

Összegabalyodott értelmezési kompetenciák a magyar alkotmányjogban

GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA

1. KÖSZÖNTŐ BEVEZETÉS

Az egyetemi évek alatt, és azt követően sok mindent tanultam Takács Pétertől az állam működéséről, az ezzel kapcsolatos elvárásainkról, a normatív rendről a jogállamban. Gondban voltam az ünnepi kötet témaválasztásakor, hiszen töredékét sem tudom annak, amit ő tud erről: mit is mondhatnék, ami számára érdekes. Születésnapra valami olyat igyekszik adni az ember, aminek örül az ajándékozott. És lehet, hogy az ünnepelt számára kézenfekvő az az egyszerű felismerés, amit én most reflektorfénybe helyezek: a hatalommegosztás alapján működő alkotmányos demokráciák vizsgálatakor az intézményi és eljárási kompetenciák tárgyalásán túl nagyon fontos annak elemzése is, hogy a legfőbb népképviselői szervek (alkotmányozás, alkotmánymódosítás vagy törvényhozás formájában) hogyan alakítják a jogtétel bírói meghatározásának jogát, a jogértelmezési tevékenység jogalakító hatalmát, azaz milyen előírások fogalmazódnak meg a jogértelmezésre vonatkozóan.

Az alkotmányos demokrácia magyarországi válságjelenségeinek tanulmányozása kapcsán külön is érdekessé vált e kérdés. A jogállamiság változásai sokszor nem érhetőek tetten radikális intézményi vagy eljárási változásokban. A változás ennél sokkal kevésbé erőszakos és kevésbé látható, de mégis hatalomkoncentrációhoz vezet, amely legjobb esetben is egy kényes egyensúly megőrzésére alkalmas, ám rendkívül sérülékeny, könnyen támadható és bevehető olyan ambíciók számára, amelyek a fenntartható egyenlőség helyett rövid távú hasznokat hirdetnek.¹

Az alkotmányértelmezés és a jogértelmezés bírói kompetenciájának korlátozása elvezethet az intézmények és eljárások jelenlegi tartalmának a változásához,

¹ Sajó András és Uitz Renáta: *A szabadság alkotmánya – Bevezetés a jogi alkotmányosságba*, Budapest: HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. 2019; Mark A. Graber, Sanford Levinson és Mark Tushnet: *Constitutional democracy in crisis?* Oxford: Oxford University Press 2018.

és végső soron a jogok látszólagossá válásához vagy a demokratikus eljárások színpadiasításához. Ginsburg és Huq könyve² az intézményi integritás, autonómia vizsgálatára helyez nagy hangsúlyt, és ebben az értelmezési környezetben vetem fel én is azt a kérdést, hogy az alkotmánybíróság és a bíróságok értelmezéssel, értelmezési módszerekkel, kánonokkal összefüggő³ autonómiája hogyan alakul az elmúlt években Magyarországon. A jogalkalmazás feltétele a jogértelmezés, az alkotmány alkalmazásának feltétele az alkotmányértelmezés egy-egy adott ügyben. Az ünnepi dolgozatban azt a kérdést feszegetem, hogy az értelmezési hatalom demokratikus intézmények közötti megosztására, elosztására vonatkozóan milyen előírásokat találhatunk a jogállamiság, alkotmányos demokrácia (b)irodalmában. Végső soron arra keresem a választ, hogy azok az új elemek e tárgykörben, amelyek megjelentek az alaptörvényi szabályozásban, és amelyek egyértelműen és újszerű módon szabályozzák a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság jog- és alkotmányértelmezési tevékenységét, összefüggésben lehetnek-e azzal a hatalomkoncentrációval, amelyet a populista alkotmányosság széles szakirodalma tárgyal a magyar alkotmányos változásokkal összefüggésben is.

2. AZ ALKOTMÁNYOS POPULIZMUSRÓL SZÓLÓ DISKURZUS ÉS A JOGÁLLAMISÁGRA VONATKOZÓ ELŐÍRÁSOK

Az elmúlt időszak egyik intenzíven tárgyalt alkotmányjogi kérdése az, hogy vajon meghaladottá vált vagy csak válságban az alkotmányos demokrácia, a jogállam, általában és különösen Magyarországon: hogyan írhatjuk le és értékelhetjük azokat a változásokat, amelyek ellentétesek a Takács Péter könyveiből és előadásából tanultakkal.⁴ Habár a „jogi populizmus” szóösszetétel viszonylag gyakran előfordul a jogtudományi szakirodalomban, e kifejezésnek nincs általánosan elfogadott jelentése – valójában különböző kontextusban többféle értelemben használják. Így például legelőször talán egy olyan értelmezésben merült fel a kínai jogrendszerrel összefüggésben a ma leggyakrabban használt felfogás, amely a professzionalizációval szemben a nép érdekeit előtérbe helyező gondolkodásmódot hangsúlyoz, így a bírói hatalommal szemben a törvényhozóra bízna a társadalmat érintő legfontosabb döntéseket is.⁵ Ezzel összefüggésben a jogi populizmus alatt azt az amerikai

² Aziz Z. Huq és Tom Ginsburg: *How to save a constitutional democracy*, Chicago: University of Chicago Press 2018.

³ Az alkotmányjogi értelmezés összetevőiről lásd összefoglalóan magyarul: Sente Zoltán: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban*, Budapest–Pécs: Dialog Campus 2013.

⁴ Lásd pl. az immár 15 éve több példányban a szobámban és az irodámban a sok használatból már számráfülesedő Szigeti Péter és Takács Péter: *A jogállamiság jogelmélete*, Napvilág Kiadó 2004.

⁵ Lásd pl. Zhang Taisu: *The Pragmatic Court: Reinterpreting the Supreme People's Court of China*, 25 *Columbia Journal of Asian Law* 1 (2012) 1–61.

jogi attitűdöt érti a szakirodalom, amely a részérdekekkel szemben az általános közérdeket és az egyenlő jogok kiterjesztését tekinti a jog céljának, így az egyes bírói döntéseken (a jogértelmezésen) is ezt kéri számon.⁶ A populizmus szakjogi megjelenítése nem gyakori a szakirodalomban, a demokrácia válságjelenségeinek értékelése keretében egyes problémásnak tekintett bírósági döntésnek a tárgyalása is inkább az alkotmányjogi-alkotmányelméleti kontextusban fordul elő. A vonatkozó szakirodalomban nem alakultak ki a politikai populizmus jogi hatásairól jól megkülönböztethető elméleti irányzatok, a jogtudományi diskurzus elsősorban a populizmus jogi hatásainak elemzésére, illetve e hatások tipizálására és konceptualizálására irányul, de az alkotmányértelmezés transzformációjának külön értékelése még nem jelent meg.

A fogalomhasználatot jelentős mértékben befolyásolja az alapul szolgáló politikatudományi felfogás, vagyis az a vizsgált politikai rendszerek értékeléséhez kapcsolódik. Így megjelenik a „tekintélyelvű alkotmányosság”, a „hibrid alkotmányosság”, az „autokratikus legalizmus”, és az „illiberális alkotmányosság”.¹⁰ Egyre több publikáció jelenik meg „populista alkotmányosság” címszó alatt.¹¹ Ezzel kapcsolatban azonban fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a kifejezés az amerikai szakirodalomban mást jelent. Amerikában a kifejezés (hasonlóan a *popular constitutionalism*-hoz) a 2000-es évek fordulója óta a bírói felülvizsgálatról szóló klaszszikus vitához kapcsolódik, amelyben a „populizmus” nem pejoratív jelző, hanem olyan felfogást tükröz, amely mérsékelt legfelső bírósági szerepfelfogást támogat a bírói aktivizmussal szemben (nagyobb hangsúlyt adva a demokratikus legitimitációval bíró döntéshozatali formáknak). A széleskörű szakirodalmi vita elindítója Mark Tushnet 1999-ben megjelent *Taking the Constitution away from the Courts* című munkája volt.¹²

A politikai populizmus jogi hatásaival foglalkozó jogtudományi munkák az utóbbi években egyre nagyobb számban jelennek meg. Elsősorban azonban még a leíró, illetve összehasonlító tanulmányok jellemzők, s viszonylag kevés önálló elméletalkotó mű jelent meg (ez utóbbi kísérletek főleg David Landauhoz és

⁶ John Batt: American Legal Populism: A Jurisprudential and Historical Narrative, Including Reflections on Critical Legal Studies, 22 *Northern Kentucky Law Review* 3 (1995) 651.

⁷ Mark Tushnet: Authoritarian Constitutionalism, 100 *Cornell Law Review* 2 (2015) 391.

⁸ Gert Verschraegen: Hybrid Constitutionalism, Fundamental Rights and the State, 40 *Rechtsphilosophie en Rechtstheorie* 3 (2011) 216.

⁹ Kim Lane Scheppele: Autocratic Legalism, 80 *University of Chicago Law Review* 2 (2018) 545.

¹⁰ Michel Rosenfeld: Is Global Constitutionalism Meaningful or Desirable?, 25 *European Journal of International Law* 1 (2014) 177.

¹¹ Lásd pl. Jan-Werner Müller: Populism and Constitutionalism, in Cristóbal Rovira Kaltwasser et al. (szerk.): *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford: Oxford University Press 2017; David Landau: Populist Constitutions, 85 *University of Chicago Law Review* 2 (2018) 521.

¹² Mark Tushnet: *Taking the Constitution Away from the Courts*, Princeton: Princeton University Press 1999.

Jan-Werner Müllerhez kötődnek).¹³ Újabban több olyan munka került publikálásra, amely a liberális alkotmányosság védelmében született, annak esélyeit vizsgálja, illetve módszereket ajánl eróziójának megakadályozására.¹⁴ E munkákban az alkotmányértelmezéssel kapcsolatos kérdéssel összefüggésben két megállapítás közös: az egyik az, hogy a populista vagy hasonló értékű jelzővel illetett rendszerekben a hatalom intézményi koncentrációja figyelhető meg a hatalom megosztására való törekvéssel szemben, illetve a bíróság, a bírói hatalom szerepének a halványulása látható.

Aligha vitatható, hogy a jó állam bármelyik fogalmát fogadjuk is el, annak ma már feltétlenül része kell, hogy legyen az olyan jogállami értékek érvényesülése, mint a jogbiztonság, a jogalkotás és a jogalkalmazás kiszámíthatósága, és az állami szervek jogszerű működése, az emberi jogok tiszteletben tartása és a hatalommegosztás. Épp amennyire közmegegyezés látszik azonban abban, hogy a jogállami értékek érvényesülése, illetve garantálása elengedhetetlen az állam működése során, annyira nincs közmegegyezés a jogállam(iság) pontos fogalmáról. A jogtudomány körében többféle definíció alakult ki¹⁵, ezek a meghatározások elsősorban a jogállamiságot mint az állam joghoz kötöttsége és a polgári jogegyenlőség általános alapelveit foglalják össze. Bár a jogállam és ezzel összefüggésben az alkotmányos demokrácia a jogtudomány hosszú ideje egyik kiemelt kutatási területe, az igazolásáról, tartalmáról és határaitól napjainkban is folyamatosan intenzív tudományos diskurzus folyik, de nehéz levezetni, hogy a bírói jog és alkotmányértelmezés normatív szabályozásának a jogállami keretei hogyan írhatóak le.¹⁶

2.1. A jogállamiságról elméletben

Az Aquinói Szent Tamás és Szent Ágoston nevével fémjelzett természetjogi elgondolás szerint annak figyelembevételével kellett kialakítani az ember alkotta jogot (*jus humanum*), hogy létezik egy isteni jog, amely e fölött áll.¹⁷ Amikor ez a fel fogás háttérbe szorult, az állami jogoknak már maguknak kellett választ adniuk a korábban más módon rendezett kérdésekre.¹⁸ Három alapvetően megkülönböz-

¹³ Lásd 11. lábjegyzet.

¹⁴ Lásd pl.: Sajó András és Uitz Renáta: *A szabadság alkotmánya – Bevezetés a jogi alkotmányosságba*, Budapest: HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. 2019; Mark A. Graber, Sanford Levinson és Mark Tushnet: *Constitutional democracy in crisis?* Oxford: Oxford University Press 2018; Aziz Z. Huq és Tom Ginsburg: *How to save a constitutional democracy* Chicago: University of Chicago Press 2018.

¹⁵ Pl. a talán leggyakrabban hivatkozott Albert V. Dicey: *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10. kiadás, London: Palgrave Macmillan 1985.

¹⁶ A jogállamiság mérhetőségéről lásd Gárdos-Orosz Fruzzsina és Sente Zoltán: A jogállamiság mérhetősége, in Kaiser Tamás (szerk.): *A jó állam mérhetősége*, Budapest: NKE Szolgáltató Kft. 2014.

¹⁷ Lásd bővebben Frivaldszky János: *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*, Budapest: Szent István Társulat 2007.

¹⁸ Jakab András: A szükségállapot alapvető dilemmája, *Jogtudományi Közöny* (2007) 45.

tethető megoldás született: az angol „rule of law”, a francia „konstitucionalizmus” és a német „Rechtsstaat” koncepciója. A szabadságjogok védelmének zálogát a franciák a rendes bíróságtól elkülönült közigazgatásban látták, amelynek része, hogy a közigazgatási bíraskodással összefüggő jogvédelem is a közigazgatáson belül valósul meg. Később a hatalomkorlátozás záloga, hogy a *Conseil d’Etat* mellett *Conseil Constitutionnel* is működik, amely kifejezetten a jogszabálytervezetek alkotmányossági vizsgálatára volt eredetileg hivatott.¹⁹

A joguralom gondolata Albert Venn Dicey megfogalmazásában vált ismertté. Dicey szerint ez azt jelenti, hogy a kormánynak nincs önkényes hatalma, tehát a jog elsődleges a hatalommal szemben. Ennek garantálása intézményes garanciák megteremtését teszi kívánatossá. Mivel Dicey a *common law* rendszerben gondolkodott, azt is kifejtette a jogállamiság részeként, hogy a rendes bíróságok által alkalmazott közönséges jogot mindenkinek be kell tartani. Dicey értelmezése hasonló tartalmat kapott, minthogy a törvény előtt mindenki egyenlő. Dicey szerint a *common law* értelemben vett alkotmány a rendes jog része, azt az emberek harcolták ki a bíróságok előtt, és mindenkinek be kell tartania.

A német *Rechtsstaat* gondolatát Takács Péter egy Robert von Mohl szemelvényvel mutatja be. Ezek szerint a jogállam az értelem vezette állam, amely fenntartja önnön jogrendjét, lehetővé teszi az észszerű emberi célok elérését, biztosítja a törvény előtti egyenlőséget, és lehetővé teszi a szabadságjogok gyakorlását.²⁰ A jogállamiság érték kategóriaként született, majd általános értelmezési elvvé, később normatív fogalommá vált. A normatív fogalomnak sok jogi elv képezi a részét, például az, hogy a jogrendszer hierarchikusan épül fel, élén az alkotmánnyal, a törvényalkotás az alkotmányos rendhez kötött, a törvényalkotás tárgyköreit törvény rögzíti, jogszabálynak visszaható hatálya nem lehet, a jog biztosítja az alapvető emberi jogokat, a kormányzás és a közigazgatás a törvénynek alárendelten működik, jobbiztonság van, közigazgatási jogviszonyban az alanyi jogokat a közigazgatási bíraskodás biztosítja, a jogszolgáltatásban az egyént megilleti a bizalmi elv, az alkotmányosság biztosítékát az Alkotmánybíróság jelenti.²¹

Jakab András és Györfi Tamás összefoglaló céllal készült elméleti munkája az Alkotmány kommentárja vonatkozó részében a Lon Fuller által alkotott jogállamiság-fogalmat állítja előtérbe.²² Ezek szerint a formális jogállamiságnak nyolc kritériuma van. Ezek egy része a törvényalkotás, más részük a jogalkalmazás számára fogalmaz meg követelményeket. Fuller kritériumai alapján rögzíthető, hogy egy jogállamban az államnak csak jogszabályokkal lehet előírni a magatartási

¹⁹ Szigeti Péter és Takács Péter: *A jogállamiság jogelmélete*, Napvilág Kiadó 2004. 171–211.

²⁰ Robert von Mohl: Jogállam, in Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*, Budapest: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar 1995. 32–36.

²¹ Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*, Budapest: Szent István Társulat 2001. 209–212.

²² Györfi Tamás és Jakab András: Jogállamiság, in Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Budapest: Századvég. 156.

normákat, a jogszabályoknak hozzáférhetőnek kell lenniük, érvényesülnie kell a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának, a jogszabályoknak érthetőeknek és világosoknak kell lenniük, nem lehetnek egymásnak ellentmondóak, és nem fogalmazhatnak meg lehetetlen elvárást. A jogszabályok nem változhatnak követhetetlenül gyakran, illetve a kihirdetett jogszabályok és azok tényleges megvalósulása között összhangnak kell lennie.²³

Egyes elméletek nem a jogszabályokból, illetve a jogalkalmazásra vonatkozó követelményekből indulnak ki, hanem abból, hogy a jogállamiság lényege, hogy legyen olyan fórumrendszer (azaz alkotmányos intézmények, részben állami szervek) és eljárási szabályrendszer, amely a viták elvszerű eldöntését lehetővé teszi. Ez azért fontos, hogy a döntések ne a személyes akarat véletlenszerű megnyilvánulásai legyenek.²⁴ Úgy tűnik azonban, hogy a jogállam mai fogalma mindezek mellett vagy éppen ezen kritériumokon felül egy, a formális mellett a tartalmi (materiális) jogállamiság fogalmához kötött, és még azon is túlmutató politikai eszmény.²⁵

Az állam jogszerű, ha szubsztanciája a jogban rejlik.²⁶ Bár a jogátvitel eredményeként a német *Rechtsstaat*, az angol *rule of law* vagy a francia konstitucionalizmus alapján működő jogállamok vitathatatlanul közeledtek egymáshoz, még most is vannak különbségek az egyes államok között a tekintetben, hogy hogyan képzelik el a jog uralmát. Az egyes államokban a fent felsoroltak közül más és más garanciákat tekintenek elengedhetetlennek, mégis van a jogállamiságnak egy közös értelmezése, amelynek lényege a hatalom korlátozottsága.²⁷

A magyar jogirodalom sokszor a német jogfejlődésre hivatkozik, ahol a XIX. században elsősorban a formális jogállam megerősítése volt a cél, a közhatalom joghoz kötöttségét kellett kiépíteni. Nagy-Britanniában és Franciaországban inkább a materiális jogállam-fogalom került előtérbe. Ez azt jelentette, hogy az alapjogok érvényesülését kellett biztosítani a hatalommegosztás elvén működő államnak. A II. világháborút követően Németország után a legtöbb alkotmányos demokrácia áttért a materiális jogállam koncepció érvényesítésére, és Magyarország is ezt a felfogást vette át az 1989-es rendszerváltáskor. Ennek lényege, hogy a demokratikus államban korlátlan és korlátozhatatlan hatalomgyakorlás nincs.

Az alkotmányokban a kiemelkedő normák közé tartoznak a jogállamiságról szóló alkotmányi rendelkezések, mivel igazoló normaként funkcionálnak a többi norma számára. Úgy gondolom, hogy a jogértelmezési kompetenciákkal kapcsolatos szabályozást ebben a keretrendszerben kell értelmeznünk.

²³ Lon L. Fuller: Az erkölcs, ami lehetővé teszi a jogot, in Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*, Budapest: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar 1995. 114.

²⁴ Frederick Schauer: A jogszabályok és a jog uralma, in Bódig Máttyás, Győrfi Tamás és Szabó Miklós (szerk.): *A Hart utáni jogelmélet alapproblémái*, Miskolc: Bíbor 2014. 418–419.

²⁵ Győrfi Tamás és Jakab András: Jogállamiság, in Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Budapest: Századvég 2009. 156.

²⁶ Máthé Gábor: Szuverenitás – Jogállam, *Pro Publico Bono* 1 (2013) 19.

²⁷ Lásd erről bővebben Sajó András: *Önkorlátozó hatalom*, Budapest: Akadémiai Kiadó 1994.

2.2. A nemzetközi és az európai uniós környezet

Az Európa Tanács Velencei Bizottságának a jogállam tartalmi elemei meghatározása érdekében elfogadott jelentése hasonlóan összegzi, hogy a jogállam fogalmi elemei a következők: a jog uralma, a törvényesség biztosítása, a jogbiztonság követelménye, az önkényesség tilalma, a független bírói szervekhez való fordulás joga, az emberi jogok védelme, a diszkrimináció tilalma és a törvény előtti egyenlőség elve.²⁸ Az európai közös alkotmányos örökségnek emellett két fő eleméről olvashatunk általában a jogállamisággal kapcsolatban a nemzetközi elvárások szintjén, az egyenlőséget és a politikai pluralitást biztosító választási szabályok mellett rendszeres időközönként lebonyolított szabad választásokról, illetve az emberi jogok védelméről.

Az európai értelemben vett jogállamiság az Alaptörvényen kívül álló és ennél fogva tárgyilagos érték- és eszmerendszer.²⁹ A jogállamiság elvei minden közhatalmat gyakorló jogalanyt kötnek, ezért jelenik meg a kérdés az Európai Unió értékrendjében is. Úgy tűnik, hogy míg más alapértékek, mint az egyenlőség vagy a kisebbségi jogok elismerése tekintetében elég nagy a nézetkülönbség az uniós tagállamok között, a jogállamiság jelentősége kapcsán hasonló álláspontra helyezkedik mindenki.

Az Európai Unióról szóló Szerződés 2. cikk második mondata a jogállamiságot kötelezővé teszi az uniós tagállamok számára. Ezt az értelmezést az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése és 49. cikke is megerősíti, amelyek azt mondják ki, hogy az uniós tagállamok megfoszthatók bizonyos jogosultságoktól, ha nem tesznek eleget a jogállamiság követelményének. Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében foglalt tagállami nemzeti identitás, amelyre hivatkozással egyes tagállami szabályozások esetében kivételt lehet képezni egy uniós rendelkezés kötelező hatálya alól, nem vonatkozhat a 2. cikk (2) bekezdésében foglalt alapértékekre, azaz a jogállamiságra sem.³⁰

Az uniós jog működésének alapvető elve a bizalom, az abban való hit, hogy más tagállamok is alkalmazzák a közös jogot. A bizalom elve pedig azon az alapfeltevezésen alapul, hogy az uniós tagállamok jogállamok, ahol a jog érvényesülését a jól ismert kritériumok biztosítják. A kölcsönhatás a tagállamok és az uniós *sui generis* jogrendszerei között azt eredményezi, hogy az uniós elvárások mind a német *Rechtsstaat*, mind a *rule of law*, mind a francia konstitucionalizmus elképzeléseit ötvözik.³¹

²⁸ CDL (2010) 14rev2 Draft Report on the Rule of Law, §§ 40–63. 2011. március 24.

²⁹ Herbert Küpper: A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye, *Jura* (2011/2) 93.

³⁰ A jogállamiságról szóló rendelkezés akkor került be az integráció joganyagába, amikor a jogállamiság megsértése miatt Ausztriával szemben alkalmazott szankciókat kívánták jogi alapokra helyezni. Küpper: A jogállam követelményei. 93–94.

³¹ Uo. 96.

A jogállam lényegének ma már egész Európában az számít, hogy a vitákra a végső választ a jog adja, a társadalmilag jelentős életviszonyokat pedig a jog rendezi. Sólyom László, az Alkotmánybíróság első elnöke és volt köztársasági elnök is erre utal 1983-ban megjelent monográfiájában, amikor azt magyarázza el, hogy más magatartási normák, mint az erkölcs vagy a vallás diverzifikálódása és hatóerejének gyengülése miatt ma már az emberek végső soron a jogtól várják a választ a problémáikra.³²

Az európai jogállamiság garanciális eleme mellett a hatalommegosztás, a független bíraskodás, a bírói út garanciája, az alkotmánybíraskodás, a végrehajtó hatalom joghoz kötöttsége, ezen belül a közigazgatás törvényessége, a törvény fenntartása, a törvény elsődlegessége, a politikailag semleges közigazgatás és a jogellenes közhatalmi tevékenységnek legyenek jogkövetkezményei.³³ Ezt az álláspontot erősíti meg Kukorelli István is az Alaptörvény és az Európai Unió szintjén megjelenő jogelvek összevetését elvégző írásában.³⁴ A jogállamiság Európai Unión belüli megővására szolgáló keret – amelyet 2014. március 11-én fogadott el az Európai Bizottság – a jogállamiságot a működés nélkülözhetetlen alapjának tekinti. Úgy tartja, hogy a jogállamiság az alapja valamennyi olyan értéknek, amelyre az Unió épül. A jogállamiság tiszteletben tartásának garantálása révén a többi alapvető érték védelmét is meg lehet erősíteni. Az Európai Bizottság az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatában kifejtett elvek alapján tágan határozta meg a jogállamot, amely lényegében véve olyan rendszert jelent, ahol alkalmazzák és végrehajtják a jogszabályokat. A keret második melléklete a következő elemeit határozza meg a jogállamiságnak: a jogszerűség elve, a jogbiztonság elve, a végrehajtó hatalom önkényének tilalma, a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata független és hatékony rendszerben, a hatalommegosztás elve és a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése, és a törvény előtti egyenlőség elvének érvényesülése, amely ebben a kontextusban az egyenlő bánásmód elvét is jelenti.³⁵

A jogállamiság tehát minden elméleti igényű és policy központú, hazai, uniós jogi és nemzetközi jogi olvasatban magában foglalja a hatalommegosztás követelményét, illetve azt is kiemeli, hogy a jogbiztonság és a jogegyenlőség feltételezi, hogy minden egyes magatartásra ugyanúgy vonatkozzon a norma. Arról a kérdésről azonban kevés szó esik ezekben az írásokban, hogy az egyedi esetre vonatkoztatott jogtétel meghatározása, vagy alkotmánybíraskodás esetében az *erga omnes* kötelező értelmezés hogyan kerül kialakításra. A független bíróságokra vonatkozó előírások

³² Sólyom László: *A személyiségi jog elmélete*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1983.

³³ Borbás Beatrix: *A bírói hatalom kárfelelőssége*. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 2014; Küpper: *A jogállam követelményei*. 99–105.

³⁴ Kukorelli István: *Az Alaptörvény és az Európai Unió, Pro Publico Bono* 1 (2013) 4–12.

³⁵ Ezeknek az elveknek a teljesebb kifejtése megtalálható az „A new EU Framework to strengthen the Rule of Law” című közlemény első mellékletében. [http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-237_hu.htm].

és a független közigazgatási bírászkodás vagy az alkotmánybírászkodás szükségessége megjelenik ugyan a különböző koncepciókban, de az nem világos, hogy a függetlenséget az intézményi és a személyi függetlenségen túlmenően befolyásolhatja-e az, ha az alkotmányozó vagy a törvényhozó hatalom a jogértelmezésre vonatkozóan fogalmaz meg előírásokat. Független-e a bíróság akkor, ha az intézményi és a személyi függetlenség mellett a jogértelmezési és jogalkalmazási tevékenysége szigorúan szabályozott, tehát ha a szó szoros értelmében az alkotmány vagy a törvény szájává válik. Az Alaptörvény 28. cikk szövege így szól:

„A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

A jogértelmezés és a jogalkalmazás során a magyar a bíróságok tehát nemcsak a normaszöveghez kötöttek, hanem többek között figyelembe kell venniük a törvényhozó preambulumban és az indokolásban pontosított elképzeléseit a jog érvényesülésére vonatkozóan.

3. POPULISTA KONSTITUCIONALIZMUS ÉS AZ ALKOTMÁNYÉRTELMEZÉSI, ILLETVE JOGÉRTELMEZÉSI ELŐÍRÁSOK

Összefoglalva megállapítható, hogy a vonatkozó jogtudományi munkák nem használnak egységes terminológiát sem a jogállam, sem a jogállamiság és az alkotmányosság összefüggései, sem a populizmus értelmezése körében. A definíciók főleg leíró, illetve összehasonlító jellegűek. Az alkotmányos demokrácia válságáról szóló írások főleg a politikai populizmus jogrendszerbeli hatásaira irányulnak, az alkotmányos populizmust nem a jogrendszer saját működéséből eredő jelenségnek, hanem a politikai rendszer meghatározott irányú fejlődése jogi lenyomatának tekintik, amelynek fő eleme, bár legtöbbször forradalom nélkül, a hatalomkoncentráció. A politikatudományi szakirodalom egy része Magyarországot is populista rendszernek nevezi, és az állam működésének különböző területein mutatja ki a hatalommegosztás csökkenését. A Sente Zoltánnal közösen folytatott kutatásainkban az a hipotézisünk, hogy ez a hatalomkoncentráció a jogértelmezésben és az alkotmányértelmezésben is megjelenik, és nem csupán informálisan, vagy egyes doktrínák,

mint a *deference* előtérbe kerülésével, hanem egészen nyilvánvaló módon, azáltal is, hogy sokféle értelmezési alapelvet és új koncepciót határoz meg az Alaptörvény az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok számára egyaránt.

Varga Csaba a *Jogállamiság, egy ethosz dilemmája* című, 2011-ben megjelent írásában³⁶ átfogó értelmezést ad a jogállamiságról, amely élesen rávilágít a fogalom komplexitására. Lényegi üzenete a jogállamiságnak eszerint az egymással ütköző értékek közt a jogállamiság ethoszának megfelelő egyensúlyozás művészete és mestersége; olyan állami törekvés, amely sohasem zárul le és ér véget. „Örökös tanulási folyamatot feltételez, mert új kihívások folyvást felmerülve folyvást új válaszokat kényszerítenek ki, új összefüggésekben mutatva a jogállami igény kiegyenlítő arculatát”.³⁷ A Sajó–Uitz szerzőpáros írja, hogy nyilván nem ez a legegyszerűbb formája az állami élet megszervezésének, hiszen rengeteg vesződséggel jár.³⁸ A *constitutional design* ma már oda vezetett, hogy nagyon sok államban nagyon hasonló az alkotmányos berendezkedés, miközben egészen mások a problémák, különbözően működik az állam és a társadalom. Van Reybrouck „democratic fatigue syndrome”-nak, demokratikus fáradtságnak nevezi el azt a jelenséget, amikor sem a választópolgárok, sem az egyes intézményeket működtető személyek nem tudják már beletenni a demokratikus rendszer működtetésébe azt az energiát, amely ehhez szükséges.³⁹ A demokratikus intézmények és eljárások azonban többé-kevésbé mégis egységesek, már csak a fent ismereteket uniós jogi követelmények miatt is Európában, de végeredményében lehetségessé válik a hatalomkoncentráció, a fékek és ellensúlyok csak látszólagosak.

A demokratikus fáradtság is okozhatja Magyarországon is azt talán, hogy visszafogottsággal szemléli az Alkotmánybíróság és egyre inkább a rendes bírósági szervezetrendszer is azt, hogy az értelmezésre vonatkozó hatásköreik csökkennek nemcsak a politikai környezet nyomására, hanem egyes alkotmányos és törvényi szintű előírások megjelenésének a következtében is.

Magyarország 2011-ben elfogadott Alaptörvényének egyik érdekes újítása abban állt, hogy szigorúan előírta a saját értelmezése során használható módszereket. E szokatlan, de nem precedens nélküli megközelítés értelmében az Alkotmány megköveteli, hogy az Alkotmánybíróság meghatározott eljárásokat alkalmazzon az Alaptörvény szövegének értelmezéséhez. Az eljárások egy része közismert és bevett része a legtöbb alkotmánybíróság gyakorlatának, ilyen a teleologikus értelmezés vagy a nyilvánvaló jelentés szabálya. Más részük – mint például a történeti alkot-

³⁶ Varga Csaba szerint a jogállamiság egyenesen egy kulturális eszmény, amelynek optimális megközelítésére törekszünk. Varga Csaba: *Jogállamiság: egy ethosz dilemmája*, *Társadalomkutatás* 3 (2011) 292.

³⁷ Uo. 287, 292.

³⁸ Sajó András és Uitz Renáta: *A szabadság alkotmánya*, Budapest: HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó 2019. 11–12.

³⁹ David Van Reybrouck: *Against elections*, London: Random House 2013. A „demokratikus fáradtságot” én más értelemben használom, de ezt az ötletet vettem alapul a gondolatmenethez.

mány tisztelete vagy a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetés – tartalmi követelményekre utal, meghatározott alkotmányos értékek kikényszerítése érdekében.

Magyarország közelmúltbeli alkotmányjogi fejleményei nem csupán az alkotmány értelmezésének új szabályait mutatják, de a bírók törvényértelmezési gyakorlatának befolyásolására tett jelentős erőfeszítést is. E célból egyrészt kötelezővé vált tehát bizonyos értelmezési eljárások alkalmazása a rendes bíróságok számára is. A német típusú alkotmányjogi panasz magyar jogrendbe történt beemelésével az Alkotmánybíróság másrészt hatáskört nyert a bírói döntések alkotmányjogi felülvizsgálatára, miáltal az Alkotmánybíróság jelentős befolyást gyakorolhat a rendes bírói értelmezés folyamatára. Egyes Alaptörvényben meghatározott értelmezési elvek így a bíróságokat is kötik. Az 1949-es/1989-es régi Alkotmány rendelkezéseitől eltérően a 2011-es Alaptörvény meghatározza az alkotmányértelmezés és jogértelmezés legfőbb módszereit. A releváns útmutatás elemei az alkotmány szövegének különböző pontjain jelennek meg, elszórta, a különböző értelmezési elvek hierarchiájának tisztázása nélkül.

Az N cikk (1) szakasza például kijelenti, hogy Magyarország a „kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”, a (3) szakasz pedig – mások mellett – az Alkotmánybíróság kötelességévé teszi ezen elv tiszteletét. Az R cikk (3) szakasza értelmében az Alaptörvény rendelkezését a) „azok céljával”, b) „a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni”.

Az első hivatkozás az alkotmányértelmezés objektív teleologikus módszerére utal. Figyelemre méltó, hogy az Alaptörvény hasonló értelmezési szabályt ír elő a többi bíróság számára is (28. cikk), s mivel az Alkotmánybíróság többnyire alkotmányjogi panaszokkal foglalkozik, vagyis az egyes bírói döntések felülvizsgálatával, a jogértelmezés ezen módját ebben a kontextusban használják. Más szóval a bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság ellenőrzi, hogy a bíróságok megfelelően tekintetbe vették-e a konkrét esetben alkalmazandó törvényi normák objektív célját. Az „objektív cél” arra a társadalmi törekvésre vonatkozik, amelyet a törvényhozó el kívánt érni az adott rendelkezéssel, nem pedig a törvényhozási folyamat részvevőinek eredeti és szubjektív intencióira.

Az Alaptörvény 28. cikke végül kimondja, hogy az „Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak”.

3.1. Alkotmánybírósági tapasztalatok

Bárhogy próbálták is alakítani az alkotmányozók az Alkotmánybíróság szabadságát az Alaptörvény értelmezése terén, kezdetben a siker nem volt egyértelmű. Az új Alkotmány hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság már 2012-ben deklarálta jogát az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően használt érveinek, korábbi határozatainak további használatára, amennyiben az Alaptörvény a korábbi Alkotmánnyal megegyező vagy ahhoz hasonló rendelkezéseket tartalmaz az adott esetre vonatkozóan.⁴⁰ Amikor a negyedik alkotmánymódosítás *expressis verbis* kijelentette az összes 2012 előtti alkotmánybírósági határozat hatályvesztését, az Alkotmánybíróság lényegében fenntartotta a korábbi álláspontját, kiegészítve azzal, hogy ezen túl részletesebb indoklásra van szükség a 2012 előtti döntésekben szereplő érvek további használatához. Ez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság egyszerűen nem volt hajlandó egészében figyelmen kívül hagyni a korábbi döntéseit, és a gyakorlat is azt mutatja, hogy szinte minden esetben utal a korábbi döntéseire.

Ami az egyes értelmezési módszereket illeti, még nem mutatható ki jelentékeny hatásuk az Alkotmánybíróság joggyakorlatára. Első pillantásra a történeti alkotmány vívmányainak tiszteletben tartására vonatkozó alkotmányos utasítás tűnik a legjelentősebbnek az alkotmányértelmezés gyakorlatát illetően. Az Alkotmánybíróság gyakran használ pusztán formális, a történeti alkotmányra utaló kijelentéseket a döntéseinek indoklásában. Az alkotmánybíróság azonban nem dolgozott még ki olyan stabil doktrínát, amely meghatározná azt a módszert vagy elméletet, amelyet követve figyelembe kellene venni a történeti alkotmány vívmányait.⁴¹ A jogértelmezési gyakorlat csak abban a tekintetben mondható egységesnek, hogy semmilyen jogi norma nem érvényteleníthető egyedül az R cikk (3) szakasza alapján. Valójában a történeti alkotmányra vonatkozó hivatkozások legtöbbször pusztán dekorációként szolgálnak az Alkotmánybíróság döntéseinek indoklásában, nem képezik a *ratio decidendi* részét.⁴² Az bizonyosnak tűnik, hogy a történeti alkotmány vívmányaira vonatkozó kitétel elég rugalmas ahhoz, hogy szinte bármilyen érvelésben használni lehessen, arra azonban kevésbé alkalmas, hogy erőteljes érvekkel szolgáljon konkrét jogértelmezési kérdésekben.

Mínthogy a magyar jogi hagyományban a Nemzeti Hitvalláshoz hasonló preambulumok nem bírtak normatív jogerővel, az alkotmány preambulumaának alárendelt értelmezési elvvé tétele igazi újításnak tekinthető. A preambulum azonban rendkívül elvont értékeket fogalmaz meg⁴³, emelkedett frázisokat és történelmi utalásokat is tartalmaz, így a bírósági döntésekre viszonylag korlátozott hatást gya-

⁴⁰ 22/2012 (V. 11.) AB határozat.

⁴¹ Vörös Imre: A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában, *Közjogi Szemle* 9 (2016) 46.

⁴² Szente Zoltán: Az angol és a magyar párhuzamos alkotmányfejlődés mítosza, *Közjogi Szemle* 9 (2016) 32.

⁴³ Fekete Balázs: *Az európai alkotmánypreambulumban*, Budapest: Eötvös Kiadó 2019.

korol. A „történeti alkotmány vívmányaira” vonatkozó kitétel hasonló szereppel bír. Az íratlan történeti alkotmány tartalma mindig egyre változott, és a rendelkezés semmilyen útmutatást nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy melyik korszakhoz vagy a történeti alkotmány mely állapotához kellene visszatérni. Az Alaptörvény mindösszesen annyit rögzít, hogy a magyar állam 1944. március 19-én elvesztette az önrendelkezését, amikor a náci Németország megszállta az országot. Feltehetőleg ez tekintendő a történeti alkotmány végpontjának. A gyakorlatban az Alkotmánybíróság többnyire egyes törvényeket vagy szokásokat választ ki a magyar közjog történetéből, vagyis a történeti alkotmányra egyfajta menüként tekint.

Bár az Alaptörvény kétségekívül kiemelkedő szerepet szánt a teleologikus értelmezésnek az alkotmányszöveg jelentésének vizsgálatában, ez az intenció nem igazán érvényesül a gyakorlatban. Az Alkotmánybíróság csak ritkán használ ilyenfajta érvelést, és alig utal az Alaptörvény ezen rendelkezésére. A törvényhozási szándék felderítésének az igénye leginkább még azokban az esetekben mutatkozik meg, amikor az Alkotmánybíróság kikéri a törvényhozó véleményét. Ez azonban csak eseti jellegű, nem pedig jól megalapozott gyakorlat, hiszen a teleologikus érvelés használatának szerepe és módszertana tisztázatlan.

Hasonló nehézségek jelentkeznek az N) cikknek a költségvetési szempontok figyelembevételére vonatkozó utasításának alkalmazásával kapcsolatban. Nem csupán a tartalma homályos és tisztázatlan, de még azt is kérdésessé teszi, hogy ha ütköznének az alkotmányosság és a gazdasági racionalitás szempontjai (pl. a kiegyensúlyozott költségvetés), akkor melyik alkotmányos elvárás érvényesül. De bármilyen körülmények között rendkívül nehéz lenne alkalmazni ezt az értelmezési útmutatást, hiszen az államháztartással kapcsolatos törvénykezés alkotmányjogi felülvizsgálatának lehetőségei rendkívül behatároltak. 2011 óta az Alkotmánybíróság csak olyan esetekben vizsgálhat felül és nyilváníthat semmissé központi költségvetési tárgyú törvényeket, ha azok az élethez, az emberi méltósághoz, a személyes adatok védelméhez, a gondolatszabadsághoz, a lelkiismereti szabadsághoz, a vallás- szabadsághoz való, vagy a magyar állampolgársággal kapcsolatos jogba ütköznek. Gyakorlatban az Alkotmánybíróság nem vizsgálhat semmilyen központi költségvetési tárgyú törvényt, és a megfelelő hatáskör hiányában aligha tud költségvetési megfontolásokat érvényesíteni az alkotmányértelmezés gyakorlatában.

Ami végül a jog helyességének kötelező feltevését mint értelmezési eszközt illeti, meg kell jegyezni, hogy a törvények józan észhez igazodása feltehetőleg csak a nyilvánvaló jelentés szabályának újrafogalmazása, és azon premisszák, melyek szerint a törvények erkölcsi és gazdasági célokat töltenek be, valamint a közjót szolgálják, olyannyira absztrakt elvek, hogy egyes alkotmányi előírások értelmezése során lehetetlen a használatuk.

3.2. Alkotmányos szabályok és a törvény bírói értelmezésének gyakorlata

A magyar Alkotmánybíróság jogköreinek 2011-es átalakítása az *a posteriori* normakontroll korlátozására fókuszált. A német típusú alkotmányjogi panasz bevezetése feltehetőleg az *actio popularis* eltörlésének ellensúlyozását volt hivatva szolgálni, valamint azt a célt, hogy az Alkotmánybíróság jogköre a jogalkotó hatalom vizsgálata helyett elsősorban a bírói hatalom vizsgálatát szolgálja. A szakirodalomban számos igen erőteljes érv fogalmazódott meg a német típusú alkotmányjogi panasz bevezetése mellett⁴⁴, az intézményesítése mégis előkészítetlen maradt.

Véleményem szerint az alkotmányjogi panasz mint „átültetés”, nagyszerű mód az alkotmányos jogok optimális biztosítására egy alkotmányos jogállamban. Helytelen viszont azzal a céllal használni, hogy elfedje az absztrakt normakontroll szükségességét az alkotmányosság rendszerében. Az is szükséges, hogy az alkotmányjogi panasz ne működhessen a jogszerűtlen befolyásolás eszközeként a rendes bíróságok tekintetében hatáskörön túllépve: a kormányzati többség által választott alkotmánybíróknak nem szabad hatáskörön túli befolyást gyakorolniuk a rendes bírászkodásra az alkotmányjogi panasz eszközével.

Az Alaptörvény 28. cikkében az alkotmányozó meghatározott értelmezési módszereket jelöl ki a rendes bírászkodás számára is. 2012 óta a rendes bíróságok rendszeresen és egyre növekvő gyakorisággal utalnak a 28. cikkre, de ezek a hivatkozások csak díszítőelemként szolgálnak az indoklásban. Mint feljebb kifejtettem, az alkotmányjogi panasz megjelenése hatást gyakorolt a bíróságra, habár az Alaptörvényre épülő jogalkalmazás első éveiben nem volt egyértelmű, hogy a felek nem hivatkozhatnak erre a szabályra az alkotmányjogi panasz eljárás során. A bíróságok alkalmazkodni igyekeztek az Alaptörvény által bevezetett új elvárásokhoz, és ezért úgy utaltak erre a kitételre, hogy nem lehettek biztosak a normatív tartalmában.⁴⁵

Az is kimutatható, hogy azokban az esetekben, ahol szövegbányászati módszerrel megvizsgáltuk a bírói ítéletek indoklását, akkor a 28. cikkre tett hivatkozásokban egy esetben sem szerepelnek külön a konkrét elemei. Ez azt jelenti, hogy a bíróságok kötelességüknek tekintik az Alaptörvény és különösen a 28. cikk alkalmazását, de ez nem befolyásolja a *ratio decidendi*.

Az alapjogok horizontális hatása az 1990-es évek óta vitatott alkotmányjogi kérdés Magyarországon.⁴⁶ Amikor az új Alaptörvény bevezette a kötelező bírói értelmezési módszerekre vonatkozó előírásokat, valamint a német típusú

⁴⁴ Összefoglalóan lásd Gárdos-Orosz Fruzsina: *Alkotmányos polgári jog? Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi jogvitákban*, Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2011.

⁴⁵ Gárdos-Orosz Fruzsina, Zódi Zsolt és Lőrincz Viktor: Az alkotmányjogi panasz jelentősége, in Darák Péter és Sulyok Tamás (szerk.): *Az alkotmányjogi panasz*, Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft 2017.

⁴⁶ Gárdos-Orosz Fruzsina: *Alkotmányos polgári jog?* Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2011.

alkotmányjogi panaszt mint az Alaptörvény rendelkezéseinek való megfelelés ellenőrzésére vonatkozó jogkört és eljárást, azzal nagy lépést tett a dilemma eldöntése irányában. Ezek a módszerek és eljárások azonban nemcsak azt a célt szolgálják, hogy a bírói jogértelmezés kövesse az Alaptörvény lényeges előírásait, hanem egy igen jelentős plusz terhet is létrehozott, amely egészen egyedülálló az európai alkotmányjogi környezetben. Ez a teher a törvényhozói szándék figyelembe vételének és a bírói értelmezésen keresztül az általános állami célkitűzések figyelembevételének követelményét jelenti. Az olyan elvont állami célok, mint a pénzügyi megfontoltság általában a kormány és a törvényhozó ág, és nem pedig a bírói ág feladatai közé tartoznak. Egy jogállamban ugyanis a hatalmi ágak szétválasztása megköveteli, hogy az alapelvek, a motivációk és az eszközök mind különbözőek legyenek az egyes hatalomgyakorlási ágakban. Lehetséges ugyan, hogy jogszerű elvárni, hogy a Kormány az alkotmányban kijelölt pénzügyi korlátokat követve cselekedjen, de se nem észszerű, se nem jogszerű ugyanezt megkövetelni a bírói ágtól, mert az ilyen alkotmányos követelmények korlátozzák a funkcióit.

A helyzet tehát az, hogy a rendes bíróságok nem igazán veszik tekintetbe az Alaptörvény ezen előírásait, ők inkább úgy értelmezik, hogy ez a kitétel az Alaptörvény horizontális alkalmazását követeli meg, különösen emberi jogi kérdésekben.⁴⁷ Jó példát jelentenek azok az esetek, amelyekben azt vizsgálták, milyen mértékben jeleníthetők meg a rendőrök képmásai a nyomtatott sajtóban és a televízióban. Az eredeti bírói praxis értelmében személyiségi jogok sérültek, ha a hivatalból fellépő rendőr azonosítható a média közvetítésében. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte, hogy ez a gyakorlat sérti a véleménynyilvánítás szabadságát és a közérdekű adatokhoz és információhoz való hozzáférés jogát. A Kúria jogegységi határozatában vitatta ezt az érvelést, mondván, hogy az nem összeegyeztethető a Polgári Törvénykönyvvel, ugyanis az Alkotmánybíróság döntése megsérti a rendőrök emberi méltóságát. Ebben az esetben nagyon világos véleménykülönbség alakult ki a két bíróság között. Végül a Polgári Törvénykönyv alkotmánybírósági értelmezése vált elterjedté a rendes bíróságok gyakorlatában. Ez részben annak a számos alkotmányjogi panasz eljárásnak volt köszönhető, amelyeket az ügyekkel kapcsolatban nyújtottak be, s így az alkotmányjogi panasz eljárás hatékony eszköznek bizonyult az alkotmányjogi értelmezés keresztülvitelére.⁴⁸

Egy másik eset kapcsán az Alkotmánybíróság számos alkotmányjogi panasz eljárásban úgy döntött, hogy a közérdekű adatokat – a rendes bíróságok ítéletét megsemmisítve – rendelkezésre kell bocsátani. A közérdekű adatok fogalmát és meghatározását tekintve jelentős változás ment végbe a bírói értelmezésben, ez részben az alkotmányjogi panasz eljárásnak volt köszönhető, részben annak, hogy

⁴⁷ Lásd pl. 8/2014. (II. 5.) AB határozat.

⁴⁸ 28/2014. (IX. 29.) AB határozat.

az alkotmányozó hatalom egyértelművé tette, hogy az Alaptörvényt tekintetbe kell venni a bírói értelmezés során.⁴⁹

A rendes bíróság érvelése, következetes gyakorlata tehát változhat akkor, ha figyelembe kell vennie az Alaptörvény értelmezésére vonatkozó alkotmánybírói gyakorlatot, vagy éppen a jogalkotó indokolását. Ez a bírói értelmezési kompetencia változását jelenti. A jogszabályok bírói értelmezésének befolyásolására tett alkotmányba foglalt kísérletek eddig nem jártak különösebb sikerrel, nem hoztak alapvető változást a jogértelmezés módszereiben. A hatalommegosztás elve nem csupán a hatalmi ágak intézményi elkülönítését követeli meg, hanem annak biztosítását is, hogy területükön autonómiát élvezzenek és a hatáskörükbe tartozó területen sajátos eljárásaikat és módszereiket alkalmazhassák a jognak alárendelten.

4. KÖVETKEZTETÉS ÉS ÚJ KUTATÁSI IRÁNYOK:

KORLÁTOZHATÓ-E, ALAKÍTHATÓ-E

A BÍRÓI JOGÉRTELMEZÉS A JOGÁLLAMBAN

Annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróságot, mint az alkotmány szövegének hivatott értelmezőjét, kötik az Alaptörvényben rögzített módszerek, a testületnek elméletileg jelentős mozgástere van, hiszen az alkotmányozó nem fektette le a különböző értelmezési módszerek hierarchiáját, amelyek (jogi) természetüket tekintve igen eltérőek. Az értelmezést korlátozó elvek és módszerek nem egymagukban befolyásolják az Alkotmánybíróság hatáskörét. Az Alaptörvény 2013. márciusi negyedik módosítása, amely érvénytelenített minden olyan alkotmánybírói döntést, amely megelőzte az új Alaptörvény 2012-es hatálybalépését, érvényesülését tekintve vitatott. Az alkotmányértelmezésre ható rendelkezések célja egyértelműen az Alkotmánybíróság joggyakorlatának módosítása volt, az Alaptörvény értékeihez való igazítás céljával. Az alkotmányjogi panasz bevezetése és az Alaptörvény 28. cikkében a rendes bíróságokra vonatkozó értelmezési előírások pedig a bíróságokat szerették volna orientálni az Alaptörvény irányába, és bevonni jobban az Alkotmánybíróság látókörébe.

Úgy látszik, hogy ezek a rendelkezések az alkotmány- és jogértelmezési hatalom koncentrációját célozzák, az értelmezés pluralizmusa helyett az értelmezés egységességét tartva szem előtt: felborulhat az értelmezési hatalommegosztás. Az alkotmányértelmezés és jogértelmezés egységességének kialakítása azonban klasszikusan nem az alkotmányozó és/vagy a törvényhozó feladata. Ez a jog autonómiájából és sajátos természetéből, a jogállamiságból adódik. Míg a politikai döntéshozatalra a politikai konstitucionalizmus meggyőző érvei mentén akár alkalmasabb lehet

⁴⁹ 6/2016. (III. 11.) AB határozat.

a nép által választott parlament, a legfőbb népképviselői szerv, és vita tárgya lehet az, hogy az alapjogvédelemmel kapcsolatos egyes kérdéseknek vannak politikai természetű rétegei, az kétségtelen, hogy a jogtétel egyedi esetben történő meghatározása a jogalkotótól elkülönült jogalkalmazó feladata. Éppen azért, mert a törvény előtti egyenlőség csak így teljesíthető ki, ha az egyedi esetre formálódó norma megjelenik a bírói döntés formájában. A jog természetéből fakad a jogalkalmazás igénye és az autonómia szükségessége, hiszen csak a bíró látja az előtte folyamatban lévő ügyet, természetesen csak ő tudja pontosan megítélni. Külön bizonyítást igényel, hogy az alkotmánybíráskodás esetében sincs ez másképp, a döntés jogi jellegének bizonyítása nélkül az alkotmánybíráskodás legitimitása aligha bizonyítható. Ha a döntés jogi természetű, akkor pedig politikai jellegű értelmezési előírásokkal befolyásolhatatlan.

Konklúzió tehát az, hogy ha minden igaz, amit Takács Péter Tanár Úrtól tanultunk, akkor nem kell aggódnunk a szabadságon, egyenlőségen és testvériségen alapuló társadalomért mindaddig, amíg az állami bíróságoknak van terük az autonóm jogértelmezésre és a jogalkalmazásra.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Batt, John: *American Legal Populism: A Jurisprudential and Historical Narrative, Including Reflections on Critical Legal Studies*, 22 *Northern Kentucky Law Review* 3 (1995) 651–762.
- Borbás Beatrix: *A bírói hatalom kárfelelőssége*. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 2014.
- Dacey, Albert V.: *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10. kiadás, London: Palgrave Macmillan 1985.
- Fekete Balázs: *Az európai alkotmánypreambulium*, Budapest: Eötvös Kiadó 2019.
- Frivaldszky János: *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*, Budapest: Szent István Társulat 2007.
- Fuller, Lon L.: Az erkölcs, ami lehetővé teszi a jogot, in Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*, Budapest: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar 1995. 111–115.
- Gárdos-Orosz Fruzsina: *Alkotmányos polgári jog? Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi jogvitákban*, Budapest és Pécs: Dialóg Campus 2011.
- Gárdos-Orosz Fruzsina és Sente Zoltán: A jogállamiság mérhetősége, in Kaiser Tamás (szerk.): *A jó állam mérhetősége*, Budapest: NKE Szolgáltató Kft. 2014. 267–292.
- Gárdos-Orosz Fruzsina, Zódi Zsolt és Lőrincz Viktor: *Az alkotmányjogi panasz jelentősége*, in Darák Péter és Sulyok Tamás (szerk.): *Az alkotmányjogi panasz*, Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft 2017. 363–385.
- Graber, Mark A., Sanford Levinson és Mark Tushnet: *Constitutional democracy in crisis?*, Oxford: Oxford University Press 2018.
- Jóórfi Tamás és Jakab András: *Jogállamiság*, in Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Budapest: Századvég 2009. 127–237.

- Huq, Aziz Z. és Tom Ginsburg: *How to save a constitutional democracy*, Chicago: University of Chicago Press 2018.
- Jakab András: A szükségállapot alapvető dilemmája, *Jogtudományi Közlöny* (2007) 39–49.
- Kukorelli István: Az Alaptörvény és az Európai Unió, *Pro Publico Bono* 1 (2013) 4–12.
- Küpper, Herbert: A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye, *Jura* (2011/2) 93–107.
- Landau, David: Populist Constitutions, 85 *University of Chicago Law Review* 2 (2018) 521–543.
- Máthé Gábor: Szuverenitás – Jogállam, *Pro Publico Bono* 1 (2013) 12–22.
- Müller, Jan-Werner: Populism and Constitutionalism, in Cristóbal Rovira Kaltwasser et al. (szerk.): *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford: Oxford University Press 2017.
- Rosenfeld, Michel: Is Global Constitutionalism Meaningful or Desirable?, 25 *European Journal of International Law* 1 (2014) 177–199.
- Sajó András: *Önkorlátozó hatalom*, Budapest: Akadémiai Kiadó 1994.
- Sajó András és Uitz Renáta: *A szabadság alkotmánya – Bevezetés a jogi alkotmányosságba*, Budapest: HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. 2019.
- Schauer, Frederick: A jogszabályok és a jog uralma, in Bódig Mátyás, Györfi Tamás és Szabó Miklós (szerk.): *A Hart utáni jogelmélet alapproblémái*, Miskolc: Bíbor 2014.
- Scheppele, Kim Lane: Autocratic Legalism, 80 *University of Chicago Law Review* 2 (2018) 545–583.
- Sólyom László: *A személyiségi jog elmélete*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1983.
- Szente Zoltán: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban*, Budapest–Pécs: Dialog Campus 2013.
- Szente Zoltán: Az angol és a magyar párhuzamos alkotmányfejlődés mítosza, *Közjogi Szemle* 9 (2016) 23–32.
- Szigeti Péter és Takács Péter: *A jogállamiság jogelmélete*, Napvilág Kiadó 2004.
- Taisu, Zhang: The Pragmatic Court: Reinterpreting the Supreme People’s Court of China, 25 *Columbia Journal of Asian Law* 1 (2012) 1–61.
- Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*, Budapest: Szent István Társulat 2001.
- Tushnet, Mark: *Taking the Constitution Away from the Courts*, Princeton: Princeton University Press 1999.
- Tushnet, Mark: Authoritarian Constitutionalism, 100 *Cornell Law Review* 2 (2015) 391.
- Van Reybrouck, David: *Against elections*, London: Random House 2013.
- Varga Csaba: Jogállamiság: egy éthosz dilemmája, *Társadalomkutatás* 3 (2011) 287–302.
- Verschraegen, Gert: Hybrid Constitutionalism, Fundamental Rights and the State, 40 *Rechtsphilosophie en Rechtstheorie* 3 (2011) 210–229.
- von Mohl, Robert: Jogállam, in Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*, Budapest: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar 1995. 32–36.
- Vörös Imre: A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában, *Közjogi Szemle* 9 (2016) 44–57.