt. Az MSZMP Politikai Bizottsága utasításának szóhasználatát kölcsönvéve úgy is fogalmazhatunk, hogy „mint új, erős és legitím hatalmi tényező” jelentős szerepet viselt a „közjogi folyamat irányításában”.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG SZAKPOLITIKAI TEVÉKENYSÉGÉRŐL

Fontos hangsúlyozni, hogy az Alkotmánybíróság szakpolitikai tevékenysége nem abban áll, hogy saját „alkotmányos ideálját”, ideális jogpolitikáját (esetleg a „láthatatlan Alkotmányt”) kéri számon a jogalkotásban alakot öltő jogpolitikán, hanem – többek között – abban, hogy ezt a jogpolitikát összeméri az alkotmányos szabályok által adott keretekkel és értékekkel. Az Alkotmánybíróság szakpolitikai munkája nem azt jelenti tehát, hogy *jogpolitikát határoz meg*, hanem azt, hogy a *tevékenysége kapcsolódik* a szakpolitikához, nevezetesen a jogpolitikához. Az Alkotmánybíróság szakpolitikai tevékenysége így *szakpolitikához kapcsolódó*, és nem *szakpolitikát meghatározó* tevékenység.

Merőben helytelen egyúttal megtagadni a kommunikációt a jogalkotás egyéb szereplőivel arra hivatkozással, hogy az előzetes konzultációk a későbbi döntések prejudikálását, urambocsá' befolyásolását jelentik, illetve eredményezhetik. Ha az Alkotmánybíróság szakmai feladatainak magaslatán áll, egy esetleges konzultáción elhangzottak aligha téríthetik el megalapozott álláspontjától. Az elvárható együttműködés más állami szervekkel, a szükséges tájékoztatások megadása e szervek részére még akkor is terhelné az Alkotmánybíróságot, ha önálló hatalmi ágat képviselne. Ha azonban a jogalkotás egy sajátos szervtípusának tekintjük, mint ahogyan a korábban mondtuk szerint talán tekinthetjük, akkor még inkább elvárható, hogy az Alkotmánybíróság a jogalkotás többi szereplője felé proaktív módon jelezze mindazokat az alkotmányos és jogi-szakmai nehézségeket, amelyek az állam működése szempontjából jelentősek lehetnek.

A *transzparencia* és a *befolyásmentes működés* biztosítása érdekében pedig az Alkotmánybíróságnak alighanem törekednie kellene arra, hogy szakmai álláspontját a lehető legszélesebb *nyilvánosság* előtt fejtse ki. Ez távolról sem jelenti az Alkotmánybíróság

és a kormányzat, illetve az Országgyűlés közötti „üzengetést”, nyilatkozatháborút. Legfeljebb rövid, adott esetben a jogtechnikai lehetőségekről szóló tájékoztatások, elvi állásfoglalások megadását. Ha ezeket az iránymutatásokat a jogalkotó elfogadja, számos esetben megelőzhető lehet az utólagos normakontroll lefolytatása. Természetesen az is kívánatos, hogy az előzetes normakontroll lehetőségével a jogalkotók éljenek, affinitást mutassanak az Alkotmánybíróság szakmai álláspontja iránt. Egy ilyen gyakorlat, amelyben a jogalkotás szereplői egymás *partnereiként*, és nem egy pókerjátzma résztvevőiként szerepelnek, alighanem nagyban elősegítheti azt is, hogy az érdeklődő közvélemény, a politikai társadalom mind szélesebb rétege pontosabb képet kapjon egyes jogalkotási és alkotmánybíróági döntések szakmai okairól. Nem utolsósorban egy ilyen gyakorlat, és annak nyomán a döntések társadalom általi nagyobb elfogadottsága növelheti egyúttal a jog hatékonyságát is.²⁰

JEGYZETEK

- ¹ Köszönetet mondok dr. Balsai Istvánnak, dr. Kónya Imrének, dr. Kulin Ferencnek és dr. Sándorfi Györgynek, hogy tanácsaikkal, információikkal, pontosításaikkal segítették e tanulmány megszületését.
- ² E szabályokat az 1989. évi XXXI. törvénnyel hirdették ki.
- ³ Az 1990. évi adófizetésről szóló 1989. évi XLIX. tv. és a végrehajtására kiadott 40/1990. (III. 6.) MT rendelettel módosított, a lakáscélú kölcsönök utáni 1990. évi adófizetési kötelezettséggel kapcsolatos jövedelemigazolásról szóló 4/1990. (I. 18.) MT rendelet.
- ⁴ Pontosan fogalmazott Kónyané Kutrucz Katalin egyik előadásában: „Az Alkotmány módosítása valóban megfelelő volt arra, hogy a tárgyalások eredményeként megalkotott többi törvénnyel együtt megteremtse a szabad választás feltételeit. Arra azonban, hogy a választások után az országot kormányozni is lehessen, részben sok volt a módosítás, részben pedig kevés.” Kónyané Kutrucz Katalin: *Az 1990. évi Országgyűlés létrejöttének közjogi keretei*. Előadás a VERITAS Történetkutató Intézet és az Országgyűlés Hivatala által rendezett, az 1990-ben szabadon megválasztott Országgyűlés megalakulásának 25. évfordulója alkalmából, az Országház Felsőházi termében, 2015. május 6-án tartott emlékkonferencián. Kézirat, 5. o. Az előadás szövegének rendelkezésre bocsátásáért Kónyané Kutrucz Katalinnak köszönetet mondok.
- ⁵ Tölgyessy Péter: *Az alkotmányosság helyreállítása Magyarországon*. Előadás a Történelemtanárok Egylete által szervezett, *Alkotmány és történelem* című, 2011. október 8-án a Kossuth Klubban tartott konferencián (a 46 perc 36 másodperces felvételnek a 32.33-tól kezdődő része). www.youtube.com/watch?v=eYQEAqziqP0
- ⁶ Magyar Közlöny, 1990. évi 32. szám.
- ⁷ Sinkovics Ferenc: *A kormányzáshoz paktumot kellett kötnie a győztesnek*. http://magyarhirlap.hu/cikk/23592/A_kormanyzashoz_paktumot_kellett_kotnie_a_gyoztesnek; Balsai István korábbi nyilatkozatával kapcsolatban a következő pontosítást tette meg hozzám intézett, 2015. szeptember 13-án kelt szíves e-mail-üzenetében: „...amikor arról nyilatkozom, hogy az MDF jelöltjei minden időközi választást megnyertek »1989-ig«, ez helyesen »1990-ig« lenne, mivel 1989-ben zajlottak az időközi választások, korábbira nem emlékszem.” Ugyanitt a következőket jegyzi meg a kétharmados törvények vonatkozásában: „Visszatérve a kétharmados ún. alkotmányos törvények körére, ezeknek megjelölése a paktumnak nevezett MDF–SZDSZ-megállapodás időpontjában, vagyis 1990. május 2-a előtti napokban megtörtént, természetesen »csak« politikai értelemben, hogy jóváhagyásra csak az új Országgyűlés keretében került sor. Tehát nem feledékenységből maradtak ki a Kerekasztal-tárgyalások eseményei közül, hanem azért, mert az Ellenzéki Kerekasztal célja kifejezetten a szabad választásokhoz szükséges jogszabályok megalkotása volt. Az alkotmányos törvények körének pontos meghatározása az új Országgyűlés feladata volt, mintegy az alkotmányos rendszerváltozás további fejezeteként. Az utolsó pártállami Országgyűlés legitimációja ehhez nem volt meg.”
- ⁸ Lásd *uo.*

- ⁹ Dr. Kónya Imre szíves tájékoztatása szerint a Nemzeti Kerekasztal-megállapodásnak mellékletét képezték a jogszabály-módosítások tervezetei, és gyakorlatilag kizártnak tekinthető, hogy a problematikus részek fizikailag ne kerültek volna a Kerekasztal elé.
- ¹⁰ „Miért kellene mindenáron konszenzus?” (Sólyom László, az Alkotmánybíróság első elnöke). Bundula István interjúja Sólyom Lászlóval, Magyar Narancs, 2003/51., 2003. december 18. http://magyarnarancs.hu/belpol/miert_kellene_mindenaron_konszenzus_solyom_laszlo_az_alkotmanybirosag_első_elnöke-63823
- ¹¹ Tölgyessy, i. m.
- ¹² Gavra Gábor – Miklósi Gábor: *A Nemzeti Kerekasztal-megállapodás 15. évfordulója: Született szeptember 18-án.* Magyar Narancs, 2004/39., 2004. szeptember 23. http://magyarnarancs.hu/belpol/a_nemzeti_kerekasztal-megallapodas_15_evforduloja_szuletett_szeptember_18-an-53850
- ¹³ Somogyvári István: *Magyar alkotmányozás 1988–2008.* www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-02_somogyvari.html
- ¹⁴ Uo.
- ¹⁵ Uo.
- ¹⁶ Bizalmas közlés szerint volt olyan személy, aki a kodifikációs gondatlanságban való felelősségét egy négy-szemközi beszélgetésben elismerte. Később különböző kormányok idején töltött be felelős beosztást.
- ¹⁷ Kónyáné Kutrucz Katalin a már hivatkozott előadásában utalt az 1989. február 14-én, a Belügyminisztériumban az állambiztonsági miniszterhelyettesi értekezleten elhangzottakra. Pallagi Ferenc miniszterhelyettes a következőket mondta: „Ezért nagyobb figyelemmel kell kísérni az alternatív szerveződések, keresni kell tevékenységükben azokat a kompromittálásra alkalmas vonásokat, melyek felhasználhatók bomlasztásukra, lejáratásukra.” Ezzel kapcsolatban a következő feladatot határozta meg: „A megyei pártbizottságnak kérés nélkül is minden információt azonnal biztosítani kell, hogy a párt előtt az ellenséges tervek, szándékok időben ismertek legyenek.” Kónyáné Kutrucz, i. m. 2.
- ¹⁸ Népszabadság, 2010. november 14. http://nol.hu/belfold/a_magyarok_tobbsege_eszre_sem_vesz_hogy_atverttek-881041
- ¹⁹ Uo.
- ²⁰ A magyar jogirodalomban különös hangsúllyal Visegrády Antal felhívta a figyelmet a jog hatékonyságának kérdésére, és ebben számos tényező mellett a normák társadalmi elfogadottságának fontosságára is. Visegrády Antal: *A jog hatékonysága.* Unió Kiadó, Budapest, 1997.