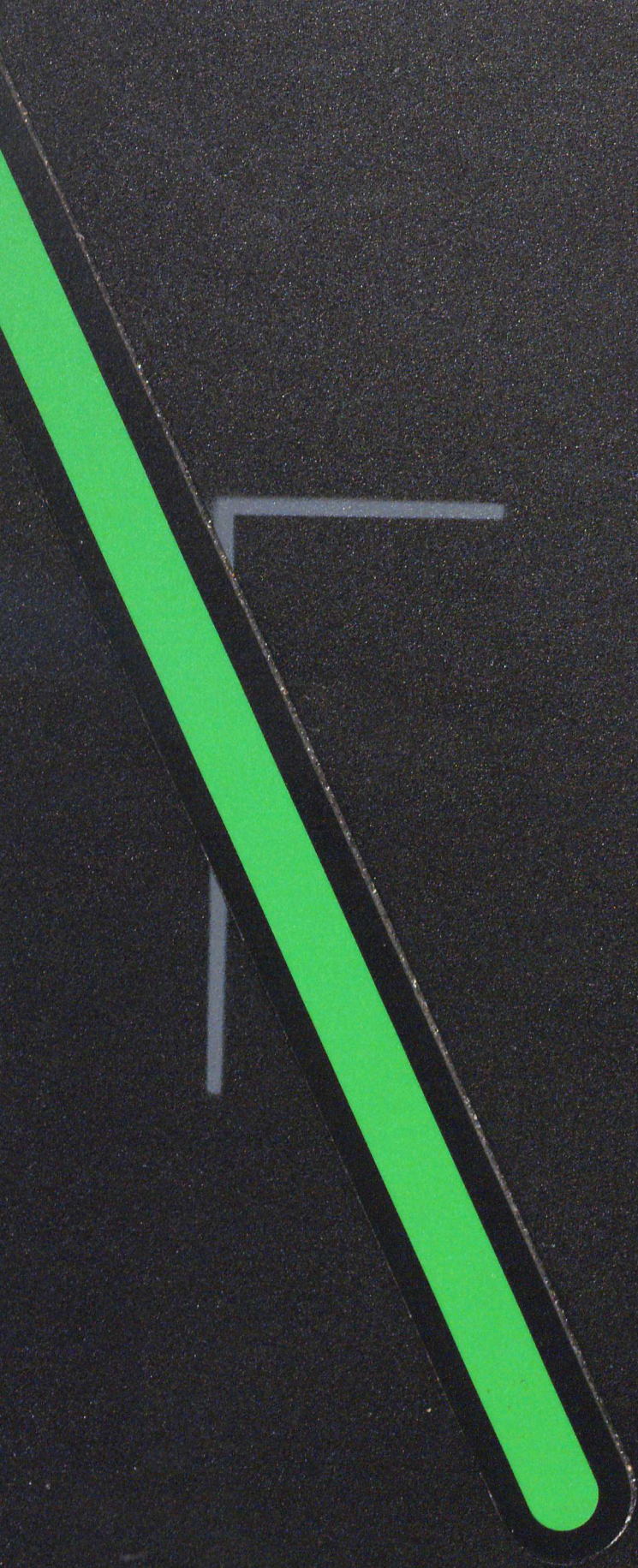




k
s

Köz

Az
a

A köz

HOF

Önk

Opt-on
és ig

Az
hitele

1

KÖZJOGI SZEMLE

SÓLYOM LÁSZLÓ

Normahierarchia
az alkotmányban

1. oldal

SCHWEITZER GÁBOR

Jogi provizórium, jogfolytonosság,
új közjogi irány.

1919/1920–1944 közötti magyarországi
alkotmányjog-tudomány vázlata (I. rész)

8. oldal

ZDENĚK KOUDELKA

vetlen államfőválasztás kérdése a
Cseh Köztársaságban

17. oldal

FMAN ISTVÁN-ROZSNYAI KRISZTINA

kormányzatiság és normakontroll

25. oldal

MOHAY ÁGOSTON

ut/opt-in megoldások az uniós bel-
-aszágügyi együttműködés terén:
sokféleség az egységben?

33. oldal

CSÚRÖS GABRIELLA

z Európai Unióhoz kapcsolódó
ezési, kölcsönnyújtási műveletek

43. oldal

KURUNCZI GÁBOR

A nemzetiségek parlamenti
képviselésének kérdéséről

56. oldal

MILÁNKOVICH ANDRÁS – SZENTGÁLI-TÓTH

BOLDIZSÁR

Díszítő elem vagy új értelmezési távlatok?

A magyar közjog történeti dimenziói az Alaptörvény
tükrében

65. oldal

ZELLER JUDIT

Alkotmányos követelmény
nyilvánosságkorlátozás felülvizsgálatához

75. oldal

HORVÁTH ISTVÁN

Molnár Tamás: A nemzetközi jogi
eredetű normák beépülése a magyar
jogrendszerbe

77. oldal

SZAKÁLY ZSUZSA

Romaérdek és jogalkotás – hozzáadott
érték vagy elvesztett lehetőség?

79. oldal

hvgorac

TEMATIKUS JOGI SZAKLAPOK

VII. évfolyam,
2014. március
www.hvgorac.hu

- is egy fő parlamenti megbízatását, akik nem érték el a kedvezményes mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszámot.
- 30 L. bővebben *Kurucz Gábor – Varga Ádám: Identitásválasztás kontra identitásvállalás*. In: *TehetségPONT 2011* (szerk. Pogácsás Anett – Szilágyi Pál). PPKI: Jog- és Államtudományi Kar, Budapest 2011. 193–203. o.
- 31 Az ilyen képviselőt ugyanis egyértelműen a kisebbségek pozitív megkülönböztetésének egyik eszköze.
- 32 Az Alkotmánybíróság 809/B/1998. AB határozata szerint, a választójog egyenlőségének alkotmányos elve két követelményt támaszt a választási törvény megalkotójával szemben: egyrészt a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű legyen, másrészt a szavazatoknak lehetőleg azonos súlyúnak kell lenniük egy-egy képviselő megválasztásánál. A választójog egyenlősége ugyanakkor nem jelenti és nem is jelentheti a választáson kifejezett politikai akaratok esztergályozóan egyenlő érvényesülését. Az Alkotmánybíróság 3/1991. (II. 7.) AB határozata szerint ugyanis az állampolgári politikai akarat képviselő útján való, azaz közvetett érvényesülése természetesen aránytalanságot eredményez.
- 33 *Dezső: i. m. 183. o.* Fontos továbbá megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság a 1040/B/1999. AB határozatában – a nemzetiségek államalkotó tényezőként való elismeréséből levezetve – megállapította, hogy „az Országgyűlés megteheti, hogy a nemzeti és etnikai pártokra az általánostól eltérő – kedvezőbb – szabályokat alkosson a parlament működésére vonatkozásában”. Az Alkotmánybíróság 35/1992. (VI. 10.) AB határozatban azt is megállapította: „a képviselőt szükséges feltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék”.
- 34 *Szente: i. m. 96. o.*
- 35 *Szente: i. m. 96. o.*
- 36 Figyelembe véve, hogy az országos listáról 93 országgyűlési mandátum szerezhető, a listára érkező szavazatok (beleértve a kompenzációs szavazatokat is) mintegy 1%-a szükséges egy mandátum megszerzéséhez, aminek az 1/4 részét kell a nemzetiségi listának megszereznie.
- 37 A rendszerváltás óta lezajlott választásokon leadott listás szavazatok számának átlagából (ami hozzávetőlegesen 5 179 236 voksot jelent) kiindulva, a Vjt.-nek a kompenzációra (15. §) és a mandátumok számítására (16. §) vonatkozó rendelkezési alapulvételével megbecsülhető a kedvezményes mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszám, ami nagyjából 20 884 szavazatra tehető.
- 38 Ezzel összefüggésben érdemes azonban megjegyezni, hogy mivel a 2014-es országgyűlési választásokon már nem lesz érvényességi küszöb, így elméletileg jóval alacsonyabb részvételi arány is kialakulhat.
- 39 Bővebben *Magicz: i. m. 96. o.*
- 40 Azt is mondhatnánk, hogy ezáltal a jelenlegi szabályok inkább szöszlőválasztást biztosítanak, mintsem képviselőválasztást.
- 41 2014. február 13-i adatok szerint összesen 10 504 választópolgár nemzetiségi regisztrációját fogadták el a helyi választási irodák. Közülük *mindössze 5047-en* jelezték, hogy az országgyűlési képviselők választásán is a nemzetiségük listájára kívánnak szavazni. Az országgyűlési választásra is névjegyzékbe vett nemzetiségi választók között a legtöbbet németek, összesen 2917-en. Szlovákok és horvátok 424-en, románok 334-en, ruszinok 241-en, románok 226-an, szerbek 126-an, szlovénok 93-an, ukránok 73-an, görögök 67-en, lengyelek 54-en, bolgárok 45-en, örmények 23-an jelezték, hogy nemzetiségiként szavaznának az országgyűlési választásokon. (Forrás: www.valasztas.hu, letöltés dátuma: 2014. február 17.)
- 42 Érdemes megjegyezni, hogy 2013. november végén a Magyarországi Cigány Párt (MCP) bejelentette indulási szándékát az országgyűlési képviselők választásán. Tekintettel arra, hogy az MCP az országos pártlistákkal versenyző lista állítására lesz jogosult (amennyiben teljesíti az országos lista állításához szükséges feltételeket), így további kérdésként merülhet fel, hogy a roma nemzetiségű szavazók az Országos Roma Önkormányzat által állított nemzetiségi lista mellett, nemzetiségi hovatartozásuk szerinti szavazatukat akár országos listán is leadhatják, mindezt úgy, hogy nem szükséges eleve választaniuk pártszimpátiájuk és nemzetiségi hovatartozásuk között.
- 43 <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1940340> (2013.11.26.).
- 44 http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_demografia (2013.11.26.).
- 45 3/1991. (II. 7.) AB határozat. Jelen esetben természetesen a „támogatott párt” alatt a nemzetiségi listákat is érteni kell.
- 46 *Magicz: i. m. 96. o.*
- 47 L. pl. az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 58. § (3) bekezdés.
- 48 *Magicz: i. m. 96. o.*
- 49 Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 2014. február 13-án elfogadott Országgyűlési Határozat I. § (3) bekezdés c) pont: „Azt a képviselőt kell párthoz tartozónak tekinteni, aki [...] c) a nemzetiségi képviselő kivételével olyan független, illetve függetlenné vált képviselő, akinek csatlakozását a képviselőcsoport elfogadta.” A javaslat szerint ugyanis a nemzetiségi képviselők és a szöszlők munkáját nem képviselőcsoport, hanem a nemzetiségeket képviselő bizottság hangolná össze.
- 50 Meg kell jegyezni azonban, hogy az új választási rendszer többségi elemeinek túlsúlya miatt mandátumegyenlőség szinte kiártnak tekinthető.
- 51 Ez természetesen a korábban leírtak figyelembevételével alkotmányjogi szempontból nem feltétlenül kifogásolható, politológiai szempontból azonban azt eredményezheti, hogy a nemzetiségi önkormányzatokon belül éles pártpolitikai harc alakulhat ki a kedvezményes mandátummal bekerülő nemzetiségi képviselő adott politikai oldalhoz való csatlakozása érdekében.
- 52 Ezzel összefüggésben I. a már korábban is idézett szlovéniai alkotmánybírósági határozatot (Nemzeti és Etnikai Jogok Országgyűlési Biztosának 3032/2006. számú jelentése). http://epa.oszk.hu/01200/01259/00028/pdf/belivck_46-49.pdf (2013.11.26.).
- 53 Fontos hangsúlyozni, hogy csak és kizárólag a saját nemzetisége szerinti nemzetiségi lista szerepelne a kibővített szavazólapon.
- 54 E megoldás megvalósításának gátja lehet továbbá az is, hogy a nemzetiségi önkormányzatok a regisztráltak aránya alapján részesülnek kampánytámogatásban. Abban az esetben azonban, ha a nemzetiségi választópolgárként regisztrált választópolgárok a választás napján mégis az országos listára való szavazást választanák, a nemzetiségi önkormányzatok könnyen ki tudnák játszani a támogatási rendszert tömeges fiktív regisztrációkkal.
- 55 *Dezső: i. m. 18. o.*
- 56 Az egyes megközelítéseket L. bővebben *Dezső: i. m. 19. o.*
- 57 *Tölgyessy Péter: Országgyűlés és választójog*. In: *Alkotmányjogi Füzetek 4. – Parlament, választás* (szerk. Kilenyi Géza). EXPRINT, Pécs 1989. 28. o.
- 58 L. bővebben 38/1993. (VI. 11.) AB határozat.
- 59 *Kilenyi Géza: A nemzeti és etnikai kisebbségek jogai*. In: *Fejlesztések az alkotmányjog köréből* (szerk. Hajás Barnabás – Kilenyi Géza). Rejtjel Kiadó, Budapest 2005. 295. o.
- 60 L. a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 12. § (7) bekezdését.
- 61 Fontos kiemelni, hogy a jelenlegi szabályozás szerint könnyen előállhat az a helyzet, hogy egy – akár minimális (szűcsőséges) esetben akár 1) szavazattal megválasztott – nemzetiségi szöszlő képviselje az Országgyűlésben azt a nemzetiséget, aki – a kedvezményes kvóta megszerzéséhez viszonyítva jóval nagyobb jóval nagyobb legitimitációval rendelkező – országos nemzetiségi listát az országos nemzetiségi önkormányzat állította.
- 62 Ez a szabály úgy lenne alkalmazható, hogy a szöszlő delegálására akkor kerülne sor, ha a nemzetiségi választások során az adott nemzetiségi lista nem éri el a kedvezményes mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszámot. Ebben az esetben a megoldás kombinálható lenne a korábban általam felvetett megoldással is.
- 63 *Dezső: i. m. 118. o.*

Milánkovich András – Szentgáli-Tóth Boldizsár
(joghallgatók, ELTE ÁJK)

Díszítő elem vagy új értelmezési távlatok? A magyar közjog történeti dimenziói az Alaptörvény tükrében¹

R) cikk (3) bek.: „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”²

Bevezető gondolatok

A 2012 januárjában hatályba lépett Alaptörvény merőben új helyzetet teremtett azzal, hogy a történeti alkotmány vívmányait a jogrendszer egyik fontos jogforrásává emelte. Az ebből következő értelmezési kérdések tisztázása elsősorban a jogtudomány, ezen belül az alkotmányjog feladata. Az R) cikk (3) bekezdése a hatályos jogrendszerben biztosít szerepet a történeti alkotmány vívmányainak, az értelmezés egyik eszközeként jelölve meg azokat.

Mivel az alaptörvényi rendelkezés a jogrendszer részévé vált, azt adottságnak kell tekinteni; a tudomány felelőssége és fontos feladata, hogy a gyakorlati érvényesülés kereteit kijelölje. Tanulmányunk elsődleges célja, hogy újfajta megközelítésekkel segítse elő a vitában résztvevők számára elfogadható, a tudományosság igényeinek megfelelő és az alkalmazók számára hasznosítható konstrukció kidolgozását. Nem a probléma elméleti aspektusaira koncentrálnunk, hanem a jogértelmező számára ténylegesen támpontként szolgáló gondolatmenet felvázolására törekszünk.

Hangsúlyoznunk kell a terület erős politikai kötődését, amellyel kapcsolatban természetesen nem tekintjük feladatunknak a véleménynyilvánítást, konzekvenciáitól mégsem tekinthetünk el. Az aktuális – szükségképpen a politika által determinált – jogalkotásra való reakció a politika által meghatározott jogalkotó tudomány-hagyományosan a hatályos joggal foglalkozó tudományágak funkciója, a jogtörténet-tudomány ilyen esetekben kiegészítő jelleggel jut szerephez. Ez nem jelentheti, hogy figyelmen kívül maradnának a jogtörténet szempontjai, csupán azt, hogy vizsgálatunk tárgyának vonatkozásában az alkotmányjogi megközelítés primátusa érvényesül.

Az Alkotmánybíróság (továbbiakban: AB) határozataiban korábban is fel-felbukkant a történeti aspektus soknak nagyobb teret engedő érvelés,³ az Alaptörvény kodifikációját megelőzően azonban ezek csekély jelentőséghez jutottak – s a helyzet azóta sem változott alapvetően.⁴ Ehhez képest minőségi változás igényét húzza alá a 33/2012. (VII. 16.) AB határozat, amely jelezte,

hogy szükség van a történeti alkotmány vívmányainak azonosítását szolgáló objektív elvek kialakítására.

Két ellentétes irányú művelet elvégzését igényli az Alaptörvény és a történeti alkotmány közös értelmezési keretének meghatározása: egyrészt jelenbeli fogalmak visszavetítését, másrészt múltbeli fogalmak jelenbeli fogalommal való összhangba hozatalát. Természetesen oly módszer ez, amelyet a tudomány külső tényezők közbejötté nélkül nem alkalmazna, mégis, a már ismertetett körülmények elkerülhetlenné teszik az ilyen formában történő párhuzamkeresést.

Máthé Gábor a Szent Korona-eszmét a magyar alkotmányfejlődés történeti kategóriájának tekinti.⁵ A Szent Korona-tan a történeti alkotmány meghatározó elméleti oszlopa, a két kategória azonban mégsem feleltethető meg egymásnak: a történeti alkotmány tértérfoglalása jóval szélesebb körű. A történeti alkotmány vívmányai egy harmadik, az előző kettőtől elkülönülő csoportot képeznek.

A történeti alkotmány tartalmának meghatározására eddig tett kísérletek tételes felsorolásba igyekeztek sűríteni az annak lényegét képező joganyagot. Véleményünk szerint a szelekció ezen módja szükségszerűen önkényes, ezért az így keletkező, egységes vezérelvet nélkülöző listák következetes jogalkalmazás alapjául, kellő legitimitás híján nem szolgálhatnak. A későbbiekben részletesen kifejtjük, hogy a történeti alkotmány Alaptörvény szerinti vívmányait a múltban alkotott joganyag összessége vizsgálatának segítségével azonosíthatjuk. Erre az Emberi Jogok Európai Bírósága, valamint számos más bírói testület gyakorlatának szerves részévé vált tesztek mintájára kialakított tárgyilagos szempontrendszer konstruálásával nyílik mód. E rendszer nélkülözhetetlen elemei az alábbi három kérdés köré csoportosíthatók:

1. Van-e olyan hatályos alaptörvényi rendelkezés, amelynek vonatkozásában a norma értelmezése releváns?
2. Van-e a normának olyan értelmezése, amely nem ellentétes a jogállami értékekkel?
3. Beilleszthető-e a norma napjaink interpretációs kereteibe?

E három szűrő közbeiktatásával nem általános érvényű vívmányfogalom definiálására teszünk kísérletet, hanem olyan fogalom megformálására, amely gyakorlati támpontot nyújthat az Alaptörvény szóban forgó rendelkezését alkalmazó jogász számára. A teszt (a továbbiakban: vívmányteszt) a múlt és a jelen lehető legteljesebb összeegyeztetését célozza: a jogállamiság beemelése a jelent, az interpretáció szerepeltetése pedig a múltat képviseli.

A következőkben a vívmány fogalmának felvázolását követően kifejtjük rendszerünk pilléreit, amelynek eredményeképpen közelebb kerülhetünk az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek konszolidált értelmezéséhez.

A „vívmány” fogalmának értelmezése

A történeti alkotmány bevonása a hatályos jogrendszerbe már önmagában is nehezen feloldható feszültséget generálna, az Alaptörvény vonatkozó megfogalmazását ismerve azonban még ennél is összetettebb kérdéskörrel állunk szemben. Az R) cikk (3) bekezdése ugyanis nem pusztán a történeti alkotmányt, hanem egy jogi fogalomként eddig teljesen ismeretlen, csupán néhány közjogi szerzőnél⁶ felbukkanó elméleti kategóriát, a történeti alkotmány vívmányait vezeti be. Mint már említettük, az AB az elmúlt két évtizedben ritkán tekintett vissza az 1945 előtti magyar jogi hagyományokra, s amikor megtette, érvelésében többnyire akkor is csak epizódszerepet szánt az ilyen motívumoknak.⁷

Jogirodalmi támpontok tehát alig állnak rendelkezésre, így a jogtudomány mai képviselőire hárul a feladat, hogy e homályos kifejezésnek tartalmat adjanak, és olyan szempontrendszert építsenek ki, amelynek mentén a lehatárolás elvégezhető. Úgy véljük, erre megfelelő lehetőséget biztosít a bevezetésben tömören ismertetett három lépcső, amelynek logikai váza a lépcsőfokoknak megfelelően egy szűkítés, majd egy, azt követő bővítés, végül egy újabb szűkítés. Ez utóbbi maga a vívmányteszt, amely a bevezetésben is megnevezett további három pontra bontható.

Az első két lépés megértéséhez szükséges élesen megkülönböztetni a „történeti alkotmányt” és a „történeti alkotmány vívmányait”, mint ezt az AB is leszögezte.⁸ Noha nyelvtani értelmezés szerint utóbbi kategóriát az előbbi részhalmazának vélhetnénk, valójában csak absztrakciók segítségével juthatunk el a fogalom értelmezési tartományához. Azzal, hogy a „vívmány” szó is megjelenik az R) cikk (3) bekezdésében, jelentősen kibővül az interpretáció mozgásteré, mivel azon jogszabályok tömegét is figyelembe kell vennünk, amelyek a szorosabb értelemben vett történeti alkotmány részeként nem, de a történeti alkotmány vívmányaként számításba jöhetnek. A történeti alkotmány a joganyag többé-kevésbé meghatározható, viszonylag szűkebb szeptét jelöli. Ezzel szemben vívmány a jogrendszer bármely szegmensében fellelhető, minthogy az Alaptörvény is a jogrendszer egésze számára biztosít legitimitációt.

Lexikonok és enciklopédiák közel megegyező tanúsága szerint a vívmány nem más, mint nagy munkával, erőfeszítéssel elért eredmény.⁹ A definíció szerinti vívmányok lelőhelye nézetünk szerint azon normák összessége lehet, amelyek a magyar állam- és jogfejlődés valamely szakaszában ténylegesen jogként funkcionáltak. A magyar történeti alkotmány azon vonásai, amelyek semmilyen formában nem képeződnek le a jogrendszerben, kívül rekednek a vívmány fogalomkörén. Ez azért is szükségszerű, mert ha voltak is ilyen jellegű elemek, azok mára fellelhetetlenek vagy napjaink alkotmányos keretei közé befogadhatatlanok. A fentiek alapján a magyar történeti alkotmány vívmányainak azonosításához kiindulópontként az 1000 éves magyar államiség során keletkezett jogszabályokat (országos és partikuláris normák), szokásjogot, bírói gyakorlatot vesszük figyelembe. Hangsúlyozzuk, hogy az említettek összességükben nem a történeti alkotmány vívmányai, csupán azt a halmazt jelentik, amelyen belül a vívmányokat kell keresnünk.

Az ország határain túlra tekintve is találhatunk fogódzót a vívmány mint jogi kategória jellegének megismerésére. Az Európai Unió jogában némileg hasonló felfogás jelenik meg az *acquis communautaire* („közösségi vívmányok”) fogalmában. A közösségi vívmányok koncepciója közel áll felfogásunkhoz, amennyiben a jogrendszer keretein belül, általános ismérv alapján kijelölt körben, a jogszabályok, valamint egyéb jogalkotói és jogalkalmazói aktusok tartoznak ide. Mindazonáltal nem akceptálhatjuk teljes mértékben a „közösségi vívmányok” fenti definícióját, tekintve, hogy az annak alapját képező ismérv úgy szűkíti az *acquist*, ahogyan az a magyar történeti alkotmány vívmányainak azonosítására nem alkalmas. Míg ugyanis a közösségi vívmányoknak fogalmi eleme a hatályosság, addig a történeti alkotmány legnagyobb részét több lépcsőben hatályon kívül helyezték.¹⁰ A szűkítést tehát hasonló logika alapján, de más szempontrendszer szerint kell elvégezni.

Az előbbieken megkezdett gondolatmenet következő lépése egy újabb szűkítés, amely már a vívmányteszt alkalmazását jelenti, és végül elvezet bennünket tanulmányunk elején kitűzött célunkhoz. Érdemes leszögezni, hogy az imént vázolt három absztrakció közül az első két elem képezi a logikai folyamat statikus komponenshordozza. E mozzanat döntheti el végső soron, hogy mi kerülhet a történeti alkotmány vívmányai közé.

Álláspontunk szerint a történeti alkotmány vívmányai értelmezési segédletként jelennek meg a jogrendszerben, bár jelentőségük így is rendkívül nagy lehet: alkotórészeiként jelenhetnek meg. Jogforrási jellegük járulékos, az Alaptörvény egyes cikkei vonatkozásában testesülhet meg. Az R) cikk (3) bekezdésének megfogalmazásából azonban kiolvasható, hogy e jogforrás a jogrendszer valamennyi szegmensére hatást gyakorolhat. Ezért is elodázhatatlan, hogy a jogtudomány reagáljon az R) cikk (3) bekezdés teremtette kihívásokra.

Kapcsolat az Alaptörvénnyel

A vívmányteszt első eleme azért nélkülözhetetlen, mivel a szűkítésre irányuló logikai műveleteket az adott norma és az Alaptörvény kapcsolatának kimutatásával kell kezdenünk. A történeti alkotmány vívmányaihoz kötődő értelmezési kötelezettség az R) cikk (3) bekezdés szövegét követve az Alaptörvény relációjában merül fel. Szükséges ezért megelőzni, hogy olyan jogszabályok minősülhessenek a későbbiekben a történeti alkotmány vívmányának, amelyek nem hozhatók kapcsolatba a jelenlegi jogrendszerünk alapját képező Alaptörvénnyel, következésképp nem értelmezhetők annak rendelkezéseivel összhangban sem.

Az Alaptörvénnyel való kapcsolat és a vizsgált norma keletkezésének ideje

Az első lépcső beépítése tulajdonképpen interpretációs mozzanatot takar, amelyet azonban az érdemi vizsgálat megkezdése előtt el kell végeznünk, mivel annak a norma szempontjából pozitív eredménye a másik két lépcső alkalmazásának előfeltétele. A vívmánytesztnek nincs lehetősége az olyan kérdések megválaszolására, amelyek semmilyen módon nem kapcsolódnak az Alaptörvény rendelkezéseéhez, és az adott életviszonyra csak alacsonyabb szintű jogszabályok vonatkoznak. Mint ahogy az R) cikk (3) bekezdése alapján is egyértelmű, a vívmányteszt alkalmazásának tárgyát az alaptörvényi rendelkezések, nem pedig az alacsonyabb szintű jogszabályok értelmezése képezheti. Hasonló struktúrában gondolkodva, hasonló következtetésre jutott az Európai Bíróság is a közösségi jog és a nemzeti jog relációjában.¹¹ Az Alaptörvény és a múltbeli joganyag viszonyát azonban csak bizonyos határokon belül respektálhatjuk. Ellenkező esetben e kitétel parttalan volna, hiszen a túlzottan rugalmas értelmezés bármely normát megfeleltethet e követelménynek. Ezért, amennyiben a múltbeli norma a maiktól egészen eltérő megközelítésben érinti tárgyát, azt már a teszt első szűrőjén sem engedhetjük át.

Rendszerünk egyik legfontosabb eleméről van szó, mivel a számunkra irreleváns joganyag jelentős részének kiszűrését itt remélhetjük. Ennek köszönhetően számos rendelkezés esetében eltekinthetünk a mélyebb, második, illetve harmadik lépcső szempontrendszerétől. E pont alapján távolítható el a csatlakozási vonatkozású rendelkezések többsége, de e körbe vonhatjuk a büntetőeljárás és a büntetés-végrehajtás normáinak, illetve gyakorlatának jó részét is.¹²

Felmerülhet még, hogy e lépcső valójában a vívmányteszt harmadik szűrőjének kereteibe tartozik, annak különválasztása az interpretációs kritériumok mentén csupán. Úgy tűnik, racionális szempontok mentén szükség van az értelmezési kérdések szétbontására, mivel ezek közül egyesek a részletes analízis előfeltételét képezik, míg mások funkciója olyan aspektusok beemelésé, amelyek kiegészítik, árnyalják a teszt egyéb

kritériumait. Ezért szükséges először megvizsgálni azt, hogy van-e egyáltalán létjogosultsága az adott norma kapcsán a mélyebb elemzésnek, s csak ezt követően célszerű a jogállamisággal összevetni az érintett normatartalmat.

Az előfeltételnek nem minősíthető interpretációs szempontok (vagyis a harmadik lépcső) bevonása gondolatmenetünkbe viszont csak akkor célszerű, amennyiben az adott normának létezik olyan olvasata, amely konformnak tekinthető a jogállamiság követelményrendszerével. Ebben az esetben az egyes lépések során értékelni a faktorokat nem egymástól elszigetelten, három külön dimenzióban kell értelmeznünk, hanem a teszt elvégzését követően, kizáró ok hiányában a felmerült kérdéseket a maguk összességében kell számításba venni. Álláspontunk szerint így állapítható meg, hogy a múltbeli joganyag mely komponensei tekinthetők a történeti alkotmány R) cikk (3) bekezdés szerinti vívmányainak.

E munka célkitűzését szem előtt tartva fontosnak véljük, hogy keletkezésük ideje szerint is ésszerű módon határoljuk be a vizsgálat tárgyává tehető jogi normák körét. Tanulmányunk korábbi pontjaiban leszögeztük, hogy a történeti alkotmány vívmányainak keresésekor az tekinthető helyes kiindulásnak, ha a múlt joganyagának tartalom- és időbeli teljességéből kezdünk szűkíteni, így haladva módszeresen a gyakorlatban is használható vívmányok meghatározása felé. E vonatkozásban is szükség van azonban bizonyos konkretizálásra, amelynek célja egyrészt az általános keretek időbeli meghatározása, másrészt a történelmünk folyamán feloldódó speciális szituációkból adódó problémák feloldása. Praktikus okokból fontos e tulajdonságot a további két lépcsőfokot megelőzően vizsgálni; bár szigorú rendszer-tani szempontból az interpretációs kereteket boncolgató harmadik fázishoz is sorolhatnánk.

„Kezdő” időpontnak itt (a jogtörténet-tudományi vita lehetőségét természetesen ki nem zárva) a Szent István-i államalapítást és a következő néhány évtizedben a magyar törzseknek az Árpádok alatti tényleges egyesítését tekintjük. Innentől beszélhetünk ugyanis olyan országról, amely nemcsak területileg, de jogfejlődése alapjaiban is többnyire egységesnek mondható.

A szemlélt történeti spektrum végpontjának meghatározása némileg bonyolultabb, amelyben a fogalmakból kiinduló absztrahálás módszere nyújthat segítséget. A kérdés úgy merül föl, hogy időben a jelentől visszafelé haladva mikortól számít „múltbelinek” és mikortól „történetinek” egy jogszabály? „Múltbelinek” tekinthetünk minden már kihirdetett jogszabályt, ám ezek közül „történetinek” csupán azokat, amelyek a jogfolytonos magyar történeti alkotmány idején keletkeztek. Korszakhatárnak a történeti és a kartális alkotmány fogalmainak elhatárolására építve itt az 1949. évi XX. törvényt, az ország első (tartósnak bizonyuló) írott alkotmányát tekintjük: ezt megelőzően – rövid, átmeneti korszakokat kivéve, amelyekkel a későbbiekben foglalkozunk – az ország jogrendszere *de iure* és *de facto* a történeti al-

kormány, a kihirdetésével pedig *de iure* az új, kartális alkotmány alapján állt.

E válaszokból újabb kérdés is következik: hogyan kell kezelnünk az R) cikk (3) bekezdése felől közelítve az 1949 utáni jogfejlődés vívmányait? E helyütt kell nyomatékosítani az iménti distinkciót, amely szerint a teljes múltbeli joganyagnak csupán egy része az, amely történeti alkotmányunk korában keletkezett, tehát történeti alkotmányunk vívmányainak kutatása szempontjából számításba jöhet. Ez természetesen nem jelenti, hogy 1949 után – politikai rendszertől függetlenül – ne lennének vívmányai a jogfejlődésnek.¹³ Ilyen kiindulópont tényleg vezetne: tudományosan oktanul és gyakorlatilag is tarthatatlanul szűkítené gondolkodásunk kereteit.

E probléma feloldására nyújt lehetőséget a vívmányok két, keletkezésük idején alapuló kategóriája, amely a fentiek szerint kiviláglatlan látszik. Léteznek tehát vívmányai egyrészt a történeti alkotmánynak, és léteznek a kartális alkotmány korszakának, amely csoportok közül az Alaptörvény az előbbi nevesíti. Ez a kizárólagosság azonban nem hordoz magában értelmezési korlátot a kartális alkotmány idején keletkezett vívmányok vonatkozásában, így az természetesen nem válik az Alaptörvény értelmezője számára tilalmazottá. Az Alaptörvény megfogalmazása tehát nem tartalmaz negatív kötelezettséget a vívmányok időben későbbi csoportjára nézve, hanem pozitív feladatot ró az értelmezőre a vívmányok „történeti” jelzővel illetett körére. Az AB tevékenysége során így a vívmányok teljes skálája felhasználható, tagadhatatlan azonban, hogy az Alaptörvény szabályozási technikája e kettős rendszerben *expressis verbis* a történeti alkotmány vívmányainak fontosságát hangsúlyozza. Az újabb fejlemények tükrében ez alól kivételt tesz az Alaptörvény, amennyiben az Alkotmánybíróság 1990 és 2011 közötti határozataira (amelyek kétségtelenül a kartális alkotmány vívmányai közé tartoznak) való hivatkozást kizárja.¹⁴ Az Alkotmánybíróság ezen határozatai ettől függetlenül – vívmányjellegükönél fogva – értelmezési segédletként továbbra is hatást gyakorolnak a testület munkájára.

A vizsgált jogszabálytömeg időbeli kereteinek meghatározásakor utaltunk arra, hogy történelmünk bizonyos korszakai e megközelítésben speciális megítélés alá esnek. E rétegbe sorolhatók mindazon időszakok, amikor a szerves magyar jogfejlődés folytonossága átmenetileg megszakadt. Az ekkor keletkezett jogszabályok a vívmányteszt és az R) cikk (3) bekezdése szempontjából irrelevánsak. A vizsgálatunkból e megfontolások okán kimaradnak, a történeti alkotmány felfüggesztésével járó történelmi korszakok pontos meghatározása pedig a jogtörténet-tudomány terepébe tartozik.¹⁵

Egyebek mellett a tárgyalta kör része a Bach-korszak, a Tanácsköztársaság és a Szálasi-rezsim jogalkotási tevékenysége. A szóban forgó időszakokban keletkezett, a jogot egyébként fejlesztő jogszabályok (így például az 1855. december 15-én, az osztrák jog alapján kihirdet-

tett telekkönyvi rendtartás) vívmányként való elbírálásának mégis utat nyit a magyar jogba történő későbbi integrációjuk.¹⁶

A jogállamiság

A jogállamiság helye a vívmánytesztben

Amennyiben a múltbeli joganyagból történő szelekálás fentebb tárgyalt első fontos lépését elvégeztük, mód nyílik egyéb, a rendelkezések tartalmának érdemi vizsgálatára összpontosító aspektusok figyelembevételére. Ezek kialakításakor azt tartottuk szem előtt, hogy a múlt és a jelen egyaránt beépüljön a teszt alapján végzendő absztrakciók sorába. A jogállamiság szerepeltetésének indoka, hogy e konstrukcióban megjelenítse azt a napjaink államaival szemben támasztott követelmény-rendszert, amelynek funkciója számunkra a történeti joganyag mai jogrendszerünkkel összeegyeztethetetlen részeinek kiszűrése. A teszt második pontjának keretein belül tisztán jogi szempontok mentén végezzük a lehatárolást, egyéb tényezők az első és harmadik lépés során kerülhetnek elő.

A jogállamiság fogalmát olyan időszakok joganyagára is vissza kell vetítenünk, amelyek számára e koncepció nyilvánvalóan ismeretlen volt. Kétségtelen, hogy e módszer támadható volna, ha eltekintenénk a tanulmányunk tárgyát jellemző speciális adottságoktól. Ez biztosítja, hogy a történeti alkotmány vívmányainak beemelése jogrendszerünkbe ne veszélyeztethesse az annak alappillérét képező jogállamiság érvényesülését.

A jogállamiság kapcsán bizonyos engedékenységet kell tanúsítanunk, amikor a mai elveket kérjük számon egészen más társadalmi viszonyok között született normákon, mivel ellenkező esetben legalábbis az 1848 előtti teljes alkotmányfejlődést kirekesztenénk rendszerünk-ből. Másrészt a jogállamiság teljes mellőzése valószínűleg azokat a veszélyeket, amelyek egyes álláspontok szerint az R) cikk (3) bekezdéséből levezethetőnek tartják akár az ősiség vagy a nemesség feltámasztását is.¹⁷ A következőkben ennek fényében kísérelünk meg helyes egyensúlyt találni a kétféle véglet között.

A jogállamiság fogalma

Ahhoz, hogy a jogállamiság fogalma támpontként szolgálhasson a vívmányok azonosításához, nem tekinthetünk el annak definiálásától. Ehhez elsősorban az AB gyakorlatát kell felidézni, mivel számos határozat értelmezte az előző Alkotmány 2. § (1) bekezdését,¹⁸ amely egy terminológiai változástól eltekintve szó szerint megegyezik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével.¹⁹

A kiterjedt vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlatból kitapintható, mely követelmények minősíthetők a jogállamiság lényegi, elmaradhatatlan elemeinek. A számunkra lényeges alkotórészek közé sorolhatók a hatalommegosztás,²⁰ a törvény előtti egyenlőség,²¹ a jogbiz-

tonság,²² a normavilágosság,²³ a jogforrási hierarchia,²⁴ a jogalkotási eljárás²⁵ és a kihirdetés sajátos szabályai.²⁶ A következőkben ezeket vesszük sorra.

Jogbiztonság és normavilágosság

A jogbiztonság a jogállamiság olyan lényegi előfeltételét testesíti meg, amely nélkül e fogalom teljesen értelmezhetetlen volna. Kétségtelen, hogy a jogbiztonság mai felfogásunk központi eleme, a történeti alkotmány vívmányainak azonosítása során egyes eseteket kivéve mégsem kaphat elsődleges szerepet. A magyar államiség több mint ezer évének csak néhány rövidebb szakaszában érvényesült(n)ek a jogbiztonság mai értelemben vett követelményei, így azok teljes körű számon kérése a múltbeli joganyag túlnyomó részének eltávolítását eredményezné. A jogbiztonság megvalósulását azért vizsgáljuk az elmúlt évszázadok joganyagára vonatkoztatva, hogy az értelmezési segédletként való alkalmazás ne veszélyeztethesse jelenlegi jogrendszerünk összhangját a jogállamiság elméleti és gyakorlati elvárásaival.

Tulajdonképpen az egész rendszer egyik célja az, hogy olyan keretet biztosítson az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdés gyakorlati alkalmazásának, amely annak a jogbiztonság szempontjából kockázatot hordozó esetleges következményeit semlegesíti. Nincs tehát jelentősége annak a csekély eredménnyel kecsegtető kísérletnek, amely a jogbiztonság AB által körvonalazott tartalmát a történeti alkotmány vívmányainak lehatárolásánál egyéb módon kívánna hasznosítani.

Mint arról más vonatkozásban még szó lesz, jogszabályokkal szemben támasztott nem tartalmi jellegű követelmények esetében saját koruk elvárásait tekinthetjük irányadónak. Így a jogbiztonság körébe tartozó előírások megsértését is csak abban az esetben vehetjük figyelembe, amennyiben azok saját koruk követelményeinek nem felelnek meg, így a történeti alkotmány vívmányaiként nem értelmezhetőek. E körben említhetjük V. Ferdinánd 1848 őszén, az akkori szabályok megkerülésével kibocsátott dekrétumait.

Hasonló a normavilágosság esete: itt is azt kell megállapítanunk, hogy az eredeti szöveg a mai ember számára egyértelműen megismerhető és értelmezhető-e, nem az a lényeges, hogy az adott korban ez így volt-e. A nem magyar nyelvű, főleg latinul íródott jogszabályok nem jelenthetnek problémát, mivel az ezekhez való hozzájárulás biztosítható. A normavilágosság szűrő hatásának kiváló példáját szolgáltatják a töredékes jogforrások.²⁷

Jogforrási hierarchia

A jogforrási hierarchia nem volt teljesen idegen a történeti alkotmány rendszerétől, ez alatt azonban nem a normáknak azon szigorúan körülírt alá-fölé rendeltségét kell érteni, amelyet ez napjainkban jelent. Itt is számításba kell vennünk történeti alkotmányunk azon

sajátságát, amely az interpretációnak jóval szélesebb teret engedett, mint mai jogrendszerünk.

Az országosan alkalmazandó joganyag zömét a szokásjog mellett törvénycikkek alkották. Ez utóbbiakat elméletileg bármiféle megkülönböztetés nélkül egyenrangúnak kellett tekinteni. Azonos megítélés alá estek Szent István törvénykönyveinek passzusai a reformkori diétákon alkotott törvényekkel, de árnyalja a képet, hogy számos szokásjogi rendelkezést is idesoroltak, alapvetően azokat, amelyek valamely szokásjogi gyűjtemény részeként a valóságban törvényként funkcionáltak. Így kerülhetett be a Corpus Iuris Hungarici törvénytára elé Werbőczy István Hármaskönyve is. A törvények homogén csoportját a jogértelmezés bontotta meg csupán a sarkalatos törvények kategóriájának elkülönítésével.

Megjegyzendő, hogy a régi magyar jogi gondolkodás – mai koncepciókkal önmagában nem összeegyeztethetetlen módon – a partikuláris jogalkotás termékeit sem rekesztette ki a történeti alkotmányból, így ezek is annak részét képezték. A problémát itt az jelenti, hogy a helyi normák az életviszonyok jóval szélesebb körét szabályozták, mint napjainkban.

Az 1867 és 1945 közötti jogfejlődés már közelebb áll a jogállamiság kritériumaihoz, mint az azt megelőző időszakok, teljes megfelelésről mégsem beszélhetünk. A polgári korban egyebek mellett a széles körű kormányzati rendeletalkotás, a közös ügyek, később pedig az elhúzódó rendkívüli állapot idéztek elő olyan helyzeteket, amelyek akadályozták napjaink jogforrási hierarchiájának összhangba hozatalát az akkori gyakorlattal.²⁸ A polgári kor által felvetett problémák jellegére rávilágít az, hogy pl. a Tanácsköztársaság bukását követő konszolidáció idején törvény helyett rendeletben szabályoztak olyan alapvető kérdéseket, mint az államforma²⁹ vagy a választójog.³⁰ A jelenleg alkotmányos szintet igénylő tárgykörök érdemi szabályozásának miniszteri rendeletbe foglalása feloldhatatlan sérelme a jogforrási hierarchiának.

A vívmányteszt keretein belül kulcsot kell találnunk a jelenlegi jogforrási hierarchia és a történeti alkotmány időben is változó jogforrási rendszerének összhangba hozatalára. A jelenlegi viszonyok egyoldalú visszavetítése nem célravezető: úgy véljük, a történeti alkotmány jogrendszerét egységes jogforrási rendként kezelve kell kiindulópontnak tekintenünk. Ennek azon elemei nem látszanak összeegyeztethetőnek a jogállamisággal, amelyek a kiszámíthatóságot, a jogbiztonságot fenyegetik. Ha abból indulnánk ki, hogy minden tárgykör tekintetében az utoljára alkotott normát vesszük értelmezési alapnak, ez nyilvánvalóan kiüresítené vizsgálódásunkat és meghiúsítaná célját. Ezért ismét arra kell hivatkoznunk, hogy a vívmányteszt alkalmazása során az aktuális problémát valamennyi releváns tényező figyelembevételével szükséges elemezni. Így ha például az AB-nak a választásra jogosultak körét kellene a történeti alkotmány vívmányaival összhangban értelmeznie, nem csupán az II. Köztársaság vagy legfeljebb a Hor-

thy-rendszer idevágó szabályait idézhetné fel, hanem valamennyi olyan vonatkozó normát, amely egyébként a vívmánytesztnek megfelel.

Más tekintetben a jogforrási hierarchiát számon kérhetjük olyan esetekben, amikor annak akár tudatos megsértésével állunk szemben. A napjainkban alkotmányos jelentőségű vagy törvényhozási tárgykörnek számító kérdésekben nem ismerjük el törvénytől alacsonyabb szintű jogszabályok létjogosultságát, így azok nem lehetnek a történeti alkotmány vívmányai. Részben e kritérium teremt módot a partikuláris jogalkotás jó részének eltávolítására a vizsgálódásunk alapját képező halmazból.

Megalkotás és kihirdetés

A jogszabályok megalkotására és azok államfői megerősítésére már a rendi állam is kialakította a maga normáit. Mint arra többször is felhívtuk a figyelmet, a történeti alkotmány időben kiterjedt rendszere a valóságban nem alkot homogén egységet, így e tekintetben is különböző történeti korszakok megoldásait kell egybevetnünk.

Az Árpád-korban nem beszélhetünk kiforrott gyakorlatról a jogszabályok megalkotása és kihirdetése kapcsán, ezek legfeljebb a kialakult szokásokhoz kötődtek. A rendi állam ezzel szemben fokozatosan kimunkálta a központi jogalkotásnak azt a mechanizmusát, amely három tényező: az Országgyűlés két kamarája, valamint az uralkodó együttműködését feltételezte. A megyei szintű jogalkotás is ebben az időszakban nyerte el 1848-ig ismert rendszerét.³¹

Itt is arra a következtetésre kell jutnunk, hogy az Alaptörvény és a jogalkotási eljárásra vonatkozó szabályok maradéktalan érvényesítése a történeti alkotmány vívmányainak azonosítását lehetetlenné tenné. Ezért az a megoldás tűnik célravezetőnek, hogy azokat a normákat, amelyek saját koruk idevágó elvárásainak megfeleltek, e tekintetben nem tartjuk összeférhetetlennek a vívmányteszttel, ezek kiszűrésére a teszt egyéb rostái biztosítanak lehetőséget. Ezen pontnál fogva a normák csekély körét távolíthatjuk el vizsgálódásunk köréből, de feltétlenül ilyen például az 1843–44-es Deák-féle Btk.-tervezet,³² amely amellett, hogy nem fogadták el, szokás útján sem erősödött meg annyira, hogy jogi normává váljék.

Tartalmi követelmények

A jogállamiság eddig tárgyalt kritériumai nem a normák konkrét előírásait tanulmányozzák, hanem azok létrejöttére, megjelenésük formájára összpontosítanak. Szükséges azokra is kitérni, amelyek a rendelkezések tartalmát vizsgálják a jogállamisággal összefüggésben. Két irányból kell részletes tartalmi elemzésbe bocsátkoznunk: a jogegyenlőség, valamint a nemzeti jogi kötelezettségek szempontjából. Mielőtt ezt

megtennénk, fontos felhívni a figyelmet arra, hogy egyéb tartalmi elvárások is fontosak lehetnek, így a közjogi rendszert átható hatalommegosztás elvét is e körben említjük.

Jogegyenlőség

A jogállamiság egyik legfontosabb eleme, hogy az állampolgárok teljes jogegyenlősége biztosított legyen. Tudjuk, hogy a rendi korszak az állam teljes jogú polgárának csak a kiváltságos rendek tagjait (nemesség, polgárság, egyház, köztes rétegek) értette, bár ezek státusa sem volt azonos. A jogegyenlőség ezért a történeti alkotmány egészére nézve szűkebb körben értelmezhető, az 1848-at követő jogfejlődésben érhetjük inkább tetten e tendenciát.

E feszültség feloldásához a normák tartalmának kettéválasztása hozhat közelebb. Azon rendelkezéseket tekinthetjük a történeti alkotmány lehetséges vívmányainak, amelyek értelmezhetők anélkül, hogy az állampolgárok között indokolatlan megkülönböztetést jelentenének. Így például e szempont szerint használhatónak tartunk olyan passzusokat, amelyek nemcsak vagy városi polgárok, tehát egyenrangú felek közti viszonyokat érintettek, de nem nyúlhatunk vissza olyan szabályozáshoz, amely egy társadalmi csoport vagy annak tagjai helyzetét más jogállású rétegekhez képest jelölte ki. A jobbágyság robotkötelezettsége földesurait felé ezért nem szolgálhat értelmezési segédletként.

A jogegyenlőséget nemcsak a társadalmi rétegek közötti különbségtételre kell érteni, hanem minden más olyan jellegű diszkriminációra, amelyet az Alaptörvény vagy más hatályos jogszabályunk nevesít. A nőket a választójogból kizáró normák, Pest város zsidók betelepülését tiltó, majd később korlátozottan engedélyező statútumai, illetve a polgári korban a zsidótörvények emiatt nem kerülhetnek a történeti alkotmány vívmányai közé.

Nemzetközi jogi kötelezettségek

A nemzetközi jogi kötelezettségek tekintetében a jelenlegi állapotot kell kiindulópontnak elfogadnunk; a Magyarországra nézve kötelező hatályos nemzetközi jogi normákkal ellentétes rendelkezések még értelmezési segédletként sem lehetnek jelen a jogrendszerben.

Ez következik az Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdéséből, amely a magyar jog és a nemzetközi jog összhangját írja elő, továbbá rendelkezik arról is, hogy Magyarország a nemzetközi jog általánosan elfogadott alapelveit³³ magára nézve kötelezőnek ismeri el. A nemzetközi jogi kötelezettség definiálásánál tehát két forrást kell megjelölnünk: az alapelveket, valamint a magyar jogrendszerbe jogszabály formájában bekevert normákat.

A Magyarország által jogrendszerébe beépített, általa kötelezőnek elismert nemzetközi jogi normákkal való összhangot tehát vizsgálni kell, bár feltételezhető, hogy

ezek az egykori normák már az alapelvekkel összevetve sem állnák meg a helyüket. Nyilvánvalóan ellentétes példának okáért az 1947. február 10-én aláírt, az 1947. évi XVIII. törvénycikkkel becikkelyezett párizsi békeszerződéssel a Magyar Szent Koronához visszacsatolt felvidéki területeknek az országgal egyesítéséről szóló 1938. évi XXXIV. törvénycikk.³⁴

A magyar történelem sajátosságából eredően ki kell térnünk arra, hogy más államok szuverenitásának és területi épségének tiszteletben tartását is fontos szem előtt tartani a történeti alkotmány vívmányainak keresésekor. Ez nem jelenti azt, hogy az ezeréves alkotmányfejlődés túlnyomó részében nem a történelmi országterületben kell gondolkodnunk, viszont a történeti alkotmány vívmányaként nem jöhetnek számításba olyan jogszabályok, amelyek a szomszédos országok területi integritásával ellentétes tartalmat hordoznak. A követelménynek megfelelő tehát az 1568-as tordai vallásbéke, a Magyarország és Erdély uniójáról szóló 1848. évi IX. törvénycikk (és az erdélyi I. törvénycikk) viszont már nem.

E körben kell megemlékeznünk az európai uniós tagság következményeiről, mivel ez a hagyományos nemzetközi jogtól eltérő módon és mélységben érinti a magyar jogrendszert. Magyarország a csatlakozás egyik feltételeként vállalta, hogy jogrendjét teljes mértékben összhangba hozza a közösségi vívmányokkal (*acquis communautaire*). Ennek megfelelően az e vállalással összeegyeztethetetlen múltbeli joganyag bevonására a mai jogértelmezés körébe nincs módunk. Nem kell számtatásba vennünk például a harmincad vagy az árumegállító jog intézményeit, mivel ezek esetében megállapítható, hogy mai felfogásunkban méltányolhatónak elismert társadalmi érdek híján korlátozták az áruk szabad mozgását. Ezzel szemben e pont alapján vívmányként felmerülhetnek olyan gyakorlatok, amelyek az Európai Bíróság ítélkezése során a korlátozás indokául megengedett tényezőkön alapulnak (ilyenek az esetleges járványügyi vagy közbiztonsági intézkedések).

Napjaink értelmezési keretei

Az értelmezhetőség szerepe a tesztben

Amennyiben a norma a kifejtett jogi szempontok egyikevel sem áll kibékíthetetlen ellentétben, sor kerülhet a harmadik lépcső, egy újabb interpretációs gondolat-sor alkalmazására. E fejezetben a harmadik szempontrendszer részletes ismertetésére kerül sor, amely azzal foglalkozik, hogy beilleszthető-e a történeti alkotmány lehetséges vívmányaként vizsgált norma napjaink interpretációs kereteibe. Itt tárgyaljuk tehát mindazokat a kérdéseket, amelyek történeti alkotmányunk vívmányaihoz a múlt, saját koruk szempontjainak figyelembevételével közelítenek és (a jogállami értékek és követelmények felől közelítő másik pillérrel ellentétben) elsősorban ezek alapján végzik a szelekciót.

A tárgyalt témák köre jóval heterogénebb a jogállá-

miság egységes kategóriája alá vonható szegmenssek-
nél, így azokat elsősorban közös funkciójuk mentén
kapcsolhatjuk össze. E funkció, hogy a folyamat utolsó
állomásaként azonosítsa és kiemelve azokat a normá-
kat, amelyek megfeleltek ugyan a vívmányeszt első két
szűrőjének, a XXI. században azonban valamely egyéb
oknál fogva mégsem alkalmazhatók. Itt dől el végső so-
ron, hogy mely normára tekinthetünk úgy, mint történe-
ti alkotmányunk vívmányára és mi az, ami ezen kívül
reked. Mércéként használjuk ehhez a lépéshez „napja-
ink interpretációs kereteinek” rugalmas, de objektív és
következetesen alkalmazható jelentéstartalommal alább
megtöltött fogalmát.

A szokásjogi normák és a partikuláris jog értelmezése

A szokásjog formális jogi értelemben (tényleges lejegyzésétől függetlenül) nem írott jog,³⁵ ennél fogva a hazai jogállamiság-fogalomnak nem szerves része, azonban jogrendszerünkben ennek ellenére is felbukkannak ilyen komponensek. A szokásjoggal szemben – ésszerű keretek között – bizonyos engedékenységet kell tanúsítanunk, mivel kirekesztésével a múlt teljes jogrendszeré válna értelmezhetetlenné, a történeti alkotmány vívmányait pedig alkalmasint egy megcsönkített torzón kereshetnénk.

Az említett engedékenységek kizárólag a jogállami jogalkotás eljárási kérdéseinek mellőzésében nyilvánul meg (mivel szokásjog esetén a jogalkotási eljárás fogalmilag inadekvát). Azonban funkcionálisan megköveteljük az érvényes jogszabályok jellegzetességeit. E funkcionális értelmezésből fakadóan a szokásjogi normákkal szemben is elengedhetetlen kritérium a széles körű megismerhetőség és hozzáférhetőség. Ez utóbbi azért lényeges, mert csak így funkcionálhat a szokásjog minden alkalmazójának egységes kiindulópontként, és csak innentől tekinthető országosan érvényes és országosan megismerhető jogi normának. E csoportba tartoznak tehát mindazok a szabályok, amelyek az egész országban elérhetőek voltak és ténylegesen jogként érvényesültek – még ha alkalmazásuk bíróságról bíróságra el is tért. A Planum Tabulare vagy a Curia döntései ilyen módon válnak értelmezhetővé a teszt oldaláról.

A történeti alkotmány vívmányainak lelőhelyeként meghatározott joganyagnak hatalmas részét képezi a beláthatatlan mennyiségű partikuláris jogszabály. Elsődleges érdekünk, hogy e speciális szegmens tartalmát elemeinek további szelekciójával tegyük kezelhetővé és ehhez szempontokat találjunk.

A partikuláris jog kérdésének megválaszolására a jogforrási hierarchiáról írtak megfelelő alkalmazása kínálkozik. Ezáltal módunk nyílik azonosítani a problémát: a helyi szintű jogalkotás az életviszonyok igen tág körét vonta szabályozása alá, ami kizárja a státútumok bizonyos csoportjának vívmánykénti értelmezhetőségét. A rendező elv megtalálásához elsőként egy absztrakció

szükséges: a jogszabály által szabályozott tárgykört kell tanulmányozni.

Mivel történeti alkotmányunk vívmányait alapvetően jogi környezetével összefüggésben kívánjuk értelmezni, ismét a jelenben használatos fogalmak múltbéli visszavetítése teremt lehetőséget az összevetésre. A „helyi közügy” önkormányzati jog területén kimunkált, generálklauzulikus fogalma³⁶ jelenti a viszonyítási pontot, amely alapján eldönthető, hogy valamely partikuláris jogszabály releváns-e a vívmányok kezelésének vonatkozásában vagy sem. A helyi közügy feladata esetünkben az, hogy elhatárolja a napjainkban helyi önkormányzatok autonómiájába tartozó jogalkotási tárgyköröket az „országos közügy” mint ellenpólus köré gyűjthető, a jogállami értékekből következően országos érdekűnek minősített ügyektől (idetartozik például a büntetés-végrehajtás). A jelenleg törvényhozási hatáskörbe tartozó, ám az adott kérdést a múltban helyi szinten szabályozó jogszabály nem tekinthető a történeti alkotmány vívmányai lelőhelyének.

A Szent Korona-tan kérdése a vívmányteszt rendszerében

A történeti alkotmány vívmányainak értelmezését célzó kurrens jogirodalom az R) cikk (3) bekezdés alkalmazásának elutasítását alátámasztó érvek között kardinális szerepet tulajdonít a Szent Korona-tan vizsgálatának.³⁷ Noha az alábbiakban kifejtettek szerint a vívmányteszt önmagában képes a Szent Korona-tan kezelésére, bizonyos jogi jellegzetességek és jogon túli szempontok mégis indokolják, hogy a kérdésben külön is állást foglaljunk.

Mindenekelőtt le kell szögezni, hogy a szóban forgó eszmerendszer (1) ismertetett kritériumoknak megfelelő jogszabályi megalapozottsága merőben eltér a későbbi jogirodalmi adaptációktól, (2) koherens és általánosan elfogadott egységként nem jelent meg, sőt jelentősége sem volt mindig kiemelt a hazai közjogban.³⁸ Ez utóbbi jellemzői tették lehetővé, hogy a múltban a változó történelmi, közjogi körülményeknek megfelelően többször átértelmezzék, ezáltal az aktuális igényekhez igazítsák. Mindez a saját korában elvithatatlan előnyökkel járt,³⁹ ám a rugalmasság maga után vonta a sok szempontból politikai tartalommal való feltöltődést is, amelyet máig megőrzött.

A Szent Korona-tan számos alkalommal segített átlendülni a magyar történelem és közjog nehéz korszakain, alátámasztva az államiság folytonosságát. A maga idejében hasznos elméletnek bizonyult, ami okot ad, hogy tisztelettel emlékezzünk rá, de nem szolgáltat kellő alapot arra, hogy feltétlenül megkíséreljünk olyan olvasatot találni, amely összhangban áll napjaink alkotmányos rendszerével.⁴⁰ Így van ez különösen annak ismeretében, hogy az eszmerendszer saját korában sem folyamatosan, csupán jelentős „kimaradásokkal” volt a

magyar közjogász – és általában: jogi – gondolkodás központi része.

Még ha a Szent Korona-tant kellő rugalmassággal adaptálhatónak gondolnánk is a jelenkor viszonyaira, az ilyen interpretáció alkalmasint számos nehézséggel, végső soron – erős átpolitizáltsága miatt – a tudományos kereteit túllépő vitákkal járna, miközben a művelettel esetlegesen elérhető relatív társadalmi előnyök sem indokolják e lépést. A Szent Korona-tan pozitív vonásainak széles körű tisztelete nem a kérdés aktualizálásával, hanem épp történelmi jellegének felismerésével és elfogadásával segíthető elő.⁴¹

A Szent Korona-tannak okvetlenül részét képező konkrét tartalmi elemeket⁴² áttekintve megállapítható, hogy részben maguk az Alaptörvény rendelkezései, részben pedig a vívmányteszt jogállamiság vonatkozásában ismertetett követelményei mentén a tan jogszabályban testet öltő, így általunk értékelhető megjelenési formái túlnyomórészt fennakadnak a teszt korábbi szűrőin.

A Szent Korona-tan (és interpretációi) vívmánytesztnek megfelelő értékelése semmi esetre sem járhat a történeti alkotmány vívmányai körének végzetes kiüresedésével, hiszen annál jóval szélesebb az a halmaz, amelyen belül a vívmányokat kutatjuk. Formailag a korábban részletezett logikai folyamatot érvényesítjük.

Következtetés, záró gondolatok

Az Alaptörvényben több olyan rendelkezést találhatunk, amelyek átültetése a jogéletbe jelentékeny nehézségeket vet fel. Ennek ellenére, mint jeleztük, tetten érhető az AB törekvése, hogy ezen passzusokat a jogrendszer integráns részévé tegye. Mindez önmagában is elegendő indok lett volna e tanulmány megírására, emellett személyes álláspontunkkal is egybevág, hogy az alkotmányos rendelkezések tartalmának megvilágítását a jogtudomány megfelelő ágainak, a maguk tudományos szempontjait követve kell elvégezniük.

Ehhez járul még, hogy egy alkotmányos rendelkezés esetében nem lehet cél, hogy annak tartalmát kiüresítsük és alkalmazási körét elimináljuk,⁴³ hiszen „a jogalkalmazás az alkotmány vonatkozásában különösen neviszautasítást”.⁴⁴ Ugyanakkor nemcsak azt kívánjuk megakadályozni, hogy egy alaptörvényi rendelkezés elsikkadjon, de egyszersmind annak is gátat kell vetni, hogy céltábláját képezze szakmailag megalapozatlan, pusztán politikailag determinált, a jogrendszer koherenciáját aláásó támadásoknak.

A történeti alkotmány vívmányai fogalmának és a vívmánytesztnek a bevezetésével arra törekedtünk, hogy a számos vitát kiváltó alaptörvényi rendelkezés alkalmazhatóságát elősegítsük. Mivel a történeti alkotmány problémakörének hagyományos kezelését az Alaptörvényre tekintettel a továbbiakban nem tartjuk eredményre vezetőnek, ezért egy újszerű megközelítést ajánlunk. Olyan objektív kritériumrendszer felállítását

A vívmányteszt tartalmazza a támpontokat, amelyek mellett, hogy célul, amely rugalmas elemeket is tartalmaz.

A vívmányteszt megalkotása során elsősorban két szempontot tartottunk szem előtt: a statikus elemek az alkalmazásbeli kiszámíthatóságot erősítik, míg a dinamikus komponensek a teszt rugalmasságának le-téteményesei. Mivel konstrukciónk központi eleme az értelmzés, tevékenységünk nem irányulhatott a szub-jektív megközelítés teljes kizárására, hiszen az interpre-táció természetéből következik, hogy adott problémára több paralel megoldást is kínálhat. Ugy véljük azonban hogy a vívmányteszt objektivitást hordozó pontjai kel-lő biztosítékot nyújtanak arra, hogy az alkalmazásában esetleg benn rejlő sokszínűség ne haladj meg a bírói és alkotmánybírói értelmezés kapcsán jogállami kere-tek között általánosan elfogadott mértéket. A dinami-kus elemek, bár kétségtelenül teret engednek az egyéni álláspontoknak, csak stabil keretek között, az állandó kritériumokhoz igazodva érvényesülhetnek. E két té-nyező egyensúlya az, amely az R) cikk (3) bekezdés konszolidált értelmezésének záloga.

A történeti alkotmány vívmányai fogalomkörének normatív szintre emelésével az érintett tudományágak újfajta kihívásokkal szembesülnek. E ponton ismét szükséges hangsúlyozni, hogy a tudomány képviselőinek a jövőben fogalmilag is kellő precizitással kell a történeti alkotmányról, illetve annak vívmányairól való gondolkodást szétválasztania. Annál inkább elodázhatatlan ez, mivel az utóbbi két fogalom álláspontunk szerint nem is azonos diszciplínákhoz tartozik. E dolgozatban alkotmányjogi nézőpontból, a történeti alkotmány vívmányai kapcsán kívántunk új konstrukciót felállítani, ezért megállapításaink a szűk értelemben vett történeti alkotmány elemzését nem érintik.

Össességében úgy véljük, indokolt további, a korábbiaknál is mélyebb vizsgálat tárgyává tenni az R) cikk (3) bekezdése által megnyitott interpretációs dimenziókat, mivel van lehetőség arra, hogy a jogalkalmazó számára érdemi támpontként számításba vehető kereket dolgozzunk ki a szóban forgó alaptörvényhely köré. Nem gondoljuk, hogy ebből bármiféle jogkövetkezmény származna, viszont már annak lehetősége is, hogy a történeti alkotmány vívmányai az alkotmány fogalomkörébe kerüljenek, még inkább felértékeli annak igényét, hogy mihamarabb egységes jogalkalmazás honosodjon meg e téren. Bízunk abban, hogy mi is hozzájárultunk e probléma megnyugtató rendezéséhez.

Jegyzetek

- ¹ A tudományos diákköri dolgozat teljes formájában megjelent *Milánkovich András – Szentgáli-Tóth Boldizsár: Díszítő elem, vagy új értelmezési távlatok? A magyar közjog történeti dimenziója az Alaptörvény tükrében*. In: *Tudományos diákköri dolgozatok 2013. I. kötet*. ELTE Bibó István Szakkollégium, Budapest 2013. 89–118. o.

- 2 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) R) cikk (3) bekezdés.
- 3 Pl. 30/1992 (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167; 18/2004 (V. 25.) AB határozat, ABH 2004, 303.
- 4 *Milánkovich András – Szentgáli-Tóth Boldizsár*: Vívmányok a gyakorlatban. *Joghistoria* 18. évf. 2. sz. 4–6. o.
- 5 *Máthé Gábor*: A Szent Korona-eszme – parafrázis. In: Eckhart Ferenc-émlékkönyv. Jogtörténeti értekezések 28. (sorozatszerk. Mezey Barna). Gondolat Kiadó, Budapest 2004. 282., 295. o.
- 6 Pl. *Zétényi Zsolt* (szerk.): A történeti alkotmány. Magyarország ősai alkotmánya. Magyarország Kulturális Egyesület, Budapest 2002.
- 7 L. 2. jegyzet
- 8 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [74] az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdéséről: „Ez a szabály nem önmagában a történeti alkotmányt, hanem vívmányainak jelentőségét hangsúlyozni akarja. Azt, hogy mi tartozik a történeti alkotmányból a vívmányok közé az Alaptörvény alapján, az AB-nak kell megállapítania.”
- 9 *Eöry Vilma* (főszerk.): Értelmező szótár. 2. kötet. Tinta Könyvkiadó, Budapest 2007. 1767. o.; *Juhász József* et. al. (szerk.): Magyar értelmező kéziszótár. Akadémiai Kiadó, Budapest 1972. 1513. o.
- 10 Pl. 1987. évi XII. törvény az 1960 előtt kibocsátott jogszabályok rendszéről.
- 11 Pl. 105/79 sz. Henri Godard kontra Garantie mutuelle des fonctionnaires ügyben 1979. június 27-én hozott végzés, vagy a 74/79 sz. Office de Commercialisation et d'Exportation kontra SA Méditerranéenne et Atlantique des Vins, Samavins ügyben 1980. február 13-án hozott ítélet.
- 12 Pl. az 1233. évi beregi egyezményben II. András esküvel fogadta, hogy a zsidókkal és izraelitákkal házasságra lépő keresztényeket jószágvesztéssel és szabadságvesztéssel fogja megbüntetni.
- 13 Idetartozik pl. az AB gyakorlata. Solyom László 2012. január 26-i angol nyelvű előadását idézi *Csik Lóránt – Fröhlich Johanna*: Egy alkotmány mágójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről. Gondolat Kiadó, Budapest 2012. 132. o.
- 14 Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása 19. cikk.
- 15 Érdekes például Tomcsányi Móric megjegyzése, amely szerint 1920 és 1927 között a történeti alkotmánytól idegen, „egészen kivételes jellegű” kiegészítő szerv működött. Mégsem tekinti emiatt „illegitimnek” a Nemzetgyűlést, mivel tevékenységét a történeti alkotmány szemlélésében fejtette ki, s nem változtatta meg „alkotmányunk természetét s történeti jellegét”. *Tomcsányi Móric*: Magyarország közigazgatási és történeti jogai. Budapest 1943. 49–50. o.
- 16 „Az 1861. évi országbírói értekezlet lényegében alkotmányellenes határozatait [az Ideiglenes Törvénykezési Szabályokat] például a szokás emelte jogerőre.” *Egyed István*: A mi alkotmányunk. Magyar Szemle Társaság, Budapest 1943. 48. o.
- 17 Pl. *Apor Péter*: A történeti alkotmány. <http://www.szuveren.hu/jog/a-torteneti-alkotmany> (2014.01.29.)
- 18 2. § (1) bek.: „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”
- 19 B) cikk (1) bek.: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”
- 20 28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 142.
- 21 34/1992. (VI. 1.) AB határozat, ABH 1992, 192.; 35/2011. (V. 6.) AB határozat, ABH 2011, 205.; 166/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 545.
- 22 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77.
- 23 42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 299.
- 24 19/2005. (V. 12.) AB határozat, ABH 2005, 644.; 193/2010. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2010, 997.
- 25 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77.; 37/2011. (V. 10.) AB határozat, ABH 2011, 225.
- 26 8/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 51.; 164/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 440.
- 27 Pl. az 1290. esztendői dekrétum.
- 28 *Mezey Barna* (szerk.): Magyar jogtörténet. 3. átdolgozott kiadás. Osiris Kiadó, Budapest 2004. 26. o.

- 29 2394/1920. ME rendelet az állami hatóságok hivatalok és intézmények elnevezése és az állami címereken a szent koronának az alkalmazásáról.
- 30 2200/1922. ME rendelet a választójogról.
- 31 *Mezey* (szerk.): i. m. 36. o.
- 32 Uo. 294–295. o.
- 33 Általában a nemzetközi jog általános tartalmú és egyetemes érvényű szabályait jelentik, értve ez alatt például a következőket: a népek önrendelkezési joga; az államok szuverén egyenlősége; az államok területi épsége és politikai függetlensége. *Kardos Gábor – Lattman Tamás* (szerk.): *Nemzetközi jog*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2010. 38. o.
- 34 Vö. *Szente Zoltán*: A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben. *Közjogi Szemle* 2011. 3. sz. 8. o.
- 35 „A nemzeti öntudatban közvetlenül keletkező jog a szokásjog.” *Récsi Emil*: Magyarország közjoga, a mint az 1848-ig s 1848-ban fennállott. Pfeifer Ferdinánd nyomdája, Buda-Pest 1861. 15. o.
- 36 *Fogarasi József*: Önkormányzati kézikönyv. 3. javított kiadás. HVG-ORAC, Budapest 2000. 67–84. o., különösen 70–71. o.; *Lőrincz Lajos*: A közigazgatás alapintézményei. 3. átdolgozott kiadás. HVG-ORAC, Budapest 2010. 193–196. o.
- 37 Pl. *Szente*: i. m.; *Csink Lóránt – Fröhlich Johanna*: Történeti alkotmány és kontinuitás az új Alaptörvényben. *Közjogi Szemle* 2012. 1. sz. 9–14. o.; *Rixer Ádám*: A történeti alkotmány lehetséges jelentéstartalmai. jcsz.ajk.elte.hu/riker47.html (2013.10.30.).
- 38 *Egyed*: i. m. 87. o.; *Szente*: i. m. 2. o., I. különösen a 6. jegyzetet.
- 39 Tömören rámutat pl. *Holub József*: A magyar alkotmánytörténelem vázlata. Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda, Pécs 1944. 252. o.
- 40 *Szente*: i. m. 8. o.
- 41 *Szente*: i. m. 9. o.
- 42 Összefoglalja pl. *Szente*: i. m. 2–5. o.
- 43 Az R) cikk (3) bekezdésének a jövőjét vetíti előre tanulmányában *Szente Zoltán*. *Szente*: i. m. 10. o.
- 44 *Csink – Fröhlich*: Egy alkotmány margójára. 70. o.

Alkotmányos követelmény nyilvánosságkorlátozás felülvizsgálatához

Az Alkotmánybíróság (AB) 5/2014. (II. 14.) AB határozatában – működésének történetében második alkalommal – állapította meg kúriai ítélet¹ alaptörvény-ellenességét. A határozat alkotmányos követelményként rögzítette, hogy közérdekű adat kiadása iránt indított ügyben az eljáró bíróságnak az adat döntés-előkészítő jellege miatti nyilvánosságkorlátozást formai és tartalmi szempontból is – a döntéshozatali folyamat lezárására tekintet nélkül – minden esetben felül kell vizsgálnia.

Az ügy indítványozója individuális (valódi) alkotmányjogi panaszban kérte az ítélet alaptörvény-ellenességének kimondását és megsemmisítését, mivel az ellentétes a közérdekű adatok megismeréséhez való joggal, a szükségességen és arányosságon alapuló alapjog-korlátozással, valamint a tisztességes eljárás alapelveivel. Panaszában előadta, hogy közérdekű adatigénylés² az adatok döntés-előkészítő jellegére vonatkozó hivatkozással utasították el. Az ennek nyomán indított bírósági eljárásban a Kúria arra hivatkozott, hogy a döntési folyamat lezárásáig minden adat döntést megalapozónak minősül, az adat kiadásának megtagadásáról hozott döntés indokoltságát és a szükségesség-arányosság követelményének való megfelelését pedig a bíróság nem vizsgálhatja felül, az a szerv vezetőjének diszkrecionális döntési jogkörébe tartozik.

A panaszt az AB a formai és tartalmi feltételek vizsgálata után befogadta, érdeme tekintetében pedig ki mondta megalapozottságát. Indokolásában korábbi határozataira³ utalva rögzítette, hogy az Alkotmány és az Alaptörvény közötti szövegszerű egyezésre tekintettel a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog vonatkozásában a korábbi gyakorlatában kimunkált elvi tételeket fenntartja. Érvelésében jelentősen támaszkodott a 21/2013. (VII. 19.) AB határozatra (Abh.), kiemelve az információszabadság lényeges szerepét az állam demokratikus és átlátható működésének kialakításában, a közélet tisztaságában, valamint a közügyek méltányos, visszaélés és részrehajlás nélküli vitelében. Az Abh. rögzíti azt is, hogy a közérdekű adatok főszabály szerint nyilvánosak, a korlátozás tartalmi követelménye, hogy az szükséges és arányos legyen. Ennek alapvető alkotmányos biztosítéka a korlátozás indokoltságának tartalmi felülvizsgálatára is kiterjedő bírói jogorvoslat lehetősége. A közérdekű adatokhoz való hozzáférés megtagadására diszkrecionális jogkört biztosító normák így önmagukban alapjogsértők. A döntés-előkészítő adatok tekintetében az AB már korábban kimondta, hogy az adat döntés-előkészítő jellege még nem vonja per se maga után a nyilvánosságtól való elzárást, ez az adatkezelő szerv vezetőjének mérlegelésétől függ, az adatkiadást megtagadó döntést pedig – az Alaptörvény-

ből levezethető, valamint a törvényben meghatározott szempontoknak megfelelően – indokolni kell. A bíróságnak ilyen esetben az adatszolgáltatás-megtagadás jogcímét és tartalmi indokoltságát egyaránt vizsgálnia kell, kitérve a szükségesség és arányosság értékelésére.

Az eljárás idején hatályos Avtv.⁴ úgy rendelkezett, hogy a döntés-előkészítő adatok a megismerésüket a kezeltől tíz évig nem nyilvánosak, megismerésüket a kezelő szerv vezetője engedélyezheti. Amennyiben azonban a döntést már meghozták, az adatigénylés csak akkor utasítható el, ha az a szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének befolyásmentes ellátását veszélyeztetné. A Kúria ez alapján megállapította, hogy a konkrét ügyben még zajló eljárások miatt az adatkiadás elutasításának indokoltsága, illetve a szükségesség-arányosság követelményének érvényesülése nem vizsgálható. Az ítélet tehát arra tekintettel, hogy a „végső” döntés még nem született meg, nem tekinti alkalmazandónak az alapjog korlátozására irányadó tesztet, az adatkiadásról szóló döntést az adatkezelő diszkrecionális jogkörébe utalja, amelyet a bíróság nem vizsgálhat felül.

Az AB az ítéletet nem ténybeli alapon, kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálta,⁵ határozatában az Alaptörvénnyel összhangban álló döntési szempontokat fektette le. Megállapította, hogy a Kúria nem végezte el az adatszolgáltatás-megtagadás tartalmi indokoltságának vizsgálatát, mondván, hogy a végső döntést megelőzően az adatkezelő diszkrecionális döntési jogkörébe tartozik a nyilvánosság korlátozása. Ezzel szemben az AB korábbi gyakorlata éppen annak érdekében rendelkezett a döntés-előkészítésre történő hivatkozás garanciáiról, hogy az ne váljon pusztán formális, bármikor felhívható korlátozási alappá. Ezért ha az adatkezelő döntés-előkészítő jellegre hivatkozik, a döntés meghozatalát megelőzően is vizsgálendő, hogy ezt alkotmányosan igazolható indokok alapján teszi-e és csak a feltétlenül szükséges mértékben tagadta-e meg a közérdekű adatszolgáltatást. E körben minden esetben tartalmi vizsgálati szempontot képez, hogy a közérdekű adat kiadása mennyiben befolyásolja a szóban forgó döntés meghozatalát, megghiúsítaná-e a döntés hatékony végrehajtását vagy ellehetetlenítené-e a befolyásmentes, független köztisztviselői munkát. A Kúria ennek vizsgálatát az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglaltakkal ellentétesen kizártnak tartotta, amely e vonatkozásban a közérdekű adatok nyilvánosságához való alapjog sérelmét eredményezte.

A határozathoz Dienes-Oehm Egon, Juhász Imre, Pokol Béla, Salamon László, Balsai István, Szívós Mária és Lenkovich Barnabás alkotmánybírák fűztek különvéleményt. Ezekben egyrészt kritikával illették a korábbi