

# KOMMENTÁR- KOMMENTÁR

SZIGETI TAMÁS – VISSY BEATRIX

---

**Jakab András (szerk.):**

**Az Alkotmány kommentárja I-II.**

Századvég Kiadó, Budapest, 2009.

3008 oldal, 21 000 Ft

---

**M**it mond a Magyar Köztársaság Alkotmánya? *Az Alkotmány kommentárja* közel háromezer oldalban, negyvenhat szerző közreműködésével kíván iránytűként szolgálni e kérdés megválaszolásához az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezésével, tartalmuk megvilágításával. A maga nemében egyedülálló vállalkozás jellegadó sajátossága, hogy a szerzők a német típusú alkotmánykommentárokra jellemző, rendkívül részletes és alapos dogmatikai megközelítéssel vizsgálták meg az Alkotmány egyes szakaszait annak érdekében, hogy „tudományos igénnyel megírt, ám a joggyakorlatnak szóló kommentárt” hozzanak létre. Ezzel új műfajt honosítottak meg a magyar alkotmányjog-tudományban. Írásunk ennek a vállalkozásnak az eredményét vizsgálja azzal a céllal, hogy észrevételeivel bekapcsolódjon a kommentár által felpeszditett hazai alkotmányjogi diskurzusba.

A kötet szerkesztője módszertani bevezetőjében a „jó” (alkotmány)értelmezés ösvényét keresi. Jakab András szerint az értelmezésnek két feltételt kell teljesítenie: legyen objektív és rugalmas (35. old.). Hosszan ismerteti a jogtudomány értelmezési (nyelvtani, történeti, rendszertani stb.) eszközeit, majd lehorogonyoz a szerinte legkívánatosabbnál, az ún. *objektív teleologikus* jogértelmezésnél.<sup>1</sup> Az ajánlott metódus a jogszabály objektív célján keresztül értelmezi a szabályt, ti. minden normának van valamilyen célja (*ratiója*): így az emberölés büntetésének az élet védelme, az adásvételnek a tulajdonát ruházás lehetővé tétele stb. Jakab azért tartja ezt az értelmezési módszert kiemelkedő jelentőségűnek, mert segít megtisztítani az alkotmányt a „történeti-politikai-filozófiai rétegektől”, s ezzel megóv azoktól a jogon kívüli érvektől, amelyek miatt az értelmezés meddő „politikai hitvitákba” torokollhat (37. old.). Azt ajánlja, hogy politikától mentes alkotmányjogi értelmezésre törekedjünk; ez úgy érhető el, ha lehámozzuk az alkotmány politikai-filo-

zófiai héjait. Ennek eszköze lenne az objektív-teleologikus olvasat.

A szerző szerint az alapjogok esetében szinte mindig teleologikus érvelésre jutunk (35. old.), ezért egy alapjogi példát vázolunk. A választott kontextus: nagy nyilvánosság előtt vöröscsillagot viselő pártvezér felelősségre vonható-e büntetőjogilag önkényuralmi jelkép viseléséért? A fent leírt módszer alapján ehhez meg kell határoznunk a szólásszabadság és az emberi méltóság objektív célját úgy, hogy kollíziójuk esetén konstruktív megoldást kapjunk. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog (61. §) célja – nagy vonalakban – az egyén autonómiájának védelme és a demokratikus deliberáció biztosítása; az emberi méltósághoz való jog (54. §) pedig a személyiség integritásának védelmét célozza – ugyancsak nagy általánosságban. Az alapjogi konfliktus: az egyik oldalon egy pártvezér áll, aki ki kívánja nyilvánítani véleményét, a másikon azok az emberek, akik ezt méltóságuk sérelmeként élik meg. Kérdés, hogyan oldható fel a célok (és jogok) közti nyilvánvaló feszültség az ajánlott módszerrel – politikai-filozófiai háttérelméletek segítségével nélkül.

\*\*\*

Noha vannak kiváló alkotmánykommentárok, nincs kész receptünk arra, hogyan lehet jó alkotmánykommentárt írni. Mindazonáltal az alkotmánykommentárok rendeltetése, műfaji sajátosságai, valamint az általunk vizsgált kommentár egyedi célkitűzései alapján megállapíthatók azok a tartalmi-módszertani kulcskérdések, amelyek viszonyítási pontként szolgálnak a kommentár sikerességének megítéléséhez.

## MENNYIBEN LEGYEN SZÖVEGHEZ KÖTÖTT A KOMMENTÁR?

A kérdéssel nem a természetjogi és a jogpozitivistá gondolkodás örök küzdelmében akarunk újabb frontot nyitni, hanem egy nyilvánvaló konfliktusra kívánunk rámutatni.

A kommentár az Alkotmányt pozitivistá alapon magyarázza; kiindulópontja szerint „minden értelmezés alapja a szó” (6. old.). Mindemellett legfontosabb feladatuként egy olyan normaszövegre épített, „absztrakt fogalmi rendszer” kiépítését jelöli meg, amely „a szöveg esetlegességét és látszólagos ellentmondásait kiküszöbölve a jövőbeni esetek megoldásához is segítséget nyújthat” (37–38. old.). A kommentár

---

1 ■ Ennek fontos kritikáját adja Sólyom Péter: A dogmatika hálójában: Előszó a kommentár kommentárjához. *Fundamentum*, 2010. 1. szám, 90–92. old.

tehát egy olyan időtálló, koherens dogmatikai rendszer kiépítését célozza, amely kellő rugalmassággal tudja a normaszöveg ad hoc módosításait áthidalni, és így maradandó érvényességű válaszokkal szolgál az alkotmányjogi kérdések eldöntéséhez.

Nem indokolatlan e sorok olvasásakor Súlyom László húsz évvel ezelőtt ismertetett „láthatatlan alkotmány” fogalmára gondolni.<sup>2</sup> A metafora az Alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjainak olyan koherens rendszerére utal, amely a napi érdekű módosítások fölött állva, az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgálhat. A kommentár célkitűzése és a láthatatlan alkotmány közötti áthallás tehát annak köszönhető, hogy mindkettő időtálló, koherens rendszer kidolgozásának igényét fogalmazza meg. Abban viszont különböznek, hogy míg a kommentár letisztított *fogalmi* rendszer kialakítására törekszik, és fogalmi rugalmasságával kíván időtállóvá válni, Súlyom láthatatlan alkotmányról szóló 1990-es soraival egy alkotmányos *értékrendszer* kiépítését célozza.

Ha a normaszövegből kiinduló, rendszerező fogalomlemez szilárd és maradandó fogalmi hálót kíván létrehozni, szükségképpen túl kell mutatnia az Alkotmány betűjén. Ettől különbözik az a több helyen is megmutatkozó szerzői attitűd, amely az alkotmányos normák tartalmának feltárását az Alkotmány egyes szavainak módszeres értelmezésétől, nyelvtani elemzésétől várja. Gyakori megnyilvánulása ennek a technikának az, amikor a kommentátor valamely főnév többes számú alakjából jut valamilyen következtetésre. Ez a megközelítés néhol szürke megállapításokkal csökkenti az értelmezés színvonalát (pl. „A minisztériumok többes száma összhangban áll azzal, hogy a Kormány több miniszter tagja van” 1373. old., másutt félrevezető. Utóbbinak szemléletes példája az a levezetés, amely szerint a többpártrendszer azért tekinthető alkotmányos követelménynek, mert az Alkotmány többes számot használ (ti. „a pártok”) (273. old.). Az, hogy az egy-, illetve többpártrendszer közül csak az utóbbi felel meg a demokratikus jogállam kritériumainak, csak abból a beszűrt lábjegyzetből derül ki, amely szerint a többpártrendszer a demokratikus jogállamiságból is (a mi kiemelésünk) következik.

A szövegközpontú olvasat nehézségeire példa az 54. §-nál (az emberi méltósághoz való jog) olvasható kritika (1904. old.), amelynek szerzője az alkotmánybíróági gyakorlatot „jogpozitivista” alapról kritizálja. Ismertetése szerint az Alkotmánybíróóság olyan, nem nevesített, „különös személyiségi jogokat” vezetett le az emberi méltósághoz való jogból, mint az önrendelkezési jog vagy a testi integritáshoz való jog. Majd felhívja a figyelmet a szakasz határozatlanságában rejlő veszélyre: az általános személyiségi jogból „tetszés szerinti számú és minőségű emberi jog levezethető” annak ellenére, hogy „[j]ogpozitivista szemszögből az emberi méltósághoz való jog azt jelenti, ami az Alkotmány szövegéből következik”. Ezzel összhangban azt állapítja meg, hogy így a paragrafus olyan „újdonsá-

gok” levezetésére szolgálhat, amilyenekre „a norma alkotói eredetileg nem gondolhattak”. A kritikából következhet az is, hogy az emberi méltósághoz való jog egyes ismert aspektusainak (önrendelkezési jog, általános cselekvési szabadság stb.) alkotmányi fogalma mindaddig nem alkalmazható az egyének védelmére, amíg az alkotmányozó e jogokkal nem egészíti ki az alaptörvényt.

A szövegbe burkolózás negatív következményeit mutatja a kommentár az Alkotmánybíróáságnak arról a híres döntéséről [11/1992. (III. 5.) AB hat.], amelyben a testület az 1944 és 1990 között elkövetett, de politikai okból nem üldözött bűncselekmények megtorolhatóságának kérdését vizsgálta (173–175. old.). Közismert, hogy az Alkotmánybíróóság a rendszerváltás idején az „igazságosság vagy formális jogállam” vitáját az utóbbi javára döntötte el, deklarálva az állam büntetőhatalmának korlátozottságát. A kommentár hevesen bírálja e döntést. Szerzője szerint az Alkotmánybíróóság olyan határozatot hozott, amely „nem alternatíva nélküli”, és „nem következik kényszerítően a szövegből”. Mivel a szöveg nyitott, ráadásul számos más ország bírósága *elméleti síkon* „eltérő következtetésre jutott” a jogállamiságról, a kommentátor egy másféle döntés mellett teszi le a garast. Indoklása azonban azt a – szerintünk nem elfogadható – üzenetet hordozza, hogy könnyen teljesíthető feltételek esetén (szellős szöveg, színes gyakorlat) bármelyik megoldás alkotmányos lehet a Magyar Köztársaságban.

Jakab András kritikája szembezáll azzal, hogy az Alkotmánybíróóság „közömbösen” nem értékelte a jogalkotó jogtechnikai választását, amikor az nem viszámenőlegesen rendelt büntetni – ami a szerző szerint az aggályosabb –, hanem „csak” a büntethetőség elévülését indította újra. Ez az érvelés azonban elfedi azt az alkotmányossági elvet, amely az Alkotmánybíróóság döntésének szilárd alapot ad: nevezetesen a jogállam büntetőhatalmának korlátozottságát. Bármelyik technikával tesz is egy cselekményt újra vagy utólag büntethetővé a jogalkotó, annak alkotmányossága az állam büntetőhatalmáról és a jogállamiságról vallottak nélkül megválaszolhatatlan. A szerző az alkotmány-szöveg szűkszavúsága miatt egy szakjogági (büntetőjogi) elemzésre alapozza véleményét. Az azonban nem derül ki, hogy *milyen, az alkalmazottól eltérő jogállamfelfogás alapján kellett volna* az Alkotmánybíróáságnak ellenkező döntésre jutnia. Összefoglalva: ha az értelmező kizárólag a szövegtől vár megoldást, akkor a fogódzó nélküli értelmezés talajára téved. Az Alkotmány értelmezése során ritkán, tipikusan csak az eljárási kérdések egy szűk körében van értelme a „szövegből kényszerítően következő” megoldásokról beszélni. A köztársasági elnökké választás 35 éves korhatárát például biztosan nem lehet 30-nak értelmezni még akkor sem, ha a magyar állampolgárok átlagélet-

2 ■ Súlyom Lászlónak a 23/1990. (X. 31.) AB-határozathoz fűzött párhuzamos véleménye.

kora drasztikusan csökkenni kezdene. Mindössze a nyitott szövegre és a sokszínű nemzetközi gyakorlatra hivatkozva azonban az értelmező nem részesíthet előnyben egy neki tetszőbb megoldást anélkül, hogy preferenciáinak alapjait tisztázná.

A szöveg túlértékelésére engednek következtetni az Alkotmány pontatlanságára, túlzottan absztrakt jellegére, hiányosságaira utaló kritikus megjegyzések is: „az Alkotmány (sajnos) erről nem rendelkezik” és más, hasonló frázisok (pl. 273. és 1180. old.) azt sugallják, hogy az alkotmányos demokráciák nehéz ügyeire az alkotmányírás adhat gyógyírt, és a szöveg csiszolásával, helyesbítésével sok kérdés megoldható. Ez azonban ellentmondásban áll mind az Alkotmány jellegével, mind a kommentár ismertetett céljával. Éppen az alkotmánymódosítások (aktuál)politikai meghatározottsága (vö. a nemrégiben módosított 70/I. §) és ismert ügytelenségei [vö. 57. § (4) bek.], valamint az alkotmánymódosítás eljárási könnyedsége (lásd a mai kétharmados kormánytöbbség rapid alkotmánymódosításait) indokolják az olyan dogmatikai rendszer kidolgozásának szükségességét, amelyre a kommentár vállalkozott, s amelyet egyébként számos helyütt magas színvonalon megvalósít.

A kommentár az alkotmánytörténeti vonatkozások terén is a szövegbe zártsgát jellemzi. A módszertani útmutató tudtul adja, a kommentárban az Alkotmány történeti szempontú elemzése alapvetően arra szorítkozik, hogy ismertesse az alkotmányi szabályok *kartális megfogalmazásának* változásait. „Intézménytörténetet (tehát 1949 előtti jogtörténetet)” csupán ott tárgyal a kommentár, ahol az „az adott paragrafus megértéséhez feltétlenül szükséges” (48. old.). Ennek megfelelően az egyes szerzők „Szövegtörténet” címszó alatt az 1949-es Alkotmány hatályba lépésének időpontjáig visszanyúlva dolgozzák fel az elmúlt fél évszázad alkotmányszövegének változásait. Szkeptikusak vagyunk abban a tekintetben, vajon pusztán a normaszöveg módosulásainak nyomon követésével sűrűbbre szöhető-e a magyar alkotmányjog-dogmatika hálója. Talán hasonló véleményen voltak azok a kommentátorok is, akik a fent meghatározott keretből kilépe helyet szorítottak az alkotmányos intézmények történeti fejlődésére vonatkozó utalásoknak (pl. 538–545. és 1856–1858. old.). A dogmatika építéséhez számos helyen járulnak hozzá a 89-es kerekasztal-tárgyalásokra visszaillesztő sorok is, amelyekben a kommentár nem szűkölködik.

### MIKORRA TESSZÜK A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG (!) ALKOTMÁNYÁNAK KELETKEZÉSÉT?

Mi indokolja, hogy az 1989-ben született Alkotmány kommentárja az Alkotmány szövegváltozásait az 1949-es alkotmányra visszamenően fejtsse fel? A módszertani bevezető szerint az 1949–89 között hatályos alkotmányszövegek feltérképezésére pusztán „a jogállami berendezkedéssel való kontrasztálás miatt” került sor; ismertetésük „nem jelenti annak tagadását,

hogy 1989-ben tartalmilag gyökeresen új alkotmányos berendezkedés lépett hatályba” (48. old.). Utóbbi tény elfogadásával azonban éppen az áll ellentétben, hogy a kommentár a hatályos Alkotmány gyökereit 1949-ben találja meg. A kívánt kontraszt azonban nem mutatható ki pusztán az egyes szövegállapotok tablószerű felvázolásával, így a szövegtörténeti elemzések csak kevés esetben eredményeznek olyan éles szembeállításokat, amely megfelelően kifejezésre juttatná a szocialista alkotmány és az annak tagadásaként született októberi Alkotmány közötti diszkontinuitást.

A köteteket ekképpen végigkísérő 1949-es szövegtörténet biztosan nem segíti az *alkotmányos patriotizmus* elterjedését. E fogalom a *Grundgesetz* sikertörténetének leírásaiból ismerős: idővel az alaptörvényből, melyet a német politikai közösség legtöbb tagja a magáénak érzett, alkotmány lett. A magyar Alkotmány kommentárjától elvárható, hogy reflektáljon arra a társadalmi környezetre és alkotmányjogi kultúrára, amelyben a 89-es Alkotmányt az 1949-es évszám miatt még mindig sokan nem érzik magukénak, és egy letűnt éra termékének tekintik. Nem ilyen körültekintő a kommentár, amikor szövegét ilyen elemekkel tarkítja: „[a]z Alkotmányt igen rövid vita után – a korabeli jegyzőkönyvek tanúsága szerint – »szűnni nem akaró taps és ütemes felkiáltások: Éljen Rákosi! Éljen a Párt! Éljen Rákosi! Éljen a Párt!« közepette – 1949. augusztus 18-án fogadta el az Országgyűlés.” (53. old.)

### MILYEN FORRÁSOKAT HASZNÁLJON A KOMMENTÁR AZ ALKOTMÁNY MEGÉRTÉSÉHEZ?

Az alaptörvény értelmezésekor szinte rögtön kínálják magukat az Alkotmány absztrakt rendelkezéseit végrehajtó törvények, amelyek elfogadására számos esetben az Alkotmány kötelezi a törvényhozót.

Akár mennyire csalogatók is az alkotmány szavait pontosító törvények, az értelmezőnek a szakaszok jelentését mindig az alkotmányos rendszer tükrében kell feltárnia, nem pedig az alacsonyabb szintű, az alkotmány szakaszait végrehajtó jogszabályok nyomán. A kommentátorok természetesen beleszőhetik az értelmezésbe az alacsonyabb szintű jogforrások tartalmát, de ez a módszer két veszélyt is rejt. A súlyosabb az, ha a törvények értelme helyettesíti az alkotmányét, ami azzal a megengedhetetlen következménnyel jár, hogy az alkotmányosság mércéjét nem az alkotmány adja meg, hanem a törvényi rendelkezések. Ilyen módszertani hibával sehol nem találkozunk, ami a szerzők és a szerkesztő gondosságáról tanúskodik.

A másik veszélyforrást már nem sikerült minden esetben elkerülni. Egy törvény leírása akkor is zavaró lehet, ha az nem lép ugyan az „alkotmány helyébe”, de az adott szakasz magyarázatát mégis a jogszabályok ismertetése irányítja. Ezzel a szakasz alkotmányos tartalmának magyarázata annak – tágabb – alkotmányjogi leírásába fordul át.

Plasztikusan jelzi az utóbbi csapdait a közérdekű adatok nyilvánosságához (61. §) fűzött, nyúlfarknyi magyarázat (2274–2279. old.), amelynek szerzője az információs szabadság korlátozhatóságának megítélése kapcsán beéri azzal, hogy szó szerint és ötletszerűen idézze az adatvédelmi törvényt, valamint az államtitokról és szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény nyilvánosságkorlátozó szabályait. Időközben azonban új titoktörvény született, amely eltörölte a szerző által használt törvényi kategóriákat (államtitok, szolgálati titok), így a törvényi szabályok ismertetésére szorító alkotmányértelmezés kiüresedett. A módszer további tartalmi következménye, hogy elsikkad egy lényeges alkotmányos kérdéskör, nevezetesen az információs szabadság korlátozásának *alkotmányos* kritériumai (a szerző itt az Alkotmánybíróság gyakorlatát sem ismerteti). Az új titoktörvény alkotmányosságában vitatott rendelkezésekkel teli jogszabály, amelyet civil szervezetek már meg is támadtak az Alkotmánybíróság előtt. A kommentár így viszont nem tud segíteni érvekkel sem a nyilvánosság, sem a korlátozása mellett állóknak.

A törvényi szabályok mellett egyes alkotmányos kérdések eldöntésében a rendes bíróságok gyakorlata is meg-megjelenik segédletként. Egyrészt van példa a veszélyesebb, az Alkotmány tartalmát bírósági határozattal megtöltő esetre. Az alapjogsértő állami döntések bíróság előtti érvényesíthetőségét biztosító 70/K. § magyarázatában (részletesebben lásd alább) a szerzők a bírói gyakorlatra (BH 1997.276) hivatkozva állítják, hogy az Országgyűlés és a köztársasági elnök döntése a szakasz szempontjából nem minősül olyan „állami döntésnek”, amely alapjogsértő volta esetén bíróság előtt megtámadható (2668. old.).

Az Alkotmánybíróság mindmáig nem tisztázta, vajon az országgyűlési képviselők felelőtlensége kiterjed-e a parlamenten *kívül* tett politikai nyilatkozataikra is. A mentelmi jog kérdéskörével foglalkozó szerző a bírói gyakorlatot megjelölve állítja azt, hogy a képviselők csak a Házon belül kifejtett véleményeiket tekintve élveznek immunitást. A képviselők politikai véleménynyilvánításának kiemelt védelme komoly alkotmányjogi ellenérv lehet a bírói gyakorlattal szemben, ám ez a kommentár leíró jellege miatt nem kerül felszínre.

### MENNYIBEN TÁMASZKODJON A KOMMENTÁR AZ ÖSSZEHASONLÍTÓ JOGI MÓDSZERRE?

A kommentár szerzői a magyar Alkotmány szövegét nem légius térben, hanem számos alkotmányos demokrácia gyakorlatának ismeretében értelmezik. Ezekre támaszkodni elengedhetetlen, ugyanakkor szem előtt kell tartani az összehasonlítás funkcióját és csapdait. A módszertani bevezető „az eltérő kontextus miatt” csak „ötletként” való felhasználásra ajánlja a külföldi jogot (30–32. old.). Nem szabad azonban szem elől téveszteni, hogy a magyar alaptörvény értelmezéséhez nem járul hozzá *bármelyik* alkotmányos demokrácia *bármilyen* döntése vagy elmélete.

Széles külföldi példatárrel dolgozik például az 58. § (szabad mozgáshoz való jog) kommentárja. A rengeteg külföldi példából nagyon nehéz koherenciát teremteni. A mozgásszabadság klasszikus korlátozásai között ismerteti a szerző az Amerikai Legfelső Bíróság 1943-as döntését, amely jóváhagyta a japán származású amerikaiak etnikai alapú internálását a háború során (*Hirabayashi v. United States*). Ez a már évtizedek óta csak elretentésül idézett és szerencsére rég felülbírált döntés nem alkalmazható esetjogként az Egyesült Államokban. A közlekedés szabadságának alátámasztása röviden utal egy másik amerikai döntésre is, amely alkotmányellenesnek minősítette a „cél nélküli lődörgés” tilalmát egy tagállami törvényben (2158. old.). Ebből a szerző arra a következtetésre jut, hogy Amerikában is alkotmányos védelmet élvez a közlekedés szabadsága. Csakhogy a döntés elvőjában a zaklató jellegű, ok nélküli rendőri igazoltatásra „csap le”. A *Kolender v. Lawson*-ügy használata hasznos lehet az indokolatlan, a kisebbségeket közismerten aránytalanul sújtó magyar igazoltatási joggyakorlat minősítésekor. Lawson egy feltűnő külsejű, rasztafrizurás afroamerikai polgár, akit pár hónap alatt tizennyolcszor (!) állított elő a jómódú fehérek lakta környéken „lődörgésért” a rendőrség – a döntést azonban nem ilyen kontextusba helyezi a kötet.

A külföldi jog általános használatára normatív előírást adni lehetetlen. Az „ötletszerűen” használt, tág külföldi esetjog azonban óhatatlanul logikai falakba ütközik.

### MEDDIG TERJEDJEN EGY SZAKASZ ÉRTELMEZÉSE?

Az erre a kérdésre adott válasz határozza meg, mennyiben járul hozzá a jövő értelmezési kérdéseire egy-egy kommentárrész. A „dogmatikai rendszerépítés” kezdőpontja az Alkotmánybíróság fontos döntéseinek ismertetése, de a cél ennél jóval nagyobbak tűnik. Az alkotmányjog futrológiával nem foglalkozik ugyan, de miután a kommentár kompilációnál többre törekszik, az Alkotmánybíróság által még nem tárgyalt ügyek eldöntéséhez is kell valamit mondania. Van olyan szerző, aki ezt az utat választotta: a „tényleges” életfogytiglani büntetés alkotmányosságának kérdése a kötet alapján például eldönthető (1972–1973. old.). Mások sokkal passzívabbak voltak.

A monolitikus hatalom évtizedei után újdonságként hatott a törvényhozás fékeként fellépő Alkotmánybíróság, amely a halálbüntetés 1990-es eltörlésekor teljesen új „emberképet” festett az élethez és az emberi méltósághoz való jog értelmezésével. Az e szakaszhoz (54. §) írt kommentár azonban csak szűkszavúan, mozdítórugóik feltárása nélkül veszi számba az AB-határozatokat (lásd a nyolc sort a droghatározatról). Nem könnyű rendet tenni az Alkotmánybíróság – jóindulatúan – kacskaringósnak mondható népszavazási gyakorlatában (28/B–E. §). A vadhajtások lenyese és jelentős közjogi dilemmák eldön-

tése nélkül nem is sikerülhet. A választott módszer – a határozatok útjának végigjárása – azonban aligha vezet el a jövőbeli kérdések megválaszolásához. Igaz, itt az alapok sem rendezettek: nem látni, hol áll ma az Alkotmánybíróság a közvetlen és a közvetett demokrácia összecsiszolásában. Az emberi méltósághoz való jog dogmatikája letisztultabb, mégsem indokolhatja a szakaszban érzékelhető kommentátori passzivitást. A pusztá esetismertetések igazi veszélye talán az, hogy nem tudjuk meg, miért döntött épp így vagy úgy az Alkotmánybíróság. Jogosan vetődhet fel az olvasóban: lehet, hogy fontos alkotmányos kérdések eldöntése mindössze egy változó összetételű testület *ad hoc* döntésein múlik?

Nem titok, hogy az *Alkotmány kommentárja* elveinek kidolgozása nem az itt felvetett koncepcionális kérdések tisztázásával kezdődött. A szűk körűnek induló szerzői társaság abban bízott, hogy ezek és a hozzájuk hasonló dilemmák munka közben is eldönthetők. A projekt története azonban máshogy alakult. A kommentár ötletadóját és vezetőjét elvesztette a vállalkozás. Az ezt követően rendkívüli módon átalakult és kiszélesedett szerzői kör más orientációs igényeket képviselt, és ez az eredményben is tükröződik.

Kivitelezhetetlennek tűnik egy szólamban szólni a mű tartalmáról. Ha viszont egyenletlenségeiből indulunk ki, azt kell megítélnünk, hol helyezhető el a kommentár azon a képzeletbeli skálán, amelynek egyik végpontján a tanulmánykötet, a másikon az egységes kommentár áll. Alább olyan részeket választottunk ki, amelyek segíthetnek a választásban. A kiválasztott témák elsősorban alapjogiak.

A pártokról szóló 3. § különleges jelentőségű a kommentár történetében. 2004-ben jelent meg Sólyom Lászlónak az Alkotmány 3. és 4. §-áról szóló monográfiája (*Pártok és érdekszervezetek az Alkotmányban*. Rejtjel, Bp., 2004.). A könyv egy próbája kívánt lenni a nagy kommentátori munkának – ám végül Sólyom nem lett a kötetnek sem szerkesztője, sem szerzője, és a kommentár ide vágó szakaszait Kovács Mónika és Tilk Péter jegyzi. Témájánál fogva az egyesülési jogi kommentár összefonódik a pártokról szóló magyarázattal.

A kommentár 3. §-a több, a szöveget gazdagító politológiai-szociológiai észrevételt tartalmaz. Sólyom könyvében is vannak ilyenek, de nála a leírás középpontjában annak bizonyítása áll, hogy a pártok alapvetően a magánautonómia körébe tartozó, ám a népakarat kifejezését szolgáló alkotmányos intézmények. A kommentár a magánautonómia aspektusáról annyit ír, hogy a pártalapítás az egyesülési szabadság része, de az állam a „társadalmi együttélés érdekében szabályozhatja a pártok tevékenységét”. A pártok tevékenységét korlátozó szabályoknak azonban ki kell állniuk a szükségességi-arányossági próbát. A korlátok egyik alapvető kérdése a pártok alkotmánytisztellete („alkotmányhűsége”): alkotmányos demokráciák sora jutott e ponton egymástól

eltérő megoldásra. A magyar Alkotmány szerint: „A Magyar Köztársaságban a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak és szabadon tevékenykedhetnek.” A kommentár alapján bárki akadálytalanul alapíthat pártot a *szükséges és arányos törvényi korlátok között*, feltéve, hogy az Alkotmány „összes szóba jöhető szabályát, másrészt valamennyi jogszabályi előírást” betartja (276. old.). A valódi alkotmányjogi kérdés azonban az, hogy maga a törvény, illetve az azon alapuló joggyakorlat mikor felel meg a szükségesség-arányosság követelményének. A kommentár szerint „a pártoknak joguk van az Alkotmánnyal összeférő ideológiát vallani [...]”. Sőt az Alkotmánnyal ellentétes ideológiát magukénak valló pártot is védi az Alkotmány, amennyiben a kérdéses párt eljárásilag az Alkotmányt és az alkotmányos jogszabályokat betartva kívánja megvalósítani programját.” (282. old.) Más helyütt – a strassburgi bíróságra hivatkozással – a „demokratikus értékek nyilvános visszautasítása” tűnik egy párt feloszlatósági tesztjének (279. old.). További magyarázat hiányában azonban e korlátok homályosak maradnak a jogalkalmazó számára. Kapaszkodóul Sólyom könyvéhez nyúlhatunk: ő csak az *erőszakra buzdító* vagy *így hatalomra törekvő és a már bejegyzett pártokra vonatkozó betiltást tartotta biztosan alkotmányosnak*.

Miért juthatott Sólyom egyértelműbb válaszra? Számára a pártok alkotmányos funkciója a szilárd kiindulópont: a lehető legnagyobb belső szabadságot biztosító, de a népakarat artikulálására hivatott, szűkre szabott külső korlátok között működő intézményként értelmezte a pártokat. Kovács Mónika és Tilk Péter gazdag leírása kevesebb figyelmet szentelt ezen alapok meghatározásának.

A pártokhoz immanensen kapcsolódó 63. § kommentátora, Kovács Kriszta a korlátok meghatározásán munkálkodik. Számára az „alaptörvénnyel való összhang” nem jelentheti a politikai célok előzetes vizsgálatát, mivel az az alapjog spekulatív korlátozását jelentené. Rámutat, min alapul az egyesülési szabadság alkotmányos olvasata: a belső autonómia és a külső szféra elválasztásán. A 63. § magyarázata egyértelművé teszi, hogy az egyesülési jognak elsősorban a külső megjelenéséhez kapcsolódóan vannak korlátai. Ellentétben a pártokról szóló 3. §-nál nem megnyugtatóan tisztázott alapokkal, itt szilárd alkotmányjogi fundamentumról indul az értelmezés. Így megoldhatóvá válnak a nehéz kérdések is, például a szélsőséges egyesületek jogi értékelése. Mert mit jelenthet a mások jogainak vagy szabadságának sérelme? Az biztos, hogy a bűncselekmény elkövetésére rábíró vagy politikai célú fegyveres szervezeteket (ideértve az állam erőszakmonopóliumát elvonó egyesületeket) nem védi az egyesülési jog. Ám az Alkotmány szellemiségétől idegen, akár rasszista egyesület is élvezheti az egyesülési szabadság védelmét, amelyet elveszít, ha külső tevékenysége mások jogait *konkrétan* sérti, vagy egy erőszakszervezetet álcáz (vö. Magyar Gárda).

Az alapjogok konkrét ügyekben való kikényszeríthetőségében kulcskérdés, hogyan értelmezzük az Alkotmány 70/K. §-át, amely szerint „az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a kötelesek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők”. Az irodalom e szakaszt egymásnak ellentmondó tartalommal tölti meg, és a vonatkozó AB-határozatok sem oszlatják el a bizonytalanságot. Az alkotmánybírói gyakorlatból biztossan csak annyi tudható meg, hogy a 70/K. § az egyedi alapjogsérelem elbírálását és orvoslását a rendes bíróságok hatáskörébe utalja (tehát nem az Alkotmánybíróság elé). Lényeges kérdések azonban még tisztázásra várnak. Például mit takar az „alapjogi igény” fogalma, alkalmazható-e az Alkotmány konkrét ügyekben, illetve összeegyeztethető-e a szakaszszal az a ma létező gyakorlat, hogy a bíróságok nem fogadják be közvetlenül a 70/K. §-ra hivatkozással az alapjogsérelemre alapított kereseteket, így csak olyan alapjogi igények érvényesíthetők, amelyekre nézve a jogalkotó a bírói utat külön törvényben biztosítja.<sup>3</sup> A szakirodalmi álláspontok a 70/K. §-ra alapozva haladják meg az alapjogoknak azt a klasszikus megközelítését, amely szerint e jogok csakis az állam és az egyén jogviszonyában értelmezendők. Így e szakasz kapcsán merül fel az a kérdés is, hogy a magyar alkotmányjogban hogyan alakul a magánszemélyek által okozott alapjogsérelem bíróság előtti érvényesíthetősége (ti. az állam mennyiben köteles biztosítani az alapjogok érvényesülését a magánosok egymás közötti viszonyában). Tekintettel arra, hogy a szakasz magyarázatától függ, hogy a polgárok a *valóságban mennyiben élvezik* az alapvető jogok védelmét, e kérdések megválaszolásának komoly jelentősége van.<sup>4</sup> A kommentár a szakirodalomban jelen lévő, axiómaszerű megállapítások egymásra vetítésével, a fogalomlemező-rendszerező technikával a szakasznak e kérdések megválaszolását segítő magyarázatát adhatná. Jakab András és Vincze Attila kommentárja azonban mással szolgál. A 70/K. § magyarázatának szinte teljes egészét az alapjogi bíraskodás egy részkérdésének szentelik, nevezetesen annak, hogy az Alkotmány közvetlen alkalmazása keretében jogosultak-e a bírák az alkotmányellenesnek tartott alacsonyabb rendű jogszabályok félretételére. A „félretételi jog” mint részkérdés anomáliáinak tüzetes vizsgálata azonban maga alá gyűri a 70/K. § által felvetett valódi alkotmányos problémák nagy részét.

A véleménynyilvánítás szabadságához (61. §) fűzött magyarázat szerzője, Koltay András rendkívül széles horizontra tekint. Akkurátusan feldolgozza az összes jelentős AB-határozatot, és szinte nincs olyan szólásszabadsággal foglalkozó elmélet, fontos külföldi döntés, amelyet meg ne említene.<sup>5</sup> Néhol deskriptív elemzést ad a szólásszabadsággal kapcsolatos döntésekről, máshol normatív megállapításokat fogalmaz meg, ám zavaró, hogy e kettőt nem mindig határolja el megnyugtatóan. A kisebbségeket gyalázó szólás megítélésakor a szerző az Alkotmánybíróság álláspontját „makacsnak” ítéli (2250. old.). Ennél fon-

tosabb, hogy következtetéseinek elméleti alapjai sem tisztázottak. Alkotmányosan igazoltnak látja a nemzetgyalázással szembeni büntetőjogi védelmet, hiszen a „magyar nemzet minden történelmi korban és helyzetben érdemes a védelemre – akár a büntetőjog ilyen, nyilván elsősorban szimbolikus eszközei által is” (2259. old.). Első korszakának következetesen liberális szólásszabadság-értelmezését 2000-ben az Alkotmánybíróság megtörte az önkényuralmi jelképek viselését tiltó, illetve a nemzeti jelképek védelmét biztosító határozatokkal. Az alaphatározatban (30/1992. V. 26. AB-határozat) lefektetett elvek – a tartalomsemlegesség, a korlátozás közvetlen veszélyhez kötése – azonban továbbra is fontos alkotmányos tételek. Mindazonáltal a nem ellentmondásmentes határozatokból sem lehet akármerre továbbszólni az alkotmányosság hálóját. A szerző a többség szidalmának tilalmát pusztán a nemzeti jelképekről szóló határozatra alapozza anélkül, hogy figyelemmel lenne a szóláskorlátozás alkotmányos kereteit meghúzó, 18 éve követett alkotmánybírói gyakorlatra. A szólásszabadság magyarázata csak akkor lehet koherens egy alkotmánykommentárban, ha összhangban van az alkotmány által megtestesülő politikai eszményvel. Egy kritikai tanulmánykötetben ez a kötöttség nyilván gyengébb lenne. Koltay cikkét ugyanakkor nehéz közös nevezőre hozni például a polgárok morális egyenlőségéről írottakkal, az etnokulturális köz társaság-értelmezés kritikájával (lásd az 1. § magas színvonalú magyarázatát Gyórfy Tamástól). Az eltérő megközelítések miatt így elvesz a kapcsolat a kötet és az Alkotmányban rögzített politikai ideál között.

A szerző választott szempontja egyértelmű: a szólás szabadságáról *ál általában a magyar Alkotmány ürügyén*, és nem fordítva. A közel százoldalas kommentár vázát tekintélyes terjedelmű, *A szólásszabadság alapvonalai – magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban* című kötetének egyes részletei adják.<sup>6</sup> Ez tág teret ad a saját álláspontja kifejtésére. Állításainak premisszái és viszonyuk az Alkotmányhoz azonban sokszor tisztázatlan marad. Erre a hiányra a gyűlöletbeszédéről írt rész vet leginkább fényt. Miután ismertette az összes eddig felmerült korlátozaspárti és korlátozásellenes álláspontot, kijelenti: „Ha azt kérdezzük, melyik mérce a helyes, nos, a válasz szinte teljes mértékben a választ adó egyéni felfogásán múlik.

3 ■ Az Alkotmánybíróság döntései mindeddig csak azt tették világossá, hogy nem minden alapjogsértő állami döntés elleni kifogás érvényesíthető közvetlenül a 70/K. § alapján bíróság előtt, függetlenül attól, hogy az adott esetre vannak-e külön eljárási rendelkezések. Az azonban már nem világos, hogy mikor minősül alkotmányellenesnek az ilyen eljárási rendelkezések hiánya. (Vagyis mely esetekben következik szükségszerűen jogalkotási kényszer a 70/K. § alapján). [46/1994. (X. 21.) AB-hat., 236/E/2000. AB-hat.]

4 ■ Alkotmány 8. § (1) bekezdés.

5 ■ E kommentárcikkely első változatának komoly kritikáját adja Tóth Gábor Attila: *A szólás méltósága. Századvég*, 48. (2008), 123–133. old.

6 ■ *A szólásszabadság alapvonalai – magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban. Századvég, Bp., 2009.* 816 old.

[...] Cinikusan fogalmazva, a mindenkori döntéshozó lényegében szabadon választhat a fenti lehetőségek közül.” (2251–2252. old.) Vajon egy mindent és annak ellenkezőjét is elfogadhatónak mondó leírás beilleszthető-e a politikai közösség alapszabályainak értelmezési szövetébe?

\*\*\*

*Az Alkotmány kommentárja* hazánkban műfaji előzmények nélküli, hatalmas vállalkozás eredménye. Értékelésekor nem lehet eltekinteni attól a környezettől, amelyben megjelent. A kétharmados kormánytöbbség már deklarálta alkotmányozói szándékát, zajlik a

Magyar Köztársaság „új alkotmányának” előkészítése. Jogosan vethető fel, van-e egyáltalán értelme ilyen hosszan értekezni a leváltással fenyegetett Alkotmányról. A válaszuk mindenféleképpen igenlő, hiszen az új alkotmányért kiáltók még adósak annak kifejtésével, hogy *valójában* mi a baj mai alkotmányunkkal. A kommentár rámutathatna a tévhitekre csakúgy, mint az alkotmányosság kiépült, szilárd alapjaira. Kérdéses, hogy *Az Alkotmány kommentárja* egészében be tudja-e tölteni ezt az értékközvetítő, orientáló funkciót. Mindazonáltal számos magas színvonalú fejezete képes e küldetést *önmagában* is teljesíteni. Olyan jelentős értéket képviselnek, hogy nélkülük ma lényegesen szegényebb lenne a magyar alkotmányjog-tudomány. □