

SÓLYOM PÉTER

habilitált egyetemi docens (DE ÁJK)

KELSEN KÖPÖNYEGÉBŐL. A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS KELETKEZÉSTÖRTÉNETÉHEZ

1. BEVEZETÉS – AZ ELEMZÉS KERETEI¹

A magyar alkotmánybírászkodásnak már több mint három évtizedes története van. Ez tekintélyes hosszúságú gyakorlatot jelent, még akkor is, ha a megszakítottságok és folytonosságok életvonalai jelentős sorsfordulatokat jeleznek. Az évforduló által kikényszerített visszatekintésekbe sok keserűség vegyül, amelyek jórészt a jelenlegi gyakorlat haladásiránya iránt érzett (jogos és megalapozott) aggodalmakból fakadnak. Mivel a rendszerváltás idején elképzelt demokratikus jogállami alkotmányosság jövőjével kapcsolatban a közjogászok körében nem általános az optimizmus, ez vizsgálható a kezdetek értelmezésére is. Egyre többen vannak azok, akik a mai közállapotok kialakulása oksági láncolatának ábrázolásakor az Alkotmánybíróság korai gyakorlatában is fontos tényezőt látnak.² Ezek a narratívák feltételeznek két olyan állítást is, amelyek a magyar szakirodalom viszonylag friss toposzai közé tartoznak. Egyfelől az alkotmánybírászkodás bevezetése a magyar közjogba különösebb viták nélkül, a jogászai elit általános támogatása mellett valósult meg a rendszerváltás idején, másfelől e jogászeli számára az alkotmánybíróság az alkotmányos demokrácia nélkülözhetetlen elemének számított.³

Ebben a tanulmányban egy másik történetet próbálunk elmesélni, amely a dicsőségről és a reményről szól, és persze főleg az egyet nem értékekről és a vitákról, amelyek árnyalhatják a fenti toposzok használhatóságát. E történet kiindulópontja az, hogy nem létezett semmiféle tartalmi konszenzus a magyar jogászeli körében a rendszerváltás éveiben az alkotmánybírászkodásról. Már csak azért sem, mert csak nagyon keveseknek volt elképzelése arról, hogy mi lehet a rendeltetése a politikai kompromisszumok árnyékában végül mégis a szabad választások előtt létrehozott intézménynek, és a kevés elképzelés is nagyon széttartó volt. A létrejött nagy önindító képességű, kivételesen absztrakt alkotmánybíróság alkotmányos funkciójáról nem volt egyetértés. Az átmenet normahierarchia-zavarait kell kiküszöbölnie vagy az alapjogok hatékony védelmét megteremtenie? A pártállam jogászeli és hivatalnokai inkább az előbbi látták bele az intézménybe, az ellenzéki értelmiség inkább az utóbbit.

Mielőtt azonban a magyar alkotmánybíróság keletkezéstörténetébe belekezdünk, érdemes egy lépést hátra

lépni, és behelyezni az intézmény létrejöttét a magyar közjogi bírászkodás történetébe. A magyar alkotmánybírászkodás kialakításának igazi teljesítménye csak ennek fényében érthető meg.

Szokás azt mondani, hogy az alkotmánybírászkodásnak 1990 előtt nem volt előzménye a magyar alkotmányos hagyományban,⁴ de ez csak akkor igaz, ha a közigazgatási bírászkodást mereven elválasztjuk az alkotmánybírászkodástól. Ha ezt mégsem tesszük meg, amire jó okunk van,⁵ akkor az egyet nem értékek történeti forrásai is sokkal gazdagabbak lehetnek.⁶ A megosztottság forrásai ugyanis változatosak voltak. Azok a tapasztalt közjogászok, akik még közreműködtek az egykori Közigazgatási Bíróság munkájában, a rendszerváltástól azt remélték, hogy visszatérünk a parlamentarizmus 1945-ben elképzelt reformjához, és újra felállítják a Közigazgatási Bíróságot, amely a '45 utáni rövid mandátuma során alkotmánybírósági ambíciókat is megfogalmazott. E jogászok egyike volt Szabó József, az egykori szegedi jogelméleti iskolához tartozó professzor, aki még 1945-ben megfogalmazta elképzeléseit a közjogi bírászkodás kívánatos irányairól.⁷ Szabó koncepciója a Concha Győző által is előnyben részesített angol modellhez állt közelebb, és rendes bírósági keretek között megvalósított közjogi bírászkodást jelentett volna. Szabó József a rendszerváltás idején megfogalmazott írásaiban az alapjogok általános bírói védelmét a parlamentáris jogállam angol eszméjével kapcsolta össze, és nem értett egyet a törvények absztrakt alkotmányossági felülvizsgálatára felhatalmazást kapó alkotmánybíróság felállításával.⁸

Teljesen más irányból közelítették a kérdéshez a szocialista államrend reformját keresők, akik az alkotmánybírászkodást a politikai rendszer olyan reformjának összefüggésébe igyekeztek elhelyezni, amelyben még az átalakulóban lévő állampárt dominanciája megőrizhető. Kilényi Géza és Kulcsár Kálmán voltak ezeknek a törekvéseknek a legfontosabb alakjai, elképzeléseik leginkább a kelseni absztrakt alkotmánybírászkodás egy „gyengébb” modelljéhez álltak a legközelebb.⁹ Tekintettel arra, hogy a rendszerváltás idején Kulcsár Kálmánnak és Kilényi Gézának volt a legnagyobb befolyása a magyar igazságügyi politikára, az ő elképzeléseik szerinti absztrakt, de „gyenge” modell határozta meg az alkotmánybírászkodásról szóló magyar viták alapvető kereteit, amelyben az alkotmánybíróság nem

lett volna felhatalmazva a törvények alkotmányellenességével kapcsolatos végső döntés meghozatalára.

E keretekhez kellett a demokratikus ellenzéknek is alkalmazkodni, amikor végül belebonyolódtak az Alkotmánybíróság létrehozatalához kapcsolódó tárgyalásokba. Igaz, a demokratikus ellenzék közjogi elvárásainak a hangsúlyai máshol voltak, a párturalom alkotmányos korlátai mellett az emberi jogok elismeréséből fakadó morális igények hatékony jogi védelmére irányultak, nem a normahierarchia védelmére. Az alkotmánybíráskodás intézményi kérdéseivel kapcsolatban azonban nem voltak határozott elképzeléseik. Ezért nem okozott számukra különösebb problémát, hogy ők is az absztrakt kelsenii modellben keressék az alkotmánypolitikai céljaikat. Az ellenzék nem volt optimista a közelgő választás kimenetele miatt a tárgyalásoknak ebben a szakaszában, ezért észszerűnek tűnt, hogy a kerekasztal-tárgyalások során megszületett már védelemre érdemes jogállami alkotmányt, a Kilényi–Kulcsár koncepcióval szemben már egy „erős” alkotmánybírással őrizzék, amely a törvények általános és végső alkotmányos felülvizsgálatán alapul.

Az a kelsenii modellben benne rejlő konfliktus, hogy miképpen valósítható meg az absztrakt normakontrollra épülő hatásköri keretben az alapjogok hatékony védelme, alapvetően meghatározta a bíróság korai időszakát. Az alkotás rapid folyamataiban ez a konfliktus még nem volt belátható, de később ez a kérdés vált az alkotmánybírói gyakorlat kulcsproblémájává. Ehhez a gyakorlati konfliktushoz kapcsolódott a korabeli viták magnetikus fogalma is: *az aktivizmus*.

Az aktivizmus az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi elkötelezettségéhez kapcsolódott. Az Alkotmánybíróság első elnökének helyzetértékelése szerint a rendszerváltás kivételes történelmi körülményei lehetőséget biztosítottak arra, hogy a magyar közjogi bíráskodás keretei között létrehozzák a hatékony alapjogvédelem alapjait és az alapjogok, a jogállam és az egyenlőség elvei által korlátozott közhatalomgyakorlás elveit. A magyar alkotmánytörténet keserű tapasztalatai azonban arra intettek, hogy ez a kedvező politikai konstelláció nem lesz tartós, ezért az Alkotmánybíróságnak lehető legrövidebb idő alatt el kell végeznie az alkotmányos szótár megújítását. Az alkotmánybírásság aktivista beállítódása ebből a történelmi helyzetértékelésből fakadt.

A tanulmány másik fontos állítása, hogy ennek az aktivista alkotmánybírói attitűdnek bár kedvezőek voltak politikai kulturális feltételei, nem voltak támogató struktúrái. Az Alkotmánybíróság alapjogi elkötelezettsége a korai időszakban nem kapott támogatást a rendes bíróságoktól, és nem jöttek még létre a jogvédelem mai civil struktúrái. Sajátos módon az Alkotmánybíróság alapjogvédő programjának legkövetkezetesebb támogatói a liberális ellenzéki pártok voltak. De ők is inkább voltak érdekeltek az alapjogokat érintő törvények parlamenti vitájában, mint a vitákat leszűkítő vagy felfüggesztő absztrakt alkotmánybíráskodásban.¹⁰ Az Alkotmánybíróság aktivizmusát csupán a liberális alkotmányjogászok támogatták az ellenzéki párt környezetében is.

2. ELMÚLT JÖVŐK. A KÖZJOGI BÍRÁSKODÁS 1989 ELŐTTI ESZMÉI ÉS INTÉZMÉNYI ELŐZMÉNYEI

2.1. ALKOTMÁNY ŐR SZÉK

A magyar alkotmánybíráskodásnak voltak ugyan előképei, sőt, én azt is képviselhetőnek tartom, hogy intézményes előzményei is, de azt fontos hangsúlyozni, hogy szemben az osztrák alkotmányos hagyományokkal,¹¹ a magyar közjogi tradícióban a közjogi bíráskodásnak nem volt nagy súlya és jelentősége. A közjogi bíráskodásról folytatott vitáknak volt jogirodalmi súlya, de a ténylegesen ítélkező bíróságoknak a fontosabb közjogi kérdésekben nem volt közjogi jelentősége.

A magyar alkotmánytörténeti irodalom Kossuth Lajos először 1851-ben megfogalmazott, majd 1859-ben véglegesített *ún. kültahyai* alkotmánytervezetéhez köti az alkotmánybíráskodás bevezetésének első hazai megfogalmazását.¹² Kossuth a 48-as alkotmányos törekvések kudarcának fő okát a nemzetiségi kérdésben látta, éppen ezért olyan alkotmánytervezetét fogalmazta meg, amely a nemzetiségi kérdés megoldására is megfelelő keretet biztosít. Abból a belátásból indul ki, hogy egy népfeltség elvén nyugvó alkotmány az egyéni jogokat csak akkor tudja biztosítani, ha a végrehajtó hatalom túlhatalmának az ellensúlyozását nem kizárólag a törvényhozásra bízta.¹³

Az alkotmánytervezet az amerikai alkotmányos gondolkodás hatásait magán hordozva a minden polgárt megillető önrendelkezési jog és önkormányzás elvére épült, amelyben a népfeltség elvének következetes alkalmazásából az egyén szabadságának és magánszférájának az erős védelme éppúgy következett, mint a községi önkormányzati jogoké. Az önrendelkezési jog védelme megkívánta, hogy ehhez kapcsolódó jogok a törvényhozás többségével szemben is védelmet kapjanak. Ennek az eszmének a jegyében a tervezet szerint a törvényhozás nem alkothat törvényt olyan kérdésekben, amelyek az egyének, családok, községek és megyék önkormányzati alapjogaihoz tartoznak. Az alkotmány őr szék feladata Kossuth felfogásában az egyéneket és a közösségeket megillető önrendelkezési jog védelme a kormányzattal és a parlamenti többséggel szemben.¹⁴ Kossuth alkotmánytervezete, bár az amerikai alkotmányos rendszert tekintette mintának, az önrendelkezés elvének általános tiszteletére építette az alkotmány politikai erkölcsének elveit, és az alkotmánynak egy plurális politikai közösséget kellett volna egyben tartania.

De maga az alkotmány őr szék intézménye inkább emlékeztet a Napóleon által megreformált francia államtanácsra, amely az 1848-as forradalmak következtében átmenetileg az önálló bíráskodás jogát is (vissza)kapta, amit III. Napóleon rögtön el is vett tőle.¹⁵ Kossuth víziójában ez a francia mód elkülönült intézmény az egyéni és közösségi önrendelkezéshez kapcsolódó alapvető jogok és az alkotmány védelmét szolgálta volna, a törvényhozó hatalom egyfajta alkotmányos lelkiismereteként. Azzal együtt természetesen, hogy a törvények utólagos alkotmányos felülvizsgálata, amelyet ma az alkotmánybíráskodás alapján tekintünk, nem tartozott volna a hatáskörébe.

Ez a korszakban meglehetősen progresszívnek számító alkotmányos vízió azonban nem vált az akkori magyar alkotmánypolitikai törekvések vezéreszméjévé. Nem tekinthető egy olyan kezdetnek, amelyből az alkotmánybíráskodás eszméje a magyar közjogi gondolkodásban kisarjadt. A közjogi bíráskodás iránti igények képviselőinek a nézeteivel kétségtelenül vonható, különösen az egyéni jogok védelmével kapcsolatban, némi párhuzam, azonban az a markáns demokratikus és multinacionális politikai közösséget feltételező koncepció, amely Kossuth alkotmányos elképzelésének az alapja volt, nagyon sokáig nem kapcsolódott a magyar alkotmánypolitikai törekvések eszmevilágához.¹⁶

2.2. A KÖZJOGI BÍRÁSKODÁS HELYKERESÉSE A TÖRTÉNETI ALKOTMÁNY KERETEI KÖZÖTT

Annak, hogy Magyarországon nem alakult ki a közjogi bíráskodásnak egy olyan szilárd intézményrendszere, mint Ausztriában, számos oka volt. A közjogi bíráskodás kérdése nem választható el a dualizmus korszakának alapvetően premodern és autokratikus alkotmányos szerkezetétől.¹⁷ S ezzel összefüggésben attól, hogy a magyar alkotmány ebben a keretben elsősorban a politikai küzdelmek kiindulópontja volt, nem pedig a jogrendszer alapja.

A dualizmus kori alkotmányos rendszer alaplogikája azért nevezhető premodernnek, mert továbbra is megmaradt a még a rendi korszakból örökölt *dietaalis tractatus*, a koronával való politikai egyezkedésen alapuló kormányzás keretei között.¹⁸ Hiába volt a parlament a közjogi politizálás színhelye, a parlamenti politizálás nélkülözötte a kormány parlamenttel szembeni felelősségét,¹⁹ és a parlamenti választásokban sem rejlett benne a kormány leválthatóságának a lehetősége.²⁰ A kiegyezés utáni pár évet leszámítva egy országos pártokat nélkülöző hegemon többpártrendszer formálódott ki a választások nyomán. A választásokon a kormányzó párt abszolút többsége azon alapult, hogy képes volt legtöbb körzetben jelöltet állítani. A választás jellemzően már a jelöltállítás szakaszában lefutott volt, mivel az ellenzék nem tudott annyi jelöltet állítani, hogy esélye legyen az abszolút többségre.²¹

A közjogi struktúra autokratikus jellege nem csupán a hegemon többpártrendszer választási eljárásaiban nyilvánult meg, hanem abban is, hogy a korona és a parlament együttműködéséhez egy diszkrecionális központi kormányzási mód társult, nagyon alulszabályozott jogi keretekkel. Egy sérelmezett közigazgatási döntéssel szemben legfeljebb az ügyben eljáró felettes hivatalnokhoz lehetett fordulni, de független bírósághoz nem. A közjogi bíráskodás iránti igények ezen a helyzeten igyekeztek volna érdemi változást eszközölni.

A közjogi bíráskodás kérdése ebben a kontextusban a végrehajtó hatalom korlátozhatóságáról szólt. Az uralkodóval együttműködő kormányzat centralista törekvései álltak szemben a vármegyei törvényhatóságok autonómiatörekvéseivel. A centralisták a modernizáció jegyében akarták felszámolni a vármegyei rendszer kiváltságait. A megyék pedig a független bíróságok felállítását követelték a kormányzat túlhatalmával szem-

ben, az egyéni és a közösségi autonómiák védelme érdekében. A kormányzat ezzel szemben rendszeresen olyan javaslatokat tett a közigazgatási bíráskodás bevezetésére, amelyek nem biztosították a közjogi ügyekben ítélkező fórum függetlenségét.

Az uralkodó bizalmát élvező kormány túlhatalmát biztosító alkotmányos rendszerben nem valósulhatott meg olyan közjogi bíráskodási modell, amely a végrehajtó hatalom érdemi, politikai hatalmát korlátozta volna.²² Az általános hatáskörű közigazgatási bíráskodásnak nem volt esélye. Nem kapott támogatást Concha Győző²³ sem, aki a közjogi bíráskodásnak azt a modelljét tartotta elfogadhatónak, amely a többszintű rendes bírósági rendszer keretében valósult volna meg. A végrehajtó hatalommal szembeni közjogi igények független bírósági rendszerben történő felülvizsgálata az alkotmányos rendszer fenti logikájával azonban nem fért össze.

Kétségtelen, hogy az 1883-ban végül a reformatórius jogkörrel is felruházott Pénzügyi Közigazgatási Bíróság előrelépést jelentett az adókkal és illetékekkel kapcsolatos ügyekben.²⁴ Ám ha azt vesszük figyelembe, hogy az egyéni jogvédelem és a joguralom elve iránt elkötelezett jogászok már ebben a korszakban is egy általános hatáskörű és többszintű közigazgatási bíráskodási rendszert követeltek,²⁵ ezen elvárásokhoz képest a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság felállítása egy csekély előrelépést jelentett. A végül 1896-ban felállított Közigazgatási Bíróság hatáskörei és szervezete is messze elmaradt a közjogászok várakozásaitól. A kormány nem akart általános, többszintű és független közjogi bíráskodást. Így a végül felállított bíróság általános, elvszerűen megállapított hatáskört sem kapott, hanem taxációval állapították meg, mely közjogi igényekkel lehet hozzáfordulni. A pozitív taxációs logika következménye az volt, hogy semmilyen politikailag érzékeny ügyben nem kapott törvényes felhatalmazást a bíróság arra, hogy a sérelmes igazgatási döntések törvényességét felülvizsgálja.²⁶

„Az 1896. évi XXVI. törvény csupán felsőfokú, véglegesen döntő és a bírói függetlenség minden kellékeivel felruházott közigazgatási bíróságot létesített, melynek hatásköre a törvény második részében taxative felsorolt vitás közigazgatási ügyekre terjed ki, melyekre nézve azonban nemcsak megsemmisítő, hanem ügydöntő jogkörrel bír. [...] A törvény megalkotása után is sok oldalról hangzott fel az aggodalom kifejezése, hogy a közigazgatás bíráskodás köre igen szűkre szorítottatott s igen sok igen nagy fontosságú jog kimaradt a bírói hatalom alól s így a közigazgatási bíróság szűkre szabott jogkörében nem lesz alkalmas megvédeni az egyéni és közszabadságnak nagy érdekeit a közigazgatás, illetve kormányhatalom túlkapásai ellen.”²⁷

Az 1905-ös alkotmányos válság után a hatalomra jutott koalíciós kormány megvalósította a megyék követeléseit, és az 1907. évi LX. törvény kiterjesztette a közigazgatási bíróság hatáskörét a törvényhatóságok önkormányzati jogkörének biztosítására. Ez a törvény módosítás már érdemben korlátozta a kormány hatalmát, de ez sem változtatott azon, hogy a közigazgatási bíróságon a közszabadság szempontjából többnyire jelentéktelen ügyekben ítélkeztek.

A közjogi ügyek nagy részét a közigazgatási hatóságok döntötték el a bírói út biztosítása nélkül. A kortárs közjogi kritikák szerint érdemi közigazgatási bíráskodásról akkor beszélhetünk volna, ha szabadságjogok gyakorlásával kapcsolatban (egyesülési, gyülekezési ügyekben), az állampolgársági ügyekben, az ipar-szabadság kérdéseiben, az autonóm testületek garanciális panaszaihoz, a közalkalmazottak illetmény- és ellátási ügyeiben, a rendészeti ügyekben, a gyám-gondnokság ügyekben, a diszkrecionális döntés alá tartozó ügyek nagy részében és a közigazgatás hallgatása esetén is eljárta volna a bíróság.²⁸ Ezzel szemben az ügyek kétharmadát az adó- és illetékügyek tették ki. A közigazgatási hatóságokra a közigazgatási döntvények és elvi határozatok nem bírtak kötelező erővel. A közigazgatási bíráskodás és a közigazgatási hatóságok működése között nem volt visszacsatolás.²⁹

Az 1945-ös újrakezdés idején a demokratikus jogállam eszméje iránt elkötelezett közjogászok a Közigazgatási Bíróságban látták a lehetőséget, hogy az egyéni szabadságra épülő közjogi bíráskodásnak az alakítója legyen.

„Ha a múlt hibáit el akarjuk kerülni [...] akkor alkotmányjogunkat és közigazgatási jogunkat is ennek megfelelően kell kiépíteni. Kell tehát lennie olyan semleges, legmagasabb bírói fórumnak, amely az állampolgárok és a közigazgatás között felmerülő jogvitákban, mint teljesen független, minden befolyástól mentes szerv tud dönteni, irányelvül véve azt, hogy az állampolgárok szabadsága az állam pillére és ezt a szabadságot egyedül csak a közösségnek a valódi értelemben és nem a bürokrácia szempontjából vett érdeke korlátozhatja. [...] A demokratikus Magyarországon is meg kell [...] adni minden állampolgárnak azt a jogot, hogy a szabadságjogain esett sérelem esetén jogsegélyre, végső fokon a Közigazgatási Bírósághoz fordulhasson.”³⁰

E célok érdekében a bíróság hatásköreit érdemben ki kellett volna szélesíteni: (1) elvi alapon kellene megállapítani a hatásköreit, ahogyan ezt már fél évszázada követelik Concha nyomán a közjogászok, (2) miniszteri rendeletekkel szemben szélesebb vizsgálati hatáskört kellene biztosítani a végrehajtó hatalom hatékonyabb ellenőrzése érdekében, (3) fel kellene jogosítani a bíróságot az előzetes jogvédelmi intézkedés megtételére, (4) és nem utolsósorban alsóbb fokú közjogi bíróságokat kellene felállítani.³¹

Ezeknek a közjogi javaslatoknak azonban nem volt politikai realitása. A Közigazgatási Bíróságot 1949-ben felszámolták, elnöke, Csorba László, nem sokkal később a recski munkatáborban bocsátja áruba utolsó öltönyét némi ételért cserébe.³² Szabó József ellen, aki a közjogi bíráskodás reformjának egyik legmarkánsabb apológiját volt, a saját szegedi egyetemi kollégái gyűjtöttek aláírásokat a halálra ítéletét szorgalmazva, és több disszidálási kísérlet után végül Márianosztrán kötött ki.³³ Ezek a kiragadott személyes sorsfordulók jól példázzák a lassan építkező magyar közjogi bíráskodás lehetségesnek vélt jövőjének drámai megszakadását. Lényegében akkor szűnt meg az intézmény, amikor határozottan igényt formált volna az alkotmánybírási funkciókra. Így kétségtelenül van igazságuk azoknak,

aki azt képviselik, hogy magyar alkotmánybíráskodásnak 1990 előtt nem voltak előzményei. Tényleges, számottevő intézményes gyakorlatról nem is beszélhetünk, de ezek a közjogi bíróságok azokban az ügyekben, amelyekben ítélezhettek, a végrehajtó hatalom gyakorlásának jogi kereteit határolták körül, és a hatalom megosztás és a jogállamiság tiszteletén alapuló jogász kultúrát hagyományozták tovább.³⁴ Igaz, ez a jogász kultúra nem volt elég erős ahhoz, hogy akkor, amikor igazi szükség lett volna rá, a legkiszolgáltatottabbak számára védelmet nyújtson.³⁵ A jogállami érzület egy gyenge és valódi hatalom nélküli intézményhez kapcsolódott, és jövőbeli gyakorlat alakításának irányát inkább a jogirodalmi viták során megfogalmazott jogpolitikai remények lengték körül, mint politikailag megvalósítható gyakorlati koncepciók.³⁶

2.3. AZ ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS (ÚJRA)FELFEDEZÉSE ÉS A SZOCIALISTA PLURALIZMUS

Az 1949-es sztálinista diktatúra bevezetése után a hatvanas évek végére váltak a nyilvános jogirodalmi vitákban is tárgyalhatóvá a közjogi bíráskodás kérdései, amelynek a kereteit a második világháború után létrehozott, és egyre nagyobb elismertséggel működő alkotmánybíráskodások alapvetően megváltoztatták. Ennek hatására az alkotmánybíráskodás eszméjével szimpatizáló és a kommunista rendszer politikai reformját szorgalmazó jogász műveltséggel rendelkező hivatalnokai nem a Közigazgatási Bíróság újrateremtésében, hanem egy új alkotmánybíráskodás felállításában gondolkodtak. Kilényi Géza volt ezeknek a törekvéseknek a kulcsalakja. Kilényi nem akarta feltámasztani a Közigazgatási Bíróságot, nem támogatta azokat az elgondolásokat, amelyek szerint az alkotmánybíráskodást a közjogi bíráskodás a magyar közjogi hagyományban elismert intézményére kellene építeni.

„[N]em tudok egyetérteni azokkal, akik az 1946. évi I. törvény szervezeti megoldásait próbálják fetisizálni. Nem bűn, hanem ennél is több: hiba lenne figyelmen kívül hagyni, hogy amíg mi a szocialistának nevezett államszervezet zsákutcájában botladoztunk, addig a demokratikus államokban nem állott meg az államfejlődés, hanem új szervezeti formák és alkotmányos megoldási módok sora alakult ki, és a korábbinál sokkal cizelláltabbá vált a fékek és ellensúlyok elvére felépülő államszervezeti modell. [...] Ami azt az állítást illeti, hogy Magyarországon sohasem volt alkotmánybíráskodás, nos ez szent igaz. Ez azonban tény, és nem ellenérv az Alkotmánybíráskodással szemben. [...] Többnyire minden államszervezeti újítás valahol és valamikor kezdődik el, és a bevált jogintézményt veszik át más országok.”³⁷

Az 1989. évi I. törvény végül Kilényi elgondolásainak megfelelően született meg. A törvény egyik legjelentősebb és legmarkánsabb kritikusaként Szabó József számított, aki a törvény elfogadása után a Magyar Nemzetben fejtette ki alternatív álláspontját.³⁸ Álláspontja szerint az alkotmánybíráskodás bevezetése helyett a Közigazgatási Bíróságot kellett volna újra felállítani.

„A Közigazgatási Bíróság visszaállítására feltétlenül szükségünk van, mert alanyi jogaink ugyanúgy

igénylik a független és jogképzett bíróságok általi védelmet, mint alanyi polgári jogaink. [...] Az Alkotmánybíróság felállítása pedig éppen akkor, amikor a parlamentarizmusra akarunk visszatérni, nemcsak felesleges, hanem egyenesen beleütközik a kormánynak annak az ünnepélyes ígéretébe, hogy újra a parlamentarizmust akarja visszaállítani. Ez a bíróság mindenképp előtt felesleges, mert a majdnem egy évszázaddal ezelőtt felállított és a fordulat évéig kifogástalanul működő Közigazgatási Bíróságunk, melyet most akarunk, helyesen, újra feléleszteni, ezt a munkát már – fejlődésének utolsó szakaszában – mindenki megelégedésére elvégezte; egyetlen hibája volt a szűken, taxatív felsorolással megállapított, és nem elvi hatáskör, amelyet azonban fokozatosan bővítettek, úgy hogy végül a képviselőházi választások törvényes megtartása feletti független bíró védelem is hozzákerült.³⁹

Szabó, ahogyan már 1945-ben is, nem a különálló közjogi bírászkodás mellett érvelt, hanem az egységes bírói szervezetben megvalósított közjogi bírászkodás mellett.⁴⁰ Ez lényegében a Közigazgatási Bíróság és a Legfelső Bíróság egyesítésével jött volna létre. Ennek az új Legfelső Bíróságnak egy olyan korlátozott közjogi bírászkodást kellett volna megvalósítania, amely a parlament hatásköreit egyáltalán nem érinti. Ez a mérsékelt közjogi bírászkodás a választójogi és összeférhetetlenségi bírászkodást, az emberi jogok és a kisebbségi jogok védelmét, a közalkalmazotti viszonytal és fegyelmi joggal kapcsolatos jogvédelmi igényeket jelentette volna, de ez a jogvédelem kiterjedt volna a rendészetre és a kihágásokra is. Illetve Szabó szükségesnek tartotta volna az a priori közjogi bírászkodás megteremtését is, vagyis bírói panaszjogot arra az esetre, ha a közigazgatás bizonyos időn belül egyáltalán nem hoz döntést.⁴¹

A közigazgatási bírászkodás ilyen elgondolásának azonban, ahogy 1945 után sem, úgy 1989-ben sem volt érdemi alkotmánypolitikai támogatottsága.

1989-ben az alkotmánybírászkodás (újra)felfedezése Magyarországon a szocialista államrend legitimitációs válságához kapcsolódott. Ekkor már létezett egy „alkotmányvédő” szerv, az Alkotmányjogi Tanács. Ez a testület az Országgyűlés egyik szerve volt, csak országgyűlési képviselők lehettek a tagjai, akik az Országgyűlés által visszahívhatók is voltak, és a megbízási idejük is az országgyűlési ciklushoz igazodott. Ez az „alkotmányvédelem” még teljesen illeszkedett a parlament szocialista szuverenitásának koncepciójához. Ahogyan a testületet létesítő törvényjavaslat indoklása is hangsúlyozta: „Az Alkotmány értelmezése [...] továbbra is az Országgyűlés feladata, amely a népszuverenitásból eredő összes jogot gyakorolja, és magát az Alkotmányt is megalkotta, így értelmezésére is maga hivatott. Az Alkotmányjogi Tanács feladata pedig az, hogy közreműködésével segítse az Országgyűlést az említett értelmezési tevékenységében.”⁴²

A szocialista államrend reformjának útjait keresők értelmezésében „az Alkotmányjogi Tanács létrehozása egy fontos elmozdulás volt a parlament ellenőrizhetlenségének platformjától, ám ugyanakkor bátortalan és ellentmondásos lépés is.” Ahogyan arról Kilényi is emlékezett „az 1984. évi választás sokkal inkább egy

»kis népképviselői testület« létrehozására irányult, amikor is az alkotmányosság őreinek foglalkozási skálája a pedagógustól a Kossuth-díjas színművészig terjedt. [...] A jogász szakértelem abban az időpontban [...] inkább megtűrt rossz volt, amelyet minden eszközzel korlátozni kell, nehogy a testület politizálás helyett »jogászokodásra« vetemedjék. Jogászokodás alatt az a legmagasabb szintű jogalkalmazás értendő, amelyre a testületet létrehozták.”⁴³

Az Alkotmányjogi Tanács felállításának jogász koncepciója a szocialista törvényesség védelméhez és a deregulációhoz kapcsolódott. A mozgató eszméje nem az emberi jogi értékek érvényesítése volt, hanem a túlbúrjázó szabályozás kitisztítása és ellenmondás-mentességének megteremtése. Az 1989. évi I. törvény ennek a bátortalan reformnak a kiigazítása lett volna, az alkotmánybírászkodás bevezetése a szocialista pluralizmusba.

„[A szocialista jogfelfogás] egy tagadásra épül: nevezetesen elveti a hatalmi ágak Montesquieu nevével egybekapcsolt szétválasztásának elméletét, s azt a hatalomegységének fikciójával próbálja helyettesíteni, amely legfeljebb munkamegosztást vél felfedezni az állami szervek alapvető típusai között. [...] Merőben más azonban a helyzet abban a pillanatban, amint a párt maga szakít saját korábbi szerepfelfogásával, s bár továbbra is a párt vezető szerepét tekinti kiindulópontnak, azt a szocialista pluralizmus kereteibe ágyazza.”⁴⁴

Az alkotmány felülvizsgálatáról az MSZMP Politikai Bizottsága határozott még 1988. július 31-én, ennek nyomán alakította ki a frissen kinevezett igazságügyi miniszter, Kulcsár Kálmán⁴⁵ az alkotmányt előkészítő munkabizottságokat. A munkálatok nem a sztálinista alkotmány módosítását, hanem egy új alkotmány meghozatalát tűzték ki célul. Az érdemi munkát Kilényi Géza koordinálta, aki ebben az időben az MTA Államtudományi Kutatások Programiroda vezetője volt, majd 1988. november 30-án az alkotmányelőkészítésért felelős igazságügyiminiszter-helyettesé neveztek ki.⁴⁶ A koncepció a szocialista pluralizmus reformista ideológiájának megfelelően egy olyan alkotmány megalkotását tűzte ki célul, „amely számot vet a XX. század végének társadalmi-gazdasági realitásaival, s a marxista társadalomtudomány legújabb eredményeit felhasználva új elméleti alapokon álló, korszerű, s egységes logikai rendszerbe illeszkedő szabályozást nyújt. [...] Joggal elvárható az Alkotmánytól, hogy a szocialista társadalmi berendezkedés modern, tudományosan megalapozott koncepcióját jelenítse meg.”⁴⁷ Az új alkotmány szabályozási koncepcióját 1989 februárjában támogatásáról biztosította a párt Központi Bizottsága, és március 9-én az Országgyűlés is egyhangúlag támogatta. A minisztérium végül 1989. május 10-én tette közzé a tervezetet a Magyar Hírlapban.

A terv az volt, hogy 1989. június 27-én fogadja el az Országgyűlés az alkotmányt, az alkotmánybírásgról, és a köztársasági elnöki intézmény bevezetéséről szóló törvényekkel együtt.⁴⁸

A fenti koncepcióhoz és politikai célkitűzésekhez az Alkotmányjogi Tanácsnál erősebb hatáskörű alkotmányvédő testület felállítása kapcsolódott volna. Kilényi javaslatai szerint például az alkotmánybíróságnak

hatályon kívül helyezési hatáskört kell kapnia a végrehajtó hatalom törvénysértő aktusai tekintetében. E hatáskör lehet direkt vagy indirekt. Az indirekt hatályon kívül helyezési esetén az alkotmánybíróságnak formálisan nincs is hatályon kívül helyezési jogköre, mindössze arra hívhatja fel az aktust kibocsátó szervet, hogy záros határidőn belül szüntesse meg az alkotmányellenességet. Ha ez a határidő eredménytelenül telik el, akkor a kifogásolt aktus az alkotmány erejénél fogva hatályon kívül helyezettnek minősül.⁴⁹

Kilényi azt az Országgyűlés által alkotott törvények esetében már nem tartotta magától értetődőnek, hogy az alkotmánybíróságnak hatályon kívül helyezési hatásköre legyen. A lengyel példát tekintette inkább vonzónak, ahol a parlament köteles legközelebbi ülészakán napirendre tűzni az ügy megtárgyalását, ha az alkotmánybíróság kifogásolja egy törvény alkotmányosságát, és csak minősített szavazattöbbséggel tarthatja azt hatályban.⁵⁰ A szocialista pluralizmus modellje alapján is a végső döntés joga a jogszabályok alkotmányosságával kapcsolatban továbbra is a népképviselői szerv kezében maradt volna. Ahogy Kilényi is hangsúlyozta: „Amikor én látszólag a parlament parttalan jogosítványait akarom megnyirbálni, valójában épp arra irányul a törekvésem, hogy – a leendő alkotmányban minél pontosabban meghatározott keretek között – egyre inkább kibontakozzék az Országgyűlés tényleges hatalma.”⁵¹

Az 1989. évi I. törvényben és az Alkotmánybíróságról szóló törvény IM-tervezetben (1989. május) később Kilényi elképzelései fogalmazódtak meg. Ennek megfelelően ezek a tervezetek továbbra is az Országgyűlés szupremáciáján alapultak, és az alkotmánybíráskodás egy „gyenge” modelljét valósították volna meg. Az Országgyűlés választotta volna az alkotmánybíróság elnökét és elnökhelyettesét, az alkotmánybírókat a parlament visszahívhatta volna, az alkotmánybíróság határozata az Országgyűlés kivételével lett volna mindenre kötelező. Az előzetes normakontroll keretében alkotmányellenesnek nyilvánított törvényt a tervezet egyik javaslata szerint a képviselők egyszerű többsége elfogadhatja. Egyedül a nemzetközi szerződés előzetes kontrollja esetén követelte meg a tervezet az alkotmányellenesség feltétlen kiküszöbölését. Az utólagos normakontroll keretében csak az 1985. január 1. utáni jogszabályokra terjedt volna ki az alkotmányos felülvizsgálati hatáskör.⁵²

3. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LÉTREHOZÁSA 1989-BEN

Abban, hogy a modellváltásból végül rendszerváltás lett, az 1989. június 16-án lezajlott Nagy Imre újra temetés jelentette a fordulópontot.⁵³ A Hősök terén megtartott szertartáson kétszáz ezer ember gyűlt össze, az eseményt a televízió élőben közvetítette. Azzal, hogy az '56-os forradalom rehabilitálódott, a rendszer legitimitációs narratívája összeomlott, egyúttal érzékelhetővé vált a rendszerváltás társadalmi támogatottsága. Ennek köszönhetően az állampárton belül megnőtt az ellenzékkel megegyezni akaró reformista szárny befo-

lyása, a másik oldalon viszont megerősödtek az ellenzéki szervezetek politikai pozíciói.⁵⁴ Mivel az állampárt számított erre a fordulatra, még az újra temetési szertartás előtt, június 13-án, ajánlatot tett az ellenzéknek a békés átmenet alkotmányos feltételeinek megtárgyalására, és megalakult a Nemzeti Kerekasztal.

A demokratikus átmenet szocialista pluralista koncepciója az lett volna, hogy 1989 folyamán a Kilényiek által megfogalmazott új alkotmány szövege lesz az ellenzékkel való megállapodás alapja. Ennek megfelelően az állampárt stratégiája az volt, hogy csak az átmenet szempontjából legszükségesebb kérdéseket tárgyalják meg, mindenekelőtt az Alkotmánybíróság létrehozatalát és a köztársasági elnöki intézmény visszaállítását. Az ellenzék ezt visszautasította, mert ameddig az alkotmány paragrafusai az állampárt hatalmi pozícióinak védelmére szolgálnak, addig az alkotmány nem méltó a védelemre. Az MSZMP a tárgyalásokon hamar túl akart lenni, nem volt felkészülve arra az ellenzéki stratégiára, amely paragrafusról paragrafusra aprólékos viták kíséretében lényegében az alkotmány átfogó módosítására törekedett. Kilényi Géza augusztus közepére már el is vesztette a türelmét, és azzal fenyegette meg az ellenzékét, hogy a kormány akkor is betérjeszti az Országgyűlésnek a tervezett sarkalatos törvényeket, ha nem születik megegyezés róluk a tárgyalásokon.⁵⁵ A politikai helyzet azonban már túlhaladt ezen a lehetséges megoldáson, Pozsgayék elhatárolódtak ettől a kezdeményezéstől és még augusztus 24-én Kilényit vissza is vonták a tárgyalásokból.⁵⁶ A következő hetekben pedig megszületett a megállapodás az átmenet legfontosabb alkotmányos feltételeiről.

A legfontosabb alkotmányos kérdéseket I/1. számú bizottságban július 19-én tárgyaltak először részletesen a felek az Alkotmánybíróság felállításáról. Az állampárt képviselői, Somogyvári István vezetésével előadták, hogy az Alkotmánybíróság minél előbbi felállításának jó nemzetközi politikai visszhangja lenne, de az intézmény felállítása legfontosabb indokainak a demokratikus átmenet szempontjából alkotmányellenes jogszabályok kiküszöbölését, a nemzetközi szerződésekben vállalt emberi jogi kötelezettségek teljesítését, és a formálódó többpártrendszerben a pártokkal kapcsolatos hatáskörök gyakorlását tekintették.⁵⁷ Az ellenzék ezzel szemben azt javasolta, hogy az alkotmány hatályos szövegében az Alkotmánybíróságra vonatkozó részt helyezték hatályon kívül. Csak egy új alkotmány elfogadásával egyidejűleg tartották elképzelhetőnek az Alkotmánybíróság felállítását.⁵⁸

„Az Ellenzéki Kerekasztal egyetért azzal, hogy az Alkotmánybíróság a hatalommegosztás egyik fontos szerve. Éppen ezért csodálkozással veszi tudomásul, hogy a törvénytervezet nem ad lehetőséget arra, hogy az Alkotmánybíróság minden további nélkül hatályon kívül helyezze az alkotmányellenes törvényeket, illetőleg megengedi az országgyűlésnek, hogy kétharmados többséggel az alkotmányellenesnek minősített törvényeket hatályban tartsa. Szilárd meggyőződésünk szerint az előterjesztésben rögzített intézmény félúton van az Alkotmányjogi Tanács és az Alkotmánybíróság között. Egyetértünk azzal, hogy az MSZMP az egész ma-

gyar jogrendszer átvizsgálását az Alkotmánybíróság felállításához köti. Ugyanakkor megdöbbenéssel olvastuk, hogy a javaslatban ez szerepel: a felülvizsgálat csak a törvény hatályba lépésétől, vagy 1985. január 1-jétől számítandó.⁵⁹

A tárgyalások fenti dinamikájának megfelelően az Ellenzéki Kerekasztal kezdetben szkeptikus volt az alkotmánybíróság felállításával kapcsolatos állampárti törekvésekkel szemben. Nem magát az intézményt utasították el, hanem a létrehozatalának az időpontját nem tartották megfelelőnek. A MSZMP eredetileg nem akarta, hogy a testület törvénymegsemmisítő jogkört kapjon, az ellenzék nem akarta, hogy a szabad választások előtt egyáltalán sor kerüljön a köztársaság új állami szerveinek létrehozására. Az ellenzék nem akart statisztálni a párt reformszárnyának „szocialista pluralista” alkotmányreform-törekvéseihez, amelyben elsősorban hatalomátmentési kísérletet láttak.⁶⁰ Ennek az alkotmányos reformnak két pillére lett volna, az alkotmánybíróság felállítása és a köztársasági elnök intézményének helyreállítása. Az Ellenzéki Kerekasztal (EKA) létrejötté meg tudta akadályozni, hogy ezt a két intézményt még 1989 tavaszán létrehozzák.⁶¹

Az ellenzék nem akart olyan alkotmánybíróságot, amely nem rendelkezik törvénymegsemmisítő hatáskörrel. A parlamenttől független testületet képzeltek, amely saját maga választja az elnökét. A kulcskérdés természetesen az alkotmánybírók megválasztásának módja volt. A Kilényi-Kulcsár-féle tervezet az alkotmánybírók kiválasztásának egy olyan mechanizmusát dolgozta ki, amely erősen alapozott a szakmai testületekre, a szakértelemre, jóllehet a választásra végül a szakmai testületek (MTA, egyetemek, bírói testületek, ügyvédi kamarák) által összeállított névsorból az Országgyűlés különböző politikai erőket képviselő bizottsága választotta volna ki a jelölteket, s a bizottság javaslatáról szavazott volna az Országgyűlés. Az ellenzék bizalmatlanul fogadta ezt a javaslatot, mert szerintük az MTA-t, az egyetemeket és a szakmai szervezeteket még az MSZMP tartotta kézben.

Az ellenzék magatartása az Alkotmánybírósággal kapcsolatban végül a politikai tárgyalások utolsó szakaszában változott meg. A középszintű politikai egyeztető bizottság szeptember 15-i ülésén egyeztek bele az Alkotmánybíróság létrehozatalába.⁶² Egy rendkívüli szakértői bizottságot hoztak létre, amely a hétvégén, szeptember 16-án és 17-én fogalmazta meg az Alkotmánybíróságot érintő alkotmányos rendelkezések mellett az új alkotmánybírói törvényt is. Ellenzéki oldalról Sólyom László és Tölgyessy Péter vettek részt ezen a tárgyaláson.⁶³

Az ellenzék törekvései a körülményekből fakadóan a Kilényi-Kulcsár koncepciónak a közjogi és alkotmányjogi bíráskodást egy testületbe egybezsúfoló absztrakt „kelsenianus” keretei között mozogtak. Sólyom László visszaemlékezése szerint „1989 nyarán néhány szakemberen kívül szinte senki nem tudta Magyarországon, mi az az alkotmánybíróság. Még az Ellenzéki, illetve a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások során az alkotmánybíróság felállításáról vitatkozók többsége is csak annyit tudott róla, hogy fontos hatalmi szervezet, s a

tárgyalások tétje is az volt, hogyan lehet kivédeni azt a kockázatot, hogy az alkotmánybíróság a kommunista hatalomátmentést szolgáló szerv legyen, illetve milyen befolyást lehet biztosítani a bíróságban az ellenzéknek – a választások kimenetelétől függetlenül.”⁶⁴

A kerekasztal-tárgyaláson szeptember 18-án meg egyeztek, hogy a bírákat három lépcsőben választják meg, az MSZMP egyszerű többségű választást szeretett volna, de végül elfogadták az ellenzék által javasolt kétharmados többségű választást. Az már nagyobb vitát váltott ki, hogy milyen módon kerüljön sor az alkotmánybírók kiválasztására. Az állampárt a korábban ismertetett módon a szakmai szervek bevonásával egy többszereplős jelölési eljárást javasolt, az ellenzék meglehetősen bizalmatlan volt az MTA, az egyetemek és a jogász szakmai szervezetek állampárttól való függetlenségével szemben, ezért kizárólag a parlamenti pártok megegyezésére akarták bízni a jelölést. Az állampárt végül engedett ebben, ahogy abban is, hogy az alkotmánybírók maguk közül válasszanak helyettes elnöket és elnököt.

Az MSZMP lépésről lépésre hátrálva elfogadta, hogy az Alkotmánybíróság a lehető legszélesebb hatáskört kapja az Országgyűlés alkotmányos kontrolljára, és végül belement az *actio popularis* elfogadásába is. A megegyezés alapján megszületett alkotmánybírói törvényt 1989. október 19-én, az alkotmány módosításával együtt fogadták el.

A megegyezés szerint az év végéig öt alkotmánybíró választanak, az országgyűlési választások után pedig további öt bírót, és ekkor választja meg a testület az elnökét. A testület felállítását követő ötödik évben kerül majd sor további öt tagjának megválasztására. Így három lépcsőben áll majd fel a tizenöt fős testület. Az állampárt Kilényi Gézátt és Ádám Antalt, míg az ellenzék Sólyom Lászlót, és Sólyom közbenjárása és ajánlása után⁶⁵ Zlinszky Jánost jelölte alkotmánybírónak. A konszenzusos jelölt a legfelső bíróság bírójára, Solt Pál lett. Az Országgyűlés december 9-én választotta meg őket alkotmánybíróknak. Az ötfős testület 1989. november 27-én választotta meg az Alkotmánybíróság helyettes elnökévé Sólyom Lászlót. Az új taláros testület 1990 januárjában egyéb alkalmas hely átmeneti hiányában a parlament egyik szobájában kezdte meg a működését.⁶⁶

Az ellenzék végül egy utolsó pillanatban megkötött kompromisszum eredményeként egyezett bele a bíróság létrehozatalába. Kulcsár Kálmán összegzése szerint „a jogszabály maga túlnyomórészt az Országgyűlés 1989. márciusi ülésén benyújtott »szabályozási elveken«, az ott kialakult vitán és a vitát lezáró kormányzati állásponton alapult, másrészt többoldalú politikai tárgyalások eredménye, ahol megszülettek az egyes politikai erők törekvéseit, félelmeit és gyanakvását tükröző kompromisszumok.”⁶⁷

A tárgyalások nyomán az Alkotmánybíróság gyenge, korlátozott hatáskörű, szocialista pluralista koncepciója helyett egy erős, széles hatáskörű, a törvények alkotmányos felülvizsgálatára is felhatalmazást kapott, független alkotmányos intézmény jött létre.⁶⁸ Az Országgyűlés helyett az Alkotmánybíróság teljes ülése titkos szavazással választhatta meg a testület elnökét és he-

lyettes elnökét, az Országgyűlés a korábbi elképzelésekkel szemben az alkotmánybírók mandátumát nem szüntethette meg visszahívással.

A megállapodás azonban olyan változásokat is eredményezett, amely nem erősítette egyértelműen a felállítandó testület parlamenttől való függetlenségét, sőt inkább gyengítette. Az, hogy az alkotmánybírákat jelölő bizottság tagsága végül kizárólag az országgyűlési képviselőkre szűkült, az adott történelmi pillanatban megfelelt az ellenzék rövid távú stratégiájának, de ez az egysátonnás jelölési modell az évtized végére már komoly problémát jelentett, mert teljesen a parlamenti pártok hatalmi érdekeinek és kompromisszumainak szolgáltatta ki a jelöltállítást.⁶⁹ Sokkal világosabban a függetlenséget veszélyeztető intézmény volt az újraszabás lehetősége, amelyet a Kilényi-javaslat elvileg kizárt, de a tárgyalások eredményeképpen mégis az új törvény része lett. Ezzel összefüggésben az eredetileg tizenkét évre tervezett mandátum kilenc évre csökkent. Összeférhetetlen lett az alkotmánybírói pozícióval, ha valaki a választást megelőző négy évben a kormány tagja, valamely párt alkalmazottja volt, vagy aki vezető államigazgatási tisztséget töltött be.⁷⁰

A tárgyalások eredményeképpen egy példátlanul széles hatáskörökkel rendelkező, absztrakt alkotmánybíráskodást végző, önálló szervezettel rendelkező alkotmányos intézmény jött létre, amely elsősorban jogszabályok alkotmányos felülvizsgálatára kapott felhatalmazást, de sok egyéb, jellemzően közigazgatási bíráskodáshoz kapcsolódó feladatot is ellát. Kétségtelen, hogy a sajátosabb hatáskörei a bárki által kezdeményezhető utólagos normakontroll és a szintén bárki által kezdeményezhető mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség volt. De az új intézmény mozgásterét az is jelentősen növelte, hogy hivatalból is megállapíthatott mulasztást, illetve kezdeményezhette például jogszabály nemzetközi szerződésbe való ütközését. Az ellenzéki törekvések lényege az volt, hogy egy olyan intézményt hozzanak létre, ami érdemi ellensúlya lehet az esetleges még továbbra is a kommunista utódpárt által uralt törvényhozó hatalomnak, a bárki által kezdeményezhető utólagos normakontroll ezt tette végül lehetővé.

A változatos hatáskörök azonban nem csupán a konfrontációt kódolták bele az elkövetkező intézményes gyakorlatba, hanem a kooperáció és az együttműködés lehetőségeit is. A törvény nem csupán az elfogadott, de ki nem hirdetett törvény előzetes alkotmánybírói felülvizsgálatát tette lehetővé, hanem akár egy törvényjavaslat előzetes alkotmányos felülvizsgálatát is.⁷¹ A Kormánynak és az Országgyűlésnek, vagy akár az államfőnek⁷² lehetőséget biztosított a törvény arra, hogy kezdeményezze az alkotmány valamely rendelkezésének az értelmezését. Azt, hogy ezt a hatáskörét a testület hogyan használja, vállalkozik-e absztrakt alkotmányértelmezésre, vagy csak konkrét közjogi problémákhoz kapcsolódóan jár majd el ebben a hatáskörben, a választandó szerepfelfogás függvénye lett.⁷³

Az, hogy az így létrehozott Alkotmánybíróság egy markánsan absztrakt alkotmánybíráskodásra lett kárhoztatva, alapvetően az alkotmányjogi panasz szabá-

lyozásával függött össze. A tárgyalások nyomán megszületett törvényi koncepció a nem teljes alkotmányjogi panaszt intézményesítette, aminek a keretében bárki kezdeményezhette, akinek a jogsérelme alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be. Ez azonban nem tette lehetővé konkrét bírósági és közigazgatási döntések alkotmányos felülvizsgálatát. Az így kodifikált megoldás nem volt más, mint egy konkrét ügyben benyújtott absztrakt normakontroll-indítvány. Az Alkotmánybíróság első elnökének bon-mot-ja szerint „a magyar Alkotmánybíróság olyannyira kelsenianus lett, hogy minden indítványozó elmondhatja magáról, ő *on behalf of Hans Kelsen* perel.”⁷⁴

Az, hogy a magyar Alkotmánybíróság ilyen markánsan absztrakt alkotmánybírói karaktert kapott, elsősorban annak köszönhető, hogy az alkotmánybírói koncepciót kidolgozó Kilényi-Kulcsár-tervezet még alapvetően a szocialista jog- és politikai felfogás bürokratikus jogállamfelfogásához kötődött, amely az alkotmánybíráskodás fő funkciójának a jogrendszer hierarchikus ellentmondás-mentességet tekintette, és nagyon távol állt tőle az egyéni szabadságjogok bíróságok előtti kikényszeríthetősége.⁷⁵ Az alapjogvédelem sem a május végén véglegesnek szánt törvényjavaslatban, sem a kerekasztal által jóváhagyott szeptemberi szövegben nem szerepelt.⁷⁶ Az 1989. évi I. törvénnyel kihirdetett alkotmánymódosítás indoklása még kilátásba helyezte, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre „ki fog terjedni az emberi jogok érvényesülésével kapcsolatos jogviták egy részére”.⁷⁷ De végül ebből nem lett semmi. A normakontrollra való visszavonulás inkább az Alkotmánybíróság „túl nagy hatalmát” már ekkor kifogásoló bírálatok élet akarta elvenni, amelyek a minisztériumból, a Legfelsőbb Bíróságtól és a legfőbb ügyésztől származtak.⁷⁸

Az alkotmánybíráskodásról szóló mai vitákban az „erős” és a „gyenge” alkotmánybírói modellek megkülönböztetésének nagy jelentőséget tulajdonítanak.⁷⁹ A vitákban elfoglalt álláspontok – általam kritikusan követett – tendenciája inkább az, hogy különösen az alapjogi ügyekben az erős alkotmánybírói modellektől a gyengébb változatokra helyezik a hangsúlyt.⁸⁰ Az alkotmánybíráskodás „erős” jellegének a kulcsa a jogszabályok alkotmányellenességéről hozott végső döntés, amennyiben a bíróság rendelkezik ezzel a végső döntéshez való joggal, akkor az „erős” alkotmánybírói modellekbe tartozik.⁸¹ Ebből következően a „gyenge” alkotmánybírói modellek nem hoznak végső döntést a jogszabályok alkotmányellenességéről. Ahogyan az az ebben fejezetben elmesélt történetből kirajzolódik, a magyar Alkotmánybíróság felállításának eredet-története a „gyenge” alkotmánybíráskodás programjának meghirdetésével kezdődik (1989. évi I. törvény), a kerekasztal-tárgyalásokon annak határozott ellenzéki elutasításával folytatódik, majd egy alkotmánypolitikai kompromisszum jegyében egy „erős” alkotmánybírói létrehozatalával zárul. Ebből a történetből világosan kivehető az, hogy a magyar jogászai társadalomban nem volt konszenzus arról, hogy az „erős” alkotmánybíráskodás a jobb és képviselhetőbb változata az alkotmánybíráskodásnak. A két oldal közötti véleménykülönbség volt inkább a nyilvánvaló. A magyar Al-

kormánybíróság keletkezéstörténetének kontextusában a „gyenge” alkotmánybíráskodás a demokrácia „szocialista pluralista” modelljéhez kapcsolódott, amelynek képviselői azokat az intézményes változtatásokat keresték, amelyben az egykori uralkodó párt vagyoni, szervezeti és infrastrukturális erőfölényét kihasználva megtarthatta a többségét a parlamentben. A reális politikai várakozások az ő politikai sikerét ígérték 1989 nyarán, amikor a kerekasztal-tárgyalások folytak. Az ellenzéknek elemi érdeke volt egy valódi ellensúlyt jelentő, „erős” alkotmánybíróság az érdemben módosított jogállami alkotmány védelmére. Az alkotmányos jogállamot és demokráciát megvalósítani akaró ellenzék számára ezért forrott egybe az „erős” alkotmánybíráskodás a demokráciával, a „gyenge” pedig annak veszélyeztetésével.

Természetesen ezek az általános kategóriák nagyon változatos alkotmánybírási gyakorlatokat takarhatnak. Az „erős” modellen belül az új kelet-európai bíróságoknak, azon belül is a magyar alkotmánybíráskodásnak a kivételesen absztrakt hatáskörei miatt sajátos problémái voltak a német vagy az amerikai bíróságokhoz képest.

Az európai demokráciákban a második világháború után az emberi jogok hatékony érvényesülése is fokozatosan az alkotmányosság alkotórésze lett. E felfogás szerint nemcsak az alkotmány betűje számít az alkotmányosság tartalmának alkalmazása során, hanem az alkotmányos garanciák hatékony érvényesítése is. Az absztrakt, erősen kelsenianus alkotmánybíráóságoknak azonban nagyon csekély eszköztárunk van arra, hogy az alkotmány végrehajtása felett ellenőrzést gyakoroljanak.⁸² Ez a körülmény egyúttal jelentősen árnyalja annak a széles körben elterjedt toposznak is a használhatóságát, amely szerint a magyar Alkotmánybíróság a „legnagyobb hatalmú” alkotmánybíráóságok közé tartozott volna.⁸³ Hiába rendelkezett a normakontrollhoz kapcsolódóan a hatáskörök változatos eszköztárával, az egyéneket konkrét alkotmányos jogsérelmük esetén nem tudta védelemben részesíteni.

A bíróság első elnöke nagyon határozott és elkötelezett alapjogvédelmi koncepcióval kezdte meg ítélezési tevékenységét, de ehhez az ambiciózus programhoz csupán absztrakt eszközök álltak rendelkezésére, amely eszközök bizonyos helyzetekben kifejezett nagy mozgásteret biztosítottak a bíróság számára, de az alapjogi ügyekben „életlenek” voltak. Ebből a frusztráló helyzetből fakadt az a probléma, amelyre az első Alkotmánybíróság aktivizmusa volt a válasz.

4. A BÍRÓI KARIZMA JELENTŐSÉGE: SÓLYOM LÁSZLÓ

Az Alkotmánybíróság szerepfelfogásának a kérdése ott dőlt el, amikor az ötfős testület nem Kilényi Gézát, hanem Sólyom Lászlót választotta meg helyettes elnökévé. Ezzel az ellenzéki együttműködés egy meghatározó alakja kivételes lehetőséget kapott arra, hogy az alkotmányos átalakulásra meghatározó hatást gyakoroljon.

Sólyom személyében olyan jogtudós került a testület élére, akinek határozott elképzelései voltak arról, hogy

milyen irányba induljon el az alkotmánybíráskodás Magyarországon. S ezek az elképzelések meglehetősen transzparenssek voltak. Ahogy később egy kritikusból apológétává lett méltatója fogalmazott: „Sólyom László alkotmánybírói tevékenysége szerves és közvetlen folytatása lett tudományos előéletének, teljesebb és azonosíthatóbb módon, mint bármely másik alkotmánybíró társáé.”⁸⁴ Sólyom nyolcvanas évekbeli publikációiból világosan kivehető volt az alapjogok iránti elkötelezettsége, és a nehéz ügyekben is a felelősségét magára vállaló bíráskodás melletti elkötelezettsége.

A személyiségi jogok történetével és elméletével foglalkozó értekezésének a legfontosabb állítása, hogy egyre nagyobb szerepet kap a vagyoni vonatkozásoktól független és közvetlenebbül politikai személyiségi jog.⁸⁵ Ez alatt Sólyom elsősorban azt értette, hogy a személyiségi jogok a második világháború után már nem függetleníthetők az alkotmányos szabadságjogoktól. „A személyiségi jogokat az a kihívás élesztette újjá, hogy az embernek a hatalomhoz, elsősorban a politikai hatalomhoz való viszonyát tisztázzák, és új garanciákkal vétezzék fel. [...] A személyiség védelme [...] sokkal direktebb annál, mint amikor a tulajdon védelme közvetítette. A felszínen úgy látszik, hogy a legújabb technika által felfokozott beavatkozási lehetőségek jelentik a fő veszélyt, és így a védekezés fő irányát is. [...] De ez csak a jéghegy csúcsa. A személyes életstílus védelme, a születés- (sőt, a halál) szabályozás kérdésében is alkalmazott személyiségvédelem világosan mutatja, hogy általában az önmeghatározás biztosításáért folyik a harc, – az egykori politikai hatalom helyett általában mindenfajta »hatalom« és »túlsúly« ellen. Valószínű, hogy a személyiségi jogvédelem elvi alapjai is ebben a gyakorlati folyamatban tisztázódnak majd.”⁸⁶

Sólyom jogi gondolkodásának másik fontos pillére a nehéz esetek eldöntésének a felelősségét is magára vállaló bíró eszménye. Az igazi alkotmánybíráskodás az, amikor „az állam konkrét ügyében való döntés közvetlenül az alkotmány alapján” történik.⁸⁷ Erre a szocialista alkotmányosság keretei között vajmi kevés esély volt, de Sólyom arra hívta fel a figyelmet, hogy a rendes bíróságok polgári jogi ügyekben ítélező bírónak ilyen körülmények között is lett volna lehetőségük arra, hogy az egyén személyiségi jogainak hatékonyabb védelmet nyújtsanak. Erre adott volna lehetőséget az akkor hatályos Ptk. általános személyiségi jogi generálklauzulája. Sólyom szerint a generálklauzula az általános szabadságok konkretizálására kötelezték a bírakat. De a bírakat ennek alkalmazására helyzetbe kell hozni. A bírósági gépezetet meg kell indítani, ehhez civil kurázsival rendelkező, a szabadságjogok védelme iránt elkötelezett felperesek kellenek. Másfelől pedig olyan bírák, akik nem ijednek meg a nehéz esetektől, és képesek leszámolni a bírói jogalkotás tilalmának hamis dogmájával.

Ahogy azt Sólyom is hangsúlyozta, „egy jog fennállásának a megállapítása (akár az igazgatás ellenkező állításával szemben is) nem alkotja ezt a jogot. [...] Egy generálklauzula alkalmazása mindig egy adott tényálláshoz kapcsolódó jog megállapítását jelenti. Csupán technikai kérdés, hogy hasonló tényállásokra vonatkozó jo-

gok később egy nevesített joggá állnak-e össze. A lényeg az, hogy az ilyen »új« jogok megállapítására a generálklauzula a bírót fölhatalmazza.⁸⁸

Az általános személyiségi jogok védelmének igénye és a nehéz esetekben a döntés felelősségét vállalni tudó bíró eszménye a Vasectomia-ügyben ütközött a magyar valósággal. A felperes a keresetében annak a megállapítását kérte, hogy a művi meddővé tétel megtagadása miatt megsértették a személyiségi jogait. Álláspontja szerint az általános személyiségi jog, amely a személyiség szabad kibontakozására szolgál, magába foglalja azt a jogot is, hogy vasectomiát végeztessen magán. A bíróságok minden szinten elutasították a felperesnek ezt az igényét. Elsősorban arra hivatkoztak, hogy az egymásnak ellentmondó jogszabályok közötti ellentét feloldása nem a bíróság feladata, ez már bírói jogalkotás volna. Erre reagálva írta Sólyom a felperes fellebbezésében, hogy „[m]indegyik bíróság jogalkalmazó tevékenysége során gyakran hoz olyan döntést, amikor jogszabályokat kell egymással szemben mérlegelnie, és a konkrét érvényesülés határát köztük meghúznia. Különösen gyakori ez a polgári bíróságok aktuális »védelmi jellegű« ítélezésében (pl. környezetvédelemben), – és a dolog természeténél fogva elkerülhetetlen a személyiségi jogi perekben. Az általános személyiségi jog alkalmazásában pedig elvileg is szétválaszthatatlan a jogalkalmazás és jogalkotás, ha a bíróság az általános személyiségi jogra alapozza a személyiség védelmet, voltaképpen a perbeli tényállásra egy külön személyiségi jog meglétét ismeri el.”⁸⁹

Mivel Sólyomnak világos elképzelései és kész dogmatikai megoldásai voltak az alkotmánybíráskodásról, ezeket az elképzeléseket még a testület helyettes elnökeként már az első határozatokban a gyakorlat részévé tette. A 2/1990-es határozathoz fűzött különvéleményében a választási ajánlószelvényeken feltüntetett személyes adatokkal összefüggésben az adatvédelemhez való jogot információs önrendelkezési jogként értelmezte, és az alapjog korlátozása alkotmányosságának megítélése kapcsán elsőként fogalmazta meg a szükségesség-arányosság tesztjét.⁹⁰ Ezzel lényegében letette a magyar alapjogi bíráskodás alapköveit. A 8/1990-es határozatban a szakszervezetek meghatalmazás nélküli képviselési jogát lehetővé tevő törvényt az emberi méltóságot sértő szabályozásnak találta, amely sérti az ezen jog részét képező önrendelkezési jogot.⁹¹ E döntés végén fejtette ki a bíróság, hogy az emberi méltóságot az „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazásának tekinti, amely egyfajta anyajogként „felhívható az egyén autonómiájának a védelmére, ha az adott tényállásra, a konkrét nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható”.⁹² Az egyenlőség elvével kapcsolatos dogmatikai alaptételek rögzítése szintén az első határozatok kiemelt célkitűzése volt, a 9/1990-es AB határozatban, az indítványozó a háromgyermekes családok, és a gyermekeiket egyedül nevelő szülők adókedvezményei egyenlőséget sértő indítványozóval szemben fejtette ki az egyenlő méltóság elv tartalmát és az ahhoz kapcsolódó támogató intézkedések (pozitív diszkrimináció) alkotmányosságának szempontjait.⁹³ A 10/1990-es AB határozat szerint az özvegyi nyug-

díj szabályozása sértette a nemek közötti egyenlőség Alkotmányban biztosított elvét.⁹⁴

Az első határozatok egy markánsan alapjogi elkötelezettségű bíróságról árulkodtak, jól kivehető volt a bíróságnak az a szándéka, hogy a laikus indítványokból kibontsa azokat a kérdéseket, amelyek fontosak és relevánsak az alapjogi dogmatika kialakításában. Az alapjogi ügyekben az érdemi döntést felvállaló bíró ideája már világos kontúrt kapott a rendszerváltás előtt, a kereszttal-tárgyalásokon való részvétel és az alkotmánybíróvá választás egy kivételes lehetőséget biztosítottak Sólyom számára, hogy ezt a magyar alkotmányos hagyományban meggyökereztesse.⁹⁵

Egy alkotmány megszövegezésében számos jogtudós és politikus kap szerepet, de kétségtelenül kevesen vannak közöttük, akik központi szerepet játszanak az intézményes szerkezet alakításában. Sólyom azok közé tartozott, aki az Alkotmánybíróságra vonatkozó alkotmányos szabályok és törvények megszövegezésében kulcsszerepet játszott, és azon kivételes szereplők közé emelkedett, aki alkotmánypolitikai elképzeléseit az Alkotmánybíróság elnökeként gyakorlatba ültethette, és döntő befolyást gyakorolt arra, ahogyan ma a jogállami magyar alkotmányosságnak értelmet adunk.⁹⁶

5. A JOGÁLLAMI FORRADALOM ÉS AZ AKTIVIZMUS SZÜKSÉGSZERŰSÉGE

A magyar történeti alkotmányban a jogi alkotmányosságnak, a bíróság előtt kikényszeríthető alkotmánynak nem voltak hagyományai. Igaz, a magyar alkotmányjogi hagyományok századok óta kifejezik az alkotmányosság követelményét, az alkotmányosság védelmének, a bizonytalan ellenállási jogon túlmenően, nem alakultak ki szervezetei és eljárási biztosítékai.⁹⁷ Amikor 1990-ben a magyar Alkotmánybíróság határozottan igényt formált az alkotmányos elvek alkotmánybírói védelmére, járatlan útra lépett, de erényt tudott követelni abból, hogy a rendszerváltás legkorábban létrehozott szerve lett.

Az Alkotmánybíróság legfontosabb alkotmánypolitikai programja a jogállamiság lett, amin a testület első sorban azt értette, hogy „a politikai hatalom alkotmányosan korlátozott, illetve korlátozható.”⁹⁸ Az Alkotmánybíróság kezdettől fogva úgy működött, mintha egy konszolidált jogállamban működne. „A politikusokban is, de a népben is tudatosította a jogállam mindaddig ismeretlen legfontosabb jellemzőjét: hogy bármely politikai szándék kizárólag jogszerűen, és az Alkotmány keretein belül valósítható csak meg, s nem pedig fordítva, mint korábban a politika állt a jog felett.”⁹⁹ A jogállami forradalom a politikai átalakulás leírása és programja is volt egyben. De a jogállamiság programja nem merült ki ebben. Az Alkotmánybíróság alkotmánypolitikai célkitűzéseinek az is része volt, hogy a rendszerváltás politikai folyamatait szigorúan olyan jogi keretek közé szorítsa, amely az emberi jogok tiszteletén alapul. Az Alkotmánybíróság jogállamiság-programjának tehát két pillére volt, egyfelől a közhatalom-gyakorlás jogi keretek közé szorítása, másfelől ehhez kapcsolódóan és ettől elválaszthatatlanul az emberi jogok hatékony védelme fel-

tételeinek a biztosítása. A problémát az jelentette, hogy az első pillérhez megvolt a megfelelő eszköztára a testületnek, a másodikhoz nem. Az Alkotmánybíróság az aktivista szerepfelfogásával igyekezett ellensúlyozni a hatásköri hiányosságokat.

Az Alkotmánybíróság aktivista szerepfelfogásának a tartalmát a testület elnöke, Sólyom László a következőképpen fogalmazta meg:

„Abban a történelmi helyzetben az Alkotmánybíróságnak aktivistának kellett lennie. [...] Az aktivizmus elkerülhetetlensége az Alkotmánybíróság avantgard szerepére utal. A sokban konzervatív és a demokráciát az 1946-os hagyományok, valamint az európai minimum alapján restauráló rendszerváltásban az Alkotmánybíróságnak vállalnia kellett az olyan megoldások kifejtését is, amelyek lehetőségét az Alkotmány tartalmazta, de az akkori közszellem a szabályokba zárva hagyta volna őket. Ezek a megoldások különösen olyan helyzetekben elengedhetetlenek, amikor a szabadságjogok érvényesülése, garanciális feltételeik minél szélesebb körű biztosítása a tét.”¹⁰⁰

A fenti aktivista önértelmezésből az alábbi négy tétel vezethető le: Az Alkotmánybíróságnak (1) fel kell vállalnia a döntést a nehéz alkotmányos helyzetekben és kérdésekben, (2) ennek során nem csupán a normahierarchia őrzése a feladat, hanem az alapjogok érdemi tartalmának meghatározása, (3) mégpedig oly módon, hogy az alapvető jogok tartalmához és védelméhez kapcsolódó kiegészítő elveket minél részletesebben kell kifejteni az alkotmányos szótár fejlesztése érdekében, (4) és az alapvető jogok, az egyenlőség és a jogállamiság elveinek kifejtésekor az állam cselekvési szabadságát a lehető legszűkebbre kell húzni.¹⁰¹

Ennek az aktivista szerepfelfogásnak része volt az is, hogy a sajátos történelmi körülményekre tekintettel, mint a demokratikus jogállam alkotmányos szótárát létrehozó, alapító alkotmánybíróságnak a lehető leghamarabb és legátfogóbban ki kell fejteni az alapvető elvek és jogok legfontosabb tartalmi kérdéseit.

„Az Alkotmánybíróság nem kis lépésekkel, ítéletről ítéletre építette ki az Alkotmány értelmezésének rendszerét, hanem csupa bevezető, nagy határozattal. [...] A módszer és a történelmi körülmények egymást feltételezték. A forradalmi változás törekeny viszonyai között csak a cél volt biztos, s az Alkotmánybíróság törekedett arra, hogy az Alkotmány minden szakaszához a lehető legrövidebb időn belül értelmezést adjon, s ezeket koherens rendszerré építse ki. Ennek következménye az indítványok szabad kezelése, és az írásbeli eljárás szabállyá válása. Tartalmilag ezt a célt nem lehetett volna elérni a tudatos recepció nélkül: az Alkotmánybíróság – használható hazai források hiányában is – az európai alkotmányos demokráciák és alkotmánybíráskodásuk, továbbá az Emberi Jogok Európai Egyezménye strasbourgi gyakorlatát követte.”¹⁰²

E mögött a sietség mögött az a felismerés húzódott, hogy nagyon kivételesnek tekinthető a magyar alkotmánytörténetben az a politikai konstelláció, amikor egy ilyen határozott jogállami elkötelezettségű, jogkiterjesztő alkotmánybíráskodási gyakorlatnak mind a kormányoldalon, mind a parlamenti ellenzék körében van

politikai támogatása. Éppen ezért addig kell kifejteni ezeket az elveket, ameddig ez a kedvező helyzet fennáll, mert csak így lehet biztosítani azt, hogy a joguralomnak ez az alapjogvédő felfogása hosszú távon meghatározza a gyakorlatot. Kulcsfontosságúnak tartom, hogy a bíróság alapjogi aktivizmusát a fenti történelmi kontextusba helyezjük.

A szakirodalom, amikor a bíróság alapjogi elkötelezettségét tárgyalja, rendszerint a korai időszak nagy elvi határozataival támasztja ezt alá – teljes joggal. De ennek a tanulmánynak az összefüggésében, és a fenti tétel megértésében legjobban szerintem a 32/1990-es AB határozat¹⁰³ jelentőségének a belátása segíthet, amely a közigazgatási bíráskodás minél előbbi helyreállítását kényszerítette ki a törvényhozótól.

Ehhez a történelmi jelentőségű döntéshez a kiindulópontot Sándor Árpád indítványa jelentette, akit a sorozatos földrengések miatt megrongálódott házából egy olyan ideiglenes lakhelyre költöztetett a hatóság, amely rendeltetésszerű használatra alkalmatlan volt, ráadásul a hatóság bármikor visszavonhatta tőle a használati jogot. A hatósági döntés bírósági felülvizsgálatára azonban nem volt jogi lehetőség. Az Alkotmánybíróság helyt adott az alkotmányjogi panasznak, és visszamenőleges hatállyal megsemmisítette azokat a rendeleti rendelkezéseket, amelyek kizárták az ügyben a jogorvoslati lehetőséget, és egyben alkalmazási tilalmukat is kimondta, így lehetőséget biztosítva a panaszosnak a tényleges jogorvoslatra.¹⁰⁴ A visszamenőleges hatályú megsemmisítés és az alkalmazási tilalom kimondásának a célja az volt, hogy tényleges és hatékony jogvédelmet nyújtsanak a panaszosnak, és biztosítsák az ügyben az érdemi bírói felülvizsgálat lehetőségét. Ez azért volt különösen fontos, mert annak ellenére, hogy a kerekasztal-tárgyalásokon módosított alkotmány kimondta a bíróságok általános jogát a közigazgatási határozatok felülvizsgálatára, a gyakorlatban a felülvizsgálatot korlátozó rendeleti szabályok érvényessége miatt erre nem kerülhetett sor.

A döntés másik dimenziója a jogalkotó alkotmányellenes mulasztásának a megállapítása. A panasz alapját képező 63/1981. (XII. 5.) MT rendelet az Áe. 1981-es módosításához kapcsolódóan azokat a tárgyköröket sorolta fel, amelyekben lehetőség nyílt a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára, egyfajta kivételes felhatalmazó szabályként, egy olyan rendszerben, amelyben nem volt közigazgatási bíráskodás, de erre bizonyos ügyekben mégis lehetőség nyílt. Az Alkotmánybíróság tisztában volt vele, hogy kormányzati előkészítés alatt volt már a közigazgatási bíráskodás megteremtéséről szóló törvényjavaslat, amely a kerekasztal-tárgyalásokon módosított Alkotmány rendelkezésének megfelelően végre megvalósította volna az általános közigazgatási bíráskodást. Az Alkotmánybíróság azonban jelezte, hogy ez egy olyan súlyú alkotmányellenesség, olyan mély seb a jogállamiságon, amely gyors és hatékony intézkedést igényel. Ezért megsemmisítette az MT rendeletet, és addig, amíg a parlament nem hozza meg a várt törvényt, a bírói felülvizsgálathoz való jog közvetlenül az alkotmányból következik. Egyébként pedig a testület az Országgyűlésnek bő egy

hónapot (!) adott a közigazgatási bíráskodásról szóló törvény megalkotására.¹⁰⁵ A törvényt végül egy fél év késedelemmel 1991 júliusában fogadta el az Országgyűlés.¹⁰⁶ Az Alkotmánybíróság határozata kétségtől hatást gyakorolt a közigazgatási bíráskodás szervezetről kapcsolatos vitákra, az általános bírósági felülvizsgálat gyors és hatékony bevezetése csak a rendes bírósági szervezeten belül volt kivitelezhető, de az Országgyűlés döntési szabadságát a testület nem vonta kétségbe, a mulasztásban megállapított rövid határidő csupán az ügy alkotmányos súlyának a kifejeződése, amelyet senki nem vitatott. Végül az Országgyűlés döntése nyomán az a kivételes történelmi pillanat jött el, amikor – Concha és Szabó József törekvéseinek általánosan megfelelően – a közigazgatási bíráskodás a rendes bírósági rendszer keretében valósulhatott meg.¹⁰⁷ Az Alkotmánybíróságnak kulcsszerepe volt abban, hogy a közigazgatási bíráskodás megteremtése nem tolódtott az egyre éleződő politikai konfliktusok miatt a bizonytalan jövőbe.

6. AZ ALAPJOGVÉDŐ AKTIVIZMUS ÉS A TÁMOGATÓ STRUKTÚRÁK

6.1. A TÁMOGATÓ STRUKTÚRÁK JELENTŐSÉGE

A magyar alkotmánybíráskodás korai időszakáról kialakított tévképzetek egyike az, amely az alkotmánybíróság „hatalmát” és „erősségét” a széles hatásköreivel azonosítja. Az alkotmánybíróság alapjogi ágendája nem azért volt sikeres ebben az időszakban, mert az akarata más hatalmi ágakkal, különösen a parlamenttel szemben érvényesíteni tudta, hanem éppen azért, mert támogató, partneri viszonya volt az Országgyűléssel. Az alapjogok hatékonyabb védelmére törekvő bírói gyakorlatnak több olyan dimenziója van, amely hatással van egy ilyen program a sikerességére. Az ítélezési gyakorlat legfontosabb támasztéka természetesen az alkotmány alapjogi katalógusa, amely garanciákat és mozgásteret biztosít a bírák számára, általános korlátozási elvek vezethetők le belőle, jogokat garantál, hatásköröket biztosít a szöveg a bíróságnak. Miközben alapvető jelentősége van annak, hogy milyen módon vannak megszövegezve az alapvető jogok tartalmával és védelmével kapcsolatos rendelkezések, önmagában a szöveg nem garancia a hatékony jogvédelemre.¹⁰⁸

A ma uralkodó alkotmányjogi és politikatudományi felfogások szerint az alkotmányszöveg nyújtotta keretek között a bírók szerepfelfogása és ideológiai felfogása döntő befolyással van arra, hogy a bíróság hogyan használja ki a rendelkezésére álló jogi kereteket az alapvető jogok hatékony védelmének előmozdítására. Éppen ezért irányul nagy figyelem a bírói függetlenség elvének érvényesülésére, az alkotmánybírák választásának eljárásaira, a bírák attitűdjeire, értékfelfogásaira. A bírói tevékenységnek tulajdonított kulcsszerep az alapja azoknak az empirikus vizsgálatoknak, amelyek a bírák attitűdjeit és értékkelkötelezettségeit akarja feltárni, és ily módon hozzájárulni a gyakorlat kiszámíthatóságához. Azonban az alapjogok hatékony védelmére törekvő bírói gyakorlat sikerességét sem az alkot-

mányszöveg, sem a bírói szerepfelfogások nem tudják önmagukban garantálni.¹⁰⁹

A bírói gyakorlat sikeressége attól a politikai kultúrától is függ, amely körülveszi és amelybe beágyazva működik. A bírák gondolkodását is a társadalomban általánosan osztott előítéletek és értékek alakítják és hatják át, ezért nem valószínű, hogy olyan jogokat fognak védeni, amelyeket a társadalom nem ismer el, ahogyan az sem, hogy aláásnák a társadalom által nagyra értékelt jogokat. A bíróságok nem is rendelkeznek olyan erős intézményes hatalommal, hogy a széles körben elterjedt hiedelmekkel ellentétes döntéseiket végrehajtsák. Az állampolgárok bírósághoz forduló indítványainak és kereseteinek a száma és fajtája attól függ, hogy a társadalom kultúrája miként alakítja ki a jogvitákat.¹¹⁰

Epp Mary Ann Glendon könyvére utalva¹¹¹ hangsúlyozza, hogy az Egyesült Államokban a liberális „*rights-talk*” populáris kultúrája nagyban hozzájárult ahhoz, hogy az alapjognak nagyobb lett a hangsúlya az amerikai alkotmányosságban. Ez a kultúra ösztönözte és erősítette meg a Legfelső Bíróság elkötelezettségét az egyéni jogok védelme iránt. Ezt erősítette egy másik fejlemény is, a modern bürokratikus állam egyre növekvő demokratikus deficitje. A modern, szolgáltató állam egyre kiterjedtebb államigazgatási struktúráit a választott testületek már nem képesek ellenőrzésük alá vonni, ezért egyre nagyobb jelentősége lett az egyének közjogi igényeinek, amelyek az egyének szintjén ellenőrzik a közigazgatás működését az alapvető jogok szótárát használva. Ez a fajta közigazgatási bíráskodás egyre fontosabb szerepet játszik az alapjogok nyelvének megerősítésében.¹¹²

Azonban az erősödő jogtudatosság egyedül nem képes a bírák figyelmét felkelteni és támogatni a jogokat. A jogokat támogató kultúra természetesen generál megfelelő eseteket, a pert kezdeményezők támaszkodhatnak az alkotmányos jogok garanciáira, de az esetek nem varázsütésre pottyannak le az égből és kerülnek a bíróság elé. A jogrendszer mozgásba hozása széles körű és tartós pereskedést igényel. Az amerikai Legfelső Bíróság ingerküszöbét akkor fogja elérni egy jogi probléma, ha a perek elérnek egy kritikus tömeget. Az alapjogi perek rászorulnak a támogató struktúrákra, a jogvédő jogászok, jogvédő szervezetek támogatására és anyagi forrásokra. A támogatásra elsősorban azért van szükség, mert a fontos alapjogi ügyek olyan alkalmi peres felekhez (*one-shotters*) kapcsolódnak, akiknek nincsenek anyagi erőforrásaik a per végigvitelére. A jogvédelem iránt elkötelezett ügyvédek, jogvédő szervezetek támogatásával azonban ők is megszerezhetik azokat az erőforrásokat, amelyeknek a bíróságok állandóan visszatérő peres felei (*repeat players*), nagy vállalatok, állami szervezetek a birtokában vannak.¹¹³

6.2. AZ „ACTIO POPULARIS”

MINT A TÁMOGATÓ STRUKTÚRÁK PÓTLÉKA

A rendszerváltás idején és az azt követő években az Alkotmánybíróság jogállamiságon és a hatalommegosztás elvén alapuló jogpolitikai programja egy nagyon kedvező politikai kulturális konstelláció alatt formáló-

dott. A jogállami forradalom támogató politikai kultúrája Sólyom László szerint három pilléren nyugodott. (1) Az egyik legfontosabb alapja Antall József miniszterelnök alkotmányos elkötelezettsége volt, aki arra tekintettel próbálta megvalósítani politikai törekvéseit, hogy a jogállami alkotmányosság hosszú távú alapjait ne veszélyeztesse. „Tisztában volt azzal, hogy meg kell őrizni a parlamenti demokráciával járó nyitott hatalmi semlegességet, s hogy ennek a rendszernek a semlegessége azon áll vagy bukik, hogy az alapjául szolgáló értékeket sikerül-e olyan általánosságban intézményesíteni, hogy azok megannyi morális kérdésfeltevésésként funkcionáljanak, amelyre az emberek sokféle választ adnak anélkül, hogy ettől a szabadság pluralista rendje felbomlana.”¹¹⁴

(2) A másik pillér a legnagyobb ellenzéki párt támogatása volt, amely a politikai vitákat nagyon tudatosan alkotmányossági és alapjogi kérdésekként tematizálta. „Állandóan felszínen tartották az alkotmányosság követelményét, folyamatosan szakmai kihívásokat intéztek az Alkotmánybírósághoz, lehetőséget biztosítva az alkotmányos normák tartalmának a kibontására.”¹¹⁵ Ez a „right-speech” nagyon sok inspirációt nyújtott a bíróság számára. Az, hogy a parlamenti mandátumok több mint kétharmadát birtokló két legnagyobb párt az Alkotmánybíróság partnere volt a jogállami alkotmányosság szótárának meghonosításában, nagyban hozzájárult a testület általános nyilvános tekintélyének megerősítéséhez.

(3) A harmadik fontos tényező a megkérdőjelezhetetlen társadalmi konszenzus az európai integrációs politikában, legalábbis abban, hogy Magyarország az Unió tagja legyen. Ez alapvetően meghatározta a politikai célkitűzések haladási irányát. Ehhez hozzátartozott az is, hogy a tagság jogi feltételeinek teljesítése olyan alapvető elvárás volt, amit partikuláris politikai érdekek nem írhattak felül. Az integrációs politika része volt az emberi jogi egyezményhez való csatlakozás, és az alapvető jogok védelmének az erősítése.¹¹⁶

A kedvező politikai klíma azonban nem garancia egy sikeres és hatékony bírósági alapjogvédelemre. Ehhez megfelelő számú és minőségű beadvány kell. Sólyom, aki a rendszerváltás előtt már próbára tette a rendes bíróságokat, hogyan állnak az alapjogi perekhez, tisztában volt azzal, hogy a bíróságok nem fogékonyak az alkotmányos alapjogokra alapozott jogi igényekre. Annak ellenére, hogy Magyarországon a dualizmus alatt megteremtődött a közigazgatástól elválasztott bíráskodás, a függetlenségnek sem jogi-szervezeti, sem tudati feltételei nem voltak meg. A bírói szervezet autonómiája, a független bíróság eszméje nem vált az alkotmányos gyakorlat vezérlő elvévé.¹¹⁷ Nem bontakozott ki a többi államhatalmi ágazat alkotmányos működését és a joguralmát biztosító bírói kontroll sem. Így a bírák mindig közelebb álltak a köztisztviselői státuszhoz, mint a klasszikus értelemben vett független bírójogálláshoz, amely például az angolszász jogrendszerekben jelenleg is él.¹¹⁸ A jogszociológiai kutatások összegzése szerint „[a] hivatalnok típusú bírói dominanciája maradó sajátossága a magyar bírói karnak. [...] A bírói alkotta jog tilalmának dogmája, az igazgatás felsőbbren-

dúsége, és a szorgos jogalkalmazó automata kényszere és szocializációja erőteljesen járult hozzá ahhoz a törvényelméleti hagyományhoz, amely a bíróságot az államigazgatáshoz, a hatalomhoz való alkalmazkodásba kényszerítette.”¹¹⁹

A támogató struktúrák e hiányát hivatott pótolni az *actio popularis* intézménye. A magyar „alapjogi forradalom” egyik kulcsintézménye a bárki által kezdeményezhető utólagos normakontroll volt. Nagyon könnyen hozzáférhető és nagyon olcsó jogérvényesítő eszköz volt a polgárok számára, akik egyéni érdekelttség nélkül is kezdeményezhették egy jogi norma alkotmányellenességének a megállapítását. A jogállami átmenet mélysége és hatékonysága attól függött, hogy megfelelő mennyiségű és minőségű indítvány áll-e rendelkezésre az ítélkezéshez. Az *actio popularis* ebből a szempontból kifejezetten egy sikeres intézmény volt, a polgárok elárasztották indítványokkal a bíróságot. De ebből fakadt részben a bíróságon belül a népszerűtlensége.

A rendszerváltás előtt a normakontroll gondolata az ellentmondásmentesség igényéhez kapcsolódott, a törvény alatti szintű jogalkotás zavarosában kellett volna rendet teremtenie. Az Alkotmányjogi Tanács elvileg e célból jött létre. Azonban az Alkotmányjogi Tanács hozzáférhetetlen volt az állampolgárok számára, bár az AB törvény előkészítésekor felmerült az alkotmányjogi panasz bevezetése, ez gyorsan lekerült a napirendről, és egyébként is, amikor a kereszttal-tárgyalások során az ellenzék keresztülvitte az absztrakt kontrollra vonatkozó populáris akciót, ez a panasz értelmetlenné vált. Ahogyan később Sólyom is hangsúlyozta, „[a] magyar alkotmánybíróság absztrakt arcéle nem előre megtervezett hatásköri kiegyensúlyozatlanság, hanem az utólagos absztrakt normakontrollra bevezetett, gyakorlatilag feltétel nélküli populáris akció következménye. [...] A rendszerváltás ténye, a hatályban maradt régi jog megtisztítása az új Alkotmánnyal ellentétes szabályoktól nem játszotta ebben a várt szerepet. Ilyen »közérdekű« célja csak néhány politikai indítványnak volt, a populáris indítványok folyama megszakítás nélkül terelődött át az új rendszer jogszabályaira. Időközben a gyakorlatban nyilvánvalóvá vált, hogy az elvont kontroll indítványozói a legtöbb esetben jogaikban érintettek, akiknek a helyzetén nemegyszer a jogszabály megsemmisítése is segít.”¹²⁰

A magyar alkotmánybíráskodás paradoxona tehát abban rejlett, hogy az az intézmény, amely az absztrakt alkotmánybíráskodást kiteljesítette, egyben az alapjogaiban sértett polgárok leghatékonyabb alkotmányos panasz lehetősége is volt. Ez paradoxon alakította az Alkotmánybíróság eljárását és a hatásköreinek gyakorlatát, az ügyfél nélküli írásbeli „pert”.¹²¹

Az alapjogvédő aktivista programhoz egy olyan eljárás attitűd párosult, amely az ügyek közötti válogatás eszközeit nem az eljárások csökkentésére, hanem az eljárások számának növelésére használta fel. „Az alkotmányosság megalapozásának lendülete arra vitte az Alkotmánybíróságot, hogy minél sűrűbbre szője a precedensek hálóját, s minél hamarabb lefedje válaszaival az egyes alkotmányos jogok területét.”¹²²

A fenti alapjogvédő aktivista alkotmánybírói gyakorlat támogató politikai környezetének a sajátossága az volt, hogy egyfelől kivételesen rendelkezett a parlament két legnagyobb rendszerváltó politikai pártjának a támogatásával, de nem támaszkodhatott a jogász hivatásrendek, a rendes bíróságok, ügyészek és a jogi egyetemi oktatók együttműködésére, részben annak köszönhetően, hogy kifejezetten az uralkodó jogász szerepfelfogások felülvizsgálatát tűzte ki célul, és ezek a hivatásrendek a rendszerváltás idején az egyetemi struktúrákhoz hasonlóan érintetlenül maradtak, és a korábbi státuszukat megtartva működtek tovább a szocialista időszakban rögzült tudásmintáikkal együtt.¹²³ Ahogyan azt Sólyom László is hangsúlyozta, „[a] magyar Alkotmánybíróság önértelmezése elsősorban nem a hazai jogász közvéleménnyel való szembesítés folyamatában alakult, hanem az előttünk ismert külföldi példákhoz képest tudtuk magunkat és tevékenységünket értelmezni. [...] Magyarországon hiányzott az a szellem és szemlélet, amely a hatalommegosztást természetesnek veszi. [...] Hiányzik az igazi kritika. Nagyon nehéz úgy alkotmánybíráskodást folytatni, hogy hiányzik a megfelelő tudományos háttér. [...] Kidolgozott tudományos álláspontokra lenne szükségünk. Ezekre reagálnánk. Olyan alapvető területről, mint az állam és az egyház viszonya, nem állt semmilyen korszerű munka a rendelkezésünkre belföldről. [...] Szakmai elemzések helyett politikai állásfoglalások születnek, nagyon kevés az igazi szakmai reakció. Ez előbb-utóbb az Alkotmánybíróság kárára válik, mert »önnemzéssel« szaporodunk pillanatnyilag. Ez azt jelenti, hogy az alkotmánybíróság maga írja az ítéletet, ugyanakkor az indoklásában saját magát kommentálja, mi írjuk az alkotmányjogi »tankönyvet«. El kell ismernünk, hogy ez azért nem a legegészségesebb állapot. [...] Az alapművek hiánya egyrészt óriási teher, másrészt óriási szerencse. Az alkotmánybíróság rejtett tudományos tevékenysége, az, hogy számos kérdésben mi fogalmazzuk meg a dogmatikát is egy-egy döntésünk során – tulajdonképpen legitimáló erő számunkra.”¹²⁴

Az alkotmánybírói gyakorlat absztrakt arcélének egyre növekvő hátránya akkor vált láthatóvá, amikor az alkotmányos szótárt létrehozó határozatok megszületettek, és az alapjogvédelem hatékonysága immár azon múlt, hogy mennyire hajlandók a rendes bíróságok ezeket az új alkotmányos mércéket alkalmazni. Bár az Alkotmánybíróság igyekezett az „alkotmányos követelmények” megfogalmazásával, az „alkalmazási tilalmak” elrendelésével, az „élő jog” teóriával a bírósági gyakorlatra hatást gyakorolni, de végső soron be kellett látnia, hogy nem rendelkezik megfelelő eszközökkel az alkotmányos mércék „végrehajtásának” ellenőrzésére. E frusztráció és a rendes bírói gyakorlat tapasztalatai között hullámozott Sólyom álláspontja is, aki kezdetben a teljes alkotmányjogi panasz bevezetését szorgalmazta, majd egy bő évtizedig képviselte azt az álláspontot, hogy az absztrakt hatáskörök mellett nincs szükség a teljes alkotmányjogi panaszra.¹²⁵ Végül a

2007-ben publikált „Kelsen-tanulmányban” már újra azt hangsúlyozta, hogy „[a]z Alkotmánybíróság [...] a normakontrollra szorító alkotmánybíráskodással, függetlenül annak eredményességétől, még nem tölti be a hivatását a maga egészében. [...] Hiába uralkodnak paradicsomi állapotok a jogszabályok alkotmányosságát tekintve, ha végrehajtásuk nincs biztosítva, ha nincs valódi panaszbíráskodás, amelynek elismerése és megalapozása hiányzott Hans Kelsen tiszta jogtani alkotmánybíráskodási elméletéből.”¹²⁶

7. ÖSSZEZÉS

A magyar alkotmánybíráskodás keletkezéstörténetének bizonyára sokféle emlékezete lesz. Az a történet, amit ebben a tanulmányban próbáltam összerakni, annak megértésében kívánt segíteni, hogy miért volt nagy jelentősége és mi volt a legfontosabb célja a magyar Alkotmánybíróság akkori aktivizmusának. Az alkotmánybíráskodás magyar előzményeinek az áttekintése ahhoz a történelmi helyzetértékeléshez igyekezett háttérrel nyújtani, amely az alapját képezte a belátásnak, hogy az újonnan felállított bíróságnak késedelem nélkül neki kell állnia a magyar alkotmányos szótár megújításának, amelyben az alapjogok védelme immár központi szerepet játszik. A magyar alkotmánytörténet ugyanis nem bővelkedik olyan időszakokban, amikor fennállnak egy jogkiterjesztő intézményes gyakorlat politikai feltételei. A magyar közigazgatási bíráskodás történetének a felidézése ezért volt számomra fontos. Segített nyomatékosítani, hogy ez a helyzetértékelés mélységesen helytálló volt. Ennek a helyes helyzetértékelésnek köszönhetjük azt a megújított jogi nyelvet, amely a maga komplexitásában megérthetővé és lefordíthatóvá tette számunkra az alkotmányos demokráciák kortárs problémáit, és lehetővé teszi ma is azt, hogy egy közös európai alkotmányos vállalkozás részeseként tekintsünk magunkra.

Ez egyfelől annak köszönhető, hogy a bíróság magára vállalta a jogi nyelv megújításának felelősségét, és ennek az ügynek a szolgálatába állította az intézmény alkotmányos mozgásterét. Másfelől abban a nagy szerencsében volt részünk, hogy a történelmi lehetőség a megfelelő embereire talált, és a testület, különösen annak az elnöke, rendelkezett azzal a kivételes képzelőerővel és szakmai tudással, ami ehhez a küldetéshez szükséges volt.

De azt sem szabad elfelednünk, hogy az intézményes gyakorlatok „hősei” nem lehetnek sikeresek kooperáció és támogatás nélkül. Az Alkotmánybíróság korai időszakának sikerei annak a kivételes időszaknak köszönhetőek, melyet nevezhetünk „alapjogi forradalomnak” is, amikor a megfelelő küldetéstudattal és képzettséggel rendelkező bírák élvezték a politikai elit támogatását, és ennek köszönhetően a jogkiterjesztő ítélezési gyakorlatuk érdemi társadalmi változásoknak lett az eredője.

Reményről és dicsőségről szóló történetet ígértem, így legyen ez a vége.

Jegyzetek

- 1 A tanulmány megírása idején Bolyai kutatási ösztöndíjban részesültem.
- 2 Paul *Blokker*: Building democracy by legal means? The contestation of human rights and constitutionalism in East-Central Europe. *Journal of Modern European History* 2020. 3. sz. 335–351. o., *Balázs* Zoltán: A kormányzás két arca a magyar politika példáján. *Fundamentum* 2020. 1. sz. 25–31. o. Kritikusan *Halmi* Gábor: Régi dicsőségünk – az alkotmánybíráskodás mint bűnbak. *Fundamentum* 2020. 1. sz. 38–43. o.
- 3 L. pl. „a kelet-európai demokratikus átmenetek során komolyabb szakmai vagy közéleti vita nélkül váltak az alkotmánybíráskodás a térség államainak egyik legmeghatározóbb szereplőivé. [...] (M)agának az alkotmánybíráskodás intézményének szükségességét csak nagyon kevesen vonták kétségbe. Az alkotmánybíráskodás intézménye nálunk is egybe forrt a demokrácia fogalmával.” *Pócsa* Kálmán: Alkotmánybíráskodás. In: Magyar politikai rendszer (szerk. Körösi András). Osiris, Budapest 2015. 161, 162. o. L. még *Györfi* Tamás: Against the new constitutionalism. Edward Elgar, Cheltenham 2016. 26. o. Pl. *Kis* János: Alkotmányos demokrácia. Indok, Budapest 2000. 107. o.
- 5 A törvények alkotmányos kontrollja klasszikus alkotmánybíráskodási hatáskör, a közigazgatási aktusok törvényességi vizsgálata pedig jellemzően a közigazgatási bíróságé. De mi a helyzet a rendeletekkel? Közjogi szervezet szabályozó eszközökkel? Az önkormányzati rendeletek? A választási bíráskodással? L. *Bragyova* András: Az alkotmánybíráskodás alkotmányelmélete. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest 1994. 28. o.
- 6 L. még *Kukorelli* István: A magyar alkotmánybíráskodás előzményei, létrejötte és jellemzői. In: *Kukorelli* István – Tóth Károly: A rendszerváltás államszervezeti kompromisszumai. Antológia, Lakitelek 2016. 398–407. o.
- 7 *Szabó* József: Demokrácia és közjogi bíráskodás. *Hernádi*, Budapest 1946.
- 8 *Szabó* József: Kell-e a parlamentnek korlát? *Magyar Nemzet* 1989. március 22. 5. o.
- 9 L. ennek a kelsenianus szemléletnek az egyik szép példjaként *Takács* Albert: Az alkotmányosság dilemmái és az Alkotmánybíróság ítéletei. *Acta Humana* 1990. 1. sz. 38–56. o. De lényegében ide sorolhatóak *Pokol* Béla vitacikkei is, *Pokol* Béla: Az alapjogok és az „alapjogi” bíráskodás. *Társadalmi Szemle* 1991. 5. sz. 55–64. o.; *Pokol* Béla: Aktivista alapjogász vagy parlamenti törvénybarát? A magyar alkotmánybíráskodásról. *Társadalmi Szemle* 1992. 5. sz. 67–78. o.
- 10 L. erről *Bauer* Tamás: A bölcsök tanácsa. *Beszélő* 1991. május 4. 11. o.; *Tamás* Gáspár Miklós: Bírói jogalkotás és parlamenti mindenhatóság. *Beszélő* 1991. május 25. 37–38. o. Bauerrel szemben kritikusan *Sajó* András: Alkotmánybíráskodás a fürdőkérdésben. *Beszélő* 1991. május 25. 38–39. o.; *Halmi* Gábor: Parlamentarizmus kontra alkotmányosság. *Beszélő* 1991. május 11. 35–36. o.; *Arató* András: A bölcsök tanácsa védelmében. *Beszélő* 1991. május 18. 40. o.
- 11 L. erről *Paczolay* Péter: Hans Kelsen és az alkotmánybíráskodás európai modelljének fejlődése. In: Hans Kelsen jogtudománya (szerk. Cs. Kiss Lajos). Gondolat, Budapest 2007. 447–448. o.
- 12 *Kossuth* Lajos: Javaslat Magyar Ország jövő politikai szervezetét illetően tekintettel a nemzeti kérdés megoldására. In: *Spira* György: *Kossuth* és alkotmányterve. Csokonai Kiadó, Debrecen 1989.
- 13 Uo.
- 14 Uo.
- 15 L. *Szabó*: Demokrácia és közjogi bíráskodás... 11–12, 45–46. o.
- 16 L. még *Rónay* Zoltán: Alkotmány ör szék. *Kossuth* alkotmánytervének továbbélése a magyar Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozásban. *Jogtörténeti Szemle* 2015. 2. sz. 41–48. o.
- 17 *Péter* László: Miért éppen az Elbánál hasadt szét Európa? In: *Uó*: Elbától keletre, Tanulmányok a magyar és kelet-európai történelemből. Osiris, Budapest 1998. 17–36. o.
- 18 L. erről *Péter* László: Ország és királya a hatvanhetes kiegyezésben. In: *Elbától keletre...* 219–263. o.
- 19 *Szente* Zoltán: Kormányzás a dualizmus korában. *Atlantisz*, Budapest 2011.
- 20 *Gerő* András: Az elsőpró kisebbség. Gondolat, Budapest 1988.
- 21 Amikor ez mégis bekövetkezett, akkor meg is nyerte a választást 1905-ben. L. még *Boros* Zsuzsanna – *Szabó* Dániel: Parlamentarizmus Magyarországon, (1867–1944). Parlament, pártok, választások. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2014. 27–91. o.
- 22 *Szabó* József kritikája szerint „Nagy zajjal megalkotott közigazgatási felsőbíróságunk már létrejöttkor elavult volt. A porosz rendszerből (mely főmintaképe) átvette, sőt túlozta a hatáskör jelentéktelenségét, az osztrák rendszerből az egyfokúságot, egyszóval összeválogatta a hibákat. Természetesen nem véletlenül. A demokrácia külszínének fenntartása végett létre kellett hozni ezt a szinte csupa bagatell-ügyekben eljáró felsőbíróságot. De sem komoly hatáskört, sem komoly szervezetet nem lehetett neki biztosítani, mert ez beleütközött volna az uralkodó feudális érdekekbe, s éppúgy akadályos lett volna az uralkodóház hagyományos családi politikájának, mint az előző századokban a vármegyei önkormányzat, amelynek ugyanezért kellett 1848 után pusztán szinlegessé válnia.” *Szabó*: Demokrácia és közjogi bíráskodás... 17. o. A Közigazgatási Bíróságnak egy reformista kritikáját adja *Martonyi* János: Az ötvenéves Közigazgatási Bíróság. *Városi Szemle* 1947. 187–201. o.
- 23 *Concha* Győző: A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában. Athenaeum, Budapest 1877., *Concha* Győző: A közigazgatási bíráskodás szabályozásánál mely elvek legyenek irányadók a bírói szervezet, a hatáskör és az eljárás tekintetében? *Magyar Igazságügy* XVI. köt. 1881. 6. sz. 359–488. o.
- 24 *Stipta* István: A magyar történelmi alkotmány és a hazai közjogi-közigazgatási jogvédelem. Gondolat, Budapest 2020. 10–11, 188–192. o.
- 25 L. erről *Szabó*: Demokrácia és közjogi bíráskodás... 171–172. o., *Stipta*: A magyar történelmi alkotmány és a hazai közjogi-közigazgatási jogvédelem... 84–87. o., *Martonyi*: i. m. 188–191. o.
- 26 *Szabó*: Demokrácia és közjogi bíráskodás... 218. o.
- 27 *Benkó* Albert: A M. Kir. Közigazgatási Bíróság hatáskörének kiterjesztéséről. Athenaeum, Budapest 1913. 69. o.
- 28 L. *Szabó*: Demokrácia és közjogi bíráskodás... 172. o.
- 29 *Martonyi*: i. m. 199–201. o.
- 30 *Csorba* László: A Közigazgatási Bíróság mint alkotmányvédő bíróság. Budapest 1945. 10–12. o.
- 31 „A jogbizonytalanságnak és rendnek a hiánya melegegysége a diktatúrának és a reakciónak. Sajnos, népünk – minden szabadságszeretete mellett is – jól tűri a leplezett diktatúrát, az al-
- parlamentarizmust, egy kisebbségnek a párt-diktatúrát, mint ahogy ezt az elmúlt húsz esztendő is bizonyítja. Ha a reakciónak, a diktatúrának a kifejlődését egyszer s mindenkorra lehetetlenné akarjuk tenni, meg kell szüntetni azokat az okokat, amelyek a múltban a diktatúra kifejlődését lehetővé tették. A Közigazgatási Bíróságnak közjogi bírósággá kell válnia, hatáskörét nem taxációval kell meghatározni, hanem törvényben kimondani, hogy az alkotmányjog, közjog és a közigazgatás terén felmerülő minden vitás ügyben végső fokon a Közigazgatási Bíróság dönt s pedig nemcsak konkrét panasz alapján, hanem ha szükségesnek látja, a közszabadságok, valamint államérdek szempontjából, úgy a vitás kérdéseket panasz nélkül is hatáskörébe vonhatja és elbíráhatja.” *Csorba*: i. m. 14. o.
- 32 *Palasik* Mária: A „szeretetteljes köszönet”. *Csorba* Jánosnak, Budapest 1945 utáni első polgármesterének története. *Betekintő* 2013. 1. sz. 1–17, 11–12. o.
- 33 *Révész* Béla: Bibó árnyékában? Bibó István és *Szabó* József csendes barátságához. *Világosság* 2013. tavasz–nyár 327–354. o.
- 34 *Stipta*: A magyar történelmi alkotmány és a hazai közjogi-közigazgatási jogvédelem... 191–192. o.
- 35 L. erről *Schweitzer* Gábor: A „zsidótörvények” a Közigazgatási Bíróság ítélezési gyakorlatában. In: A Holokauszt Magyarországon európai perspektívában (szerk. Molnár Judit). Balassi, Budapest 2005. 164–175. o.
- 36 L. még ehhez *Sík* Ferenc: A közigazgatási bíróság alkonya, 1945–1949. *Jogtudományi Közlemény* 1984. 8. sz. 453–458. o.
- 37 *Kilényi* Géza: Hogyan tovább, magyar alkotmánybíráskodás? In: Alkotmánybíráskodás (szerk. Kilényi Géza). Uniós, Budapest 1993. 270. o.
- 38 *Szabó*: Kell-e a parlamentnek... 5. o.
- 39 *Szabó* József: A törvényhozás, közjogi bíráskodás és a kultúra további reformja. In: Ki a káoszról vissza Európába. Teleszkóp, Budapest 1993. 127. o.
- 40 „A bírói hatalom egységes felépítésének szükségessége a jogegység követelménye, a bírói szervezet egységessége és racionális felhasználása teszi azt kívánatosná, hogy a bíráskodást lehetőleg egységes szervezet gyakorolja.” *Szabó*: A törvényhozás, közjogi bíráskodás... 130. o.
- 41 *Szabó*: A törvényhozás, közjogi bíráskodás... 131. o.
- 42 1984. évi I. törvény indoklása.
- 43 *Kilényi* Géza: A politikai reform és az államszervezet. *Állam és Igazgatás* 1988. 2. sz. 684–694, 690. o.
- 44 *Kilényi*: A politikai reform és az államszervezet... 686. o.
- 45 *Kulcsár* Kálmánt 1988. június 29-én nevezték ki igazságügyi miniszterrel.
- 46 *Bozóki-Elbert-Kalmár-Révész-Ripp E.-Ripp Z.* (szerk.): A rendszerváltás foratókönyve, VI. kötet. Magvető, Budapest 2000. 28. o.
- 47 A rendszerváltás foratókönyve, VI. kötet, 29–30. o.
- 48 A rendszerváltás foratókönyve, VI. kötet, 30. o.
- 49 *Kilényi*: A politikai reform és az államszervezet... 691. o.
- 50 *Kilényi*: A politikai reform és az államszervezet... 691. o.
- 51 *Kilényi*: A politikai reform és az államszervezet... 692. o.
- 52 Törvénytervezet az Alkotmánybíróságról, *Magyar Hírlap* 1989. május 6. 5–6. o. A törvénytervezet koncepciójának változását részletesen bemutatja *Holló* András: Az alkotmányjognak asztalánál. Az Alkotmánybíróság belülnézeteiből. HVG-ORAC, Budapest 2015. 23–42. o.

- 53 Bozóki András: Szemérmes alkotmányozás. In: Alkotmányozás Magyarországon és más-hol. Politikatudományi és alkotmányjogi megközelítések (szerk. Jakab András – Körösiényi András). MTA TK PTI – Új Mandátum, Budapest 2012. 214–215. o.
- 54 Bozóki: Szemérmes alkotmányozás... 215. o.
- 55 A rendszerváltás forgatókönyve, VI. kötet, 115. o. L. még John W. Schiemann: Explaining Hungary's powerful Constitutional Court: a bargaining approach. *European Journal of Sociology* 2001. 2. sz. 357–390, 378–379. o.
- 56 A rendszerváltás forgatókönyve, VI. kötet, 115. o.
- 57 A rendszerváltás forgatókönyve, VI. kötet, 73. o.
- 58 A rendszerváltás forgatókönyve, VI. kötet, 73. o.
- 59 A rendszerváltás forgatókönyve, VI. kötet, 74. o. A miniszteri koncepció szerint a „[l]egfontosabb és gyakori feladata az alkotmánybíróknak az úgynevezett normakontroll, amely lehet preventív vagy utólagos. Elsősorban az utólagos normakontroll szabályozásnak van jelentősége. Ennek lényege, hogy egy megalkotott jogszabály alkotmányosságának kérdésében az alkotmánybírók dönt és, ha a jogszabály nem felel meg az Alkotmánynak, nem helyezi hatályon kívül azt, hanem kimondja, hogy alkotmányellenes volta miatt nem alkalmazható. Az alkotmánybíróknak ez a döntése a jogalkalmazó szervekre általános érvénnyel kötelező. Másik megoldás lehetne, hogy az alkotmányellenesség megállapítása mellett az alkotmánybírók felhívja a jogalkotó szervet a jogszabály hatályon kívül helyezésére vagy módosítására, és ha a kötelezett ennek nem tesz eleget, csak akkor hoz határozatot, amelyet a Magyar Közlönyben kihirdet. Egyes nézetek szerint az alkotmánybírók törvénnyel kapcsolatban csak arról döntenek, hogy az megegyezik-e az Alkotmánnyal. Ha a döntés alkotmányellenességet állapít meg, akkor az alkotmánybírók elnöke ezt a döntést részletesen indokolva az Országgyűlés elé terjeszti és az Országgyűlés kétharmados többségi szavazattal dönt. Ha az Országgyűlés elfogadja az alkotmánybírók határozatát, akkor módosítja vagy hatályon kívül helyezi a kifogásolt törvényt.” Idézi Révész Béla: Az igazságszolgáltatás átalakításának vitái a rendszerváltás időszakában. *Forum: Acta Juridica et Politica* 2018. 2. sz. 323–367, 355–356. o.
- 60 Bán Tamás: Az Alkotmánybírók létrejötte. *Világosság* 1993. 2. sz. 32–40, 34. o.; Schiemann: i. m. 375–378. o.
- 61 Sajó András értékelése szerint: „Az antikomunista ellenzék az egyezkedés során arra számított, hogy a reformkommunisták megnyerik a szabad választásokat. Ezért olyan alkotmányos biztosítékokat kerestek saját későbbi helyzetük és az állampolgári alapjogok biztosítására, amelyek nem függenek a parlamenti erőviszonyoktól. Mivel a rendes bíróságokban nem bízhattak, egy, a törvényhozást ellenőrizni képes alkotmánybírók intézményesítését fogadtatták el.” Sajó András: A „lát-hatatlant alkotmány” apróbetűi: A magyar alkotmánybírók első ezerkétszáz napja. *Állam- és Jogtudomány* 1993. 1. sz. 37–96, 39. o.
- 62 „Az Ellenzéki Kerekasztal megvitatta az Alkotmánybíróknak a kérdését és a következő döntést hozta: az Ellenzéki Kerekasztal el tudja fogadni az Alkotmánybírók felállítását a következő feltételekkel: Először is ragaszkodunk ahhoz, hogy az Alkotmánybírók csak akkor kerülhessen be az alkotmány szövegébe, ha az alkotmány egészében a felek meg tudtak állapodni. Tehát, ha az alkotmány valamennyi kérdésében konszenzusra jutottunk, akkor az utolsó legyen a paragrafusok között, amelyeket rögzítünk, az Alkotmánybírók. Ragaszkodunk ahhoz, hogy Alkotmánybírók döntéseit sem egyszerű szótöbbséggel, sem kétharmados többséggel az Országgyűlés ne tudja megváltoztatni. A másik ilyen javaslatunk: bárki indíthatson alkotmányos vizsgálat iránt keresetet, tehát állampolgár is. Javaslatunk, hogy az első 5 személyben ezen tárgyalás keretében a felek állapodjanak meg. Határozottan javasoljuk, hogy az Alkotmánybírók elnökét ne az Országgyűlés válassza meg, hanem más országok gyakorlatának megfelelően, maguk az alkotmánybírók döntsék az Alkotmánybírók elnökének személyéről – titkos szavazással.” Az ellenzéki javaslatot Tölgyessy Péter ismertette szeptember 15-én. A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások középszintű politikai egyeztető bizottsága ülésének jegyzőkönyve, 1989. szeptember 15. In: Bozóki-Elbert-Kalmár-Révész-Ripp E.-Ripp Z.: A rendszerváltás forgatókönyve, IV. kötet, Magvető, Budapest 1999. 410–411. o.
- 63 A rendszerváltás forgatókönyve, VI. kötet, 170. o.
- 64 Súlyom László: Az alkotmány őrei. In: *Uő: Documenta, Alkotmányjog. HVG-ORAC, Budapest* 2019. 16. o.
- 65 A rendszerváltás forgatókönyve, VI. kötet, 170. o.
- 66 Holló: i. m. 45. o.
- 67 Kulcsár Kálmán: A kormányzat és az alkotmánybíráskodás. In: Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László – Várnai Gyöngyi (szerk.): *Kormány a mérlegen 1990–1994. Korrída*, Budapest 1994. 118. o.
- 68 Holló: i. m. 39. o.
- 69 L. erről *Kilényi: Hogyan tovább...* 295–301. o., illetve I. még Súlyom László köztársasági elnök politikai vétója a T/189. alkotmánymódosító törvényjavaslathoz, 2010. június 21. (II-1/02151-2/2010)
- 70 1989. évi XXXII. törvény, 5. § (3) bek.
- 71 L. erről 16/1991. AB határozatot, illetve az 1998. évi I. törvényt.
- 72 A törvény az Országgyűlésnek, vagy egy állandó bizottságának, a Kormánynak, vagy annak tagjának, a köztársasági elnöknek, az Állami Számvevőszék elnökének, a Legfelsőbb Bíróság elnökének, a legfőbb ügyésznek adta meg ezt a lehetőséget. Később erre külön törvény alapján lehetőséget kaptak az országgyűlési biztosok is.
- 73 L. erről a 31/1990. AB határozatot.
- 74 Súlyom László: A magyar Alkotmánybírók önértelmezése és Hans Kelsen. In: Hans Kelsen jogtudománya (szerk. Cs. Kiss Lajos). Gondolat, Budapest 2007. 444. o.
- 75 Súlyom: A magyar Alkotmánybírók önértelmezése és Hans Kelsen... 440–441. o.
- 76 Súlyom László: Az Alkotmánybírók hatáskörének sajátossága. In: *Uő: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris, Budapest 2001. 165. o.
- 77 Súlyom: Az Alkotmánybírók hatáskörének sajátossága... 165. o.
- 78 Súlyom: Az Alkotmánybírók hatáskörének sajátossága... 166. o.
- 79 Stephen Gardbaum: What makes for more or less powerful constitutional courts? *Duke Journal of Comparative & International Law* 2018. 1. sz. 1–40. o.
- 80 Stephen Gardbaum: Are Strong Constitutional Courts Always a Good Thing for New Democracies? *Columbia Journal of Transnational Law* 2015. 285–320. o.; Gyórfi: Against the new constitutionalism... 216–251. o.
- 81 Gardbaum: Are Strong Constitutional Courts... 292. o.
- 82 Súlyom: A magyar Alkotmánybírók önértelmezése és Hans Kelsen... 441. o.
- 83 John Elster: On majoritarianism and rights. *East European Constitutional Review* 1992. 1. sz. 19–24. o.
- 84 Takács Albert: Egy alkotmányos forradalmár. Súlyom László – a tudós, az alkotmánybíró, az elnök. *Fundamentum* 1999. 3. sz. 30–41, 34. o.
- 85 Súlyom László: Mit szabad és mit nem? Capriccio polgári jogi témákra. In: *Uő: Documenta, Közélet. HVG-ORAC, Budapest* 2019. 29–46. o.
- Eredeti megjelenés: *Valóság* 1985. 8. sz. 12–24. o.
- 86 Súlyom László: A személyiségi jogok elmélete. *Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest* 1983. 310–311. o.
- 87 Súlyom: Mit szabad és mit nem? 45. o.
- 88 Súlyom: Mit szabad és mit nem? 43–44. o.
- 89 A „Vasectomia-per” fellebbezés, *Súlyom: Documenta, Közélet...* 47–57. o.
- 90 2/1990. (II. 18.) AB határozat, ABH 1990, 18, 22–24.
- 91 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42, 44.
- 92 Uo. 45.
- 93 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.
- 94 10/1990. (IV. 27.) AB határozat, ABH 1990, 50.
- 95 Rosalind Dixon: Constitutional Design Two Ways: Constitutional Drafters as Judges, 57 *Virginia Journal of International Law* 2017. 1. sz. 1–43. o. L. még Kim Lane Scheppele: Guardians of the Constitution: Constitutional court Presidents and the Struggle for the Rule of Law in Post-Soviet Europe. 154 *University of Pennsylvania Law Review* 2006. 6. sz. 1757–1851. o.
- 96 Tóth Gábor Attila: Chief Justice Súlyom and the Paradox of „Revolution under the Rule of Law”. In: *Towering Judges. A Comparative Study of Constitutional Judges* (szerk. Rehan Abeyratne). Cambridge University Press, Cambridge 2021. 255–274. o.
- 97 Kulcsár Kálmán: A „jog uralma” és a magyar alkotmánybíráskodás. Tanulságok és tendenciák. *Politikatudományi Szemle* 1993. 1. sz. 5–37, 11. o.
- 98 Súlyom: A magyar Alkotmánybírók önértelmezése és Hans Kelsen... 418. o.
- 99 Súlyom: A magyar Alkotmánybírók önértelmezése és Hans Kelsen... 420. o.
- 100 Súlyom: A magyar Alkotmánybírók önértelmezése és Hans Kelsen... 431. o.
- 101 Az aktivizmusnak ez a letisztult értelmezése Gyórfi Tamás elemzésén alapul. L. erről Gyórfi Tamás: Az alkotmánybíráskodás politikai karaktere. Értekezés a magyar Alkotmánybírók első tíz évéről. Indok, Budapest 2001. 11–67. o.
- 102 Súlyom László: Az alkotmánybíráskodás tizedik évfordulójára. In: *Uő: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris, Budapest 2001. 224. o.
- 103 32/1990. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1990, 145.
- 104 Uo. 147–148.
- 105 Uo. 145.
- 106 1991. évi XXVI. törvény a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről
- 107 Érdeklőség, hogy ebben az időben a liberális ellenzék képviselte az önálló és különálló közigazgatási bíróság felállítását, a rendes bíróságok iránti politikai bizalmatlanságtól is vezérelve. L. pl. Hack Péter: Közigazgatási bíráskodás. *Beszélő* 1991. május 18.
- 108 Charles R. Epp: The Rights Revolution, Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective. The University of Chicago Press, Chicago 1998. 11–13. o.
- 109 Epp: The Rights Revolution... 14–15. o.
- 110 Epp: The Rights Revolution... 15–17. o.
- 111 Mary Ann Glandon: Rights Talk. The Free Press, New York 1991.
- 112 Epp: Rights Revolution... 18. o.
- 113 Epp: Rights Revolution... 18–19. o. L. még David Landau: Courts and support structures: beyond the classic narrative. In: *Comparative Judicial Review* (szerk. Erin F. Delaney – Rosalind Dixon). Edward Elgar, Cheltenham 2018. 226–243. o.
- 114 Súlyom: A magyar Alkotmánybírók önértelmezése és Hans Kelsen... 422. o.
- 115 Uo.

- 116 Uo.
- 117 Fleck Zoltán: Egy hivatás emancipációja. *Rep-
lika* 1994. 15–16. sz. 157. o.
- 118 Kulcsár Kálmán: A bírói státusz és a bírói füg-
getlenség. *Bírák Lapja* 1992. 4. sz. 11. o.; I. még
Sajó András: The Judiciary in Contemporary
Society: Hungary. *Case Western Reserve Jour-
nal of International Law* 1993. 2. sz. 293–301. o.
- 119 Fleck: i. m. 151. o.
- 120 Sólyom: Az Alkotmánybíróság hatáskörének
sajátossága... 168. o.
- 121 Sólyom: Az Alkotmánybíróság hatáskörének
sajátossága... 169. o.
- 122 Sólyom: Az Alkotmánybíróság hatáskörének
sajátossága... 170. o. A bírák közül többen az
actio popularis korlátozása mellett érveltek.
Eleve az *actio popularis* igazoltságát csak a
hatályos joganyag megújításában látták, és
ebben az átmeneti időszakban lehet alapja az
érintettség nélküli kezdeményezési jognak. Ki-
lényzi az arra külön felhatalmazott közjogi méltó-
ságokon és személyeken kívül csak az alkot-

mányellenes szabály alkalmazásának az érin-
tettheinek adott volna indítványozói jogot, de
nekik is csak kötelező jogi képviseléssel. L. *Kilé-
nyi*: Hogyan tovább... 269–301. o. Hasonlóan
további szűkítő feltételekkel *Lábady* Tamás: A
populáris akció és az egyéni jogvédelem bizto-
sítása az alkotmánybírói eljárásban. *Ma-
gyar Jog* 1991. 7. sz. 385–390. o.

- 123 L. pl. Takács Albert kritikáját 1990-ből: „Nem
vitatható, hogy az alapvető jogoknak többféle
felfogása is lehetséges, és a különféle irányza-
tok között a küzdelem kimenetele nem dőlt el.
Ezúttal mégis arra kritikára szeretnék hivat-
kozni, amely az olyan típusú alkotmánybírósa-
gi ítélkezési gyakorlatot, mint amelynek jelei a
magyar Alkotmánybíróság judikaturájában is
felbukkantak »alkotmányos totalitarizmus-
nak«, »alapjogi diktatúrának« nevezzi. Az alapjo-
gok objektív értékmentéséni felfogása az
alapvető jogok kategóriáját, de magát a jogot
is túlterheli. Ebben az alapjog-értelmezésben
ugyanis minden egyes jogtételnek közvetlen

alapjogi vonatkozása is van, éppen az alapvető
jogok kisugárzó hatása következtében. Valójá-
ban tehát a jogrendszer többi eleme relativizá-
lódik az alapjogok fényében. [...] A valóságos
probléma abból adódik, ha értékek közvetlenül
az alapvető vagy más jogok tartalmaként érve-
nyesülnek. Konzekvens joggyakorlat esetén
ugyanis a jogalkotó politikai döntésének a he-
lyét a filozófus értékmentése foglalja el, minél
szélesebb az alapvető jogok hatóköre, minél
intenzívebb az értékmentés közötti összefü-
ggés, annál inkább.” Takács: Az alkotmá-
nyosság dilemmái... 49. o.

- 124 Interjú Sólyom Lászlóval. *Bírák Lapja* 1993. 1.
sz. 82–85. o.
- 125 „A valódi panasz nincs már napirenden, és be-
vezetését már nem is tartom szükségesnek.”
Sólyom: Az alkotmánybíráskodás tizedik évfor-
dulójára... 236. o.
- 126 Sólyom: A magyar Alkotmánybíróság önérte-
lmezése és Hans Kelsen... 444. o.

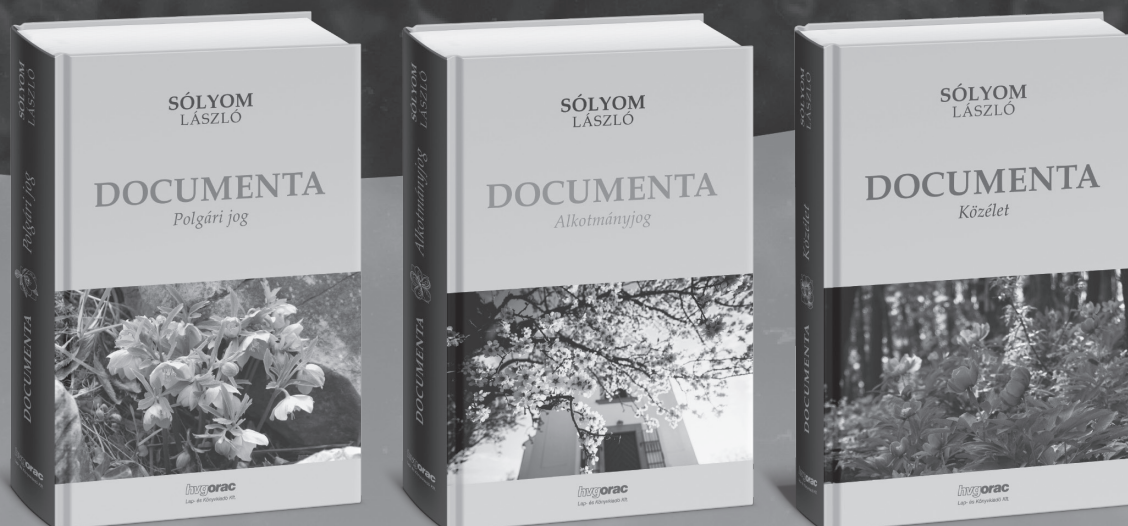
SÓLYOM LÁSZLÓ DOCUMENTA

Ez a könyv a független, demokratikus és alkotmányos Magyarország megszületése
harmincadik évfordulója előtt tiszteleg.

POLGÁRI JOG

ALKOTMÁNYJOG

KÖZÉLET



„E könyvtáblák között végérvényesen lezárt jogász-közéleti pályám dokumentumai vannak, eredeti formájukban, változtatások és magyarázatok nélkül – tőlem immár független létben. Ám a könyvborítókön örömmel jelzem, hogyan tekintek vissza munkásságomnak erre a hosszú szakaszára, s illesztem be az élet teljességébe.”

hvgorac.hu/Solyom_Documenta