

ZV 24 Az alkotmány értelmezésének sajátosságai (2020. március vége)

I. Az alkotmánybíráskodás sajátos módszere az alkotmányértelmezés. Ennek előkérdése a jogértelmezés fogalma. A jogértelmezés egy gondolkodási folyamat, művelet, amelyik egy jogi norma adott egyedi esetre vonatkozó valódi és konkrét teljes tartalmának föltárására irányuló tudatos tevékenység, amelynek eredményeként normaproponciók jönnek létre. A korszerű felfogások szerint a jogértelmezés mindig valamilyen jogeset kapcsán történik, azaz a jogértelmezés mindig aktuális: egyedi jogesetre vonatkozik és meghatározott körülmények között megy végbe. Ennek egy sajátos következményproblémája: hogyan lehet akkor mégis – relatív mértékben – biztosítani a jog kiszámíthatóságát és a jogbiztonságot.

Határozottan különbséget kell tenni a szigorú, jogelméleti értelemben vett jogértelmezés és a köznapi, tágabb értelemben vett jogértelmezés között. A jogelméleti értelemben vett jogértelmezés a jogalkalmazás egyik művelete, az a jogalkalmazói döntés és abban a jogkövetkezmények megalapozását szolgálja, ezért nem lehet vagylagos vagy feltételes, vagyis a fölvetődött kérdéseket valahogy el kell dönteni. A döntést megelőzően természetesen lehetnek és vannak különböző vélemények, de maga a döntés (egyhangú vagy többségi) egy értelmezést kell, hogy tartalmazzon.

A tényállás megállapítása és a jogértelmezés műveletei szoros kapcsolatban vannak, párhuzamosan mennek végbe. Ezt fejezi ki elméletileg a jogalkalmazás hermeneutikai modellje. A konkrét esetek nélküli jogértelmezések szerintem nem tekinthetők a szó szigorú értelmében vett jogértelmezésnek, helyesebb azokat jogmagyarázatnak tekinteni. Ebben a kérdésben a szakirodalom megosztott.

II. A fentiek alapján az alkotmányértelmezés problémája (legalább) négy további, tovább bontható kérdést tartalmaz.¹ Ezek:

(1) az alkotmányértelmezés sajátosságai a jogértelmezés más eseteihez képest; ezen belül is

a) az alkotmányok szövegezéséből adódó és sajátos értelmezési problémákat fölvető sajátosságok: tömör szövegezés, általános jogelvek, szimbolikus megfogalmazások, az alkotmányozás kompromisszumaiból eredő homályos vagy ellentétes megfogalmazások, elmélettörténeti összefüggéseket tartalmazó fogalmak vagy elméletileg beágyazott fogalmak mint különösen a jogállam, az emberi méltóság, az egyenlőség fogalma; de ilyen volt a dolgozó nép és ilyen most a történeti alkotmány is. Vö. Nemzeti Hitvallás, Jakab-Sonnevend cikk. Böckenförde ezeket „zsilipfogalmaknak“ nevezi (bezsilipelik, korlátozottan beengedik a politikát a jogba).

A preambulumban kötelező erejének a kérdése ugyan általános jogelméleti probléma, de ennek az alkotmányértelmezés esetében különös jelentősége van
b) az alkotmányok és az alkotmánybíráskodás politika jellegéből adódó sajátosságok,
c) az alapjog kollíziók sajátosságából fakadó sajátosságok. Ez utóbbihoz kapcsolódó alapjog-értelmezési elméletek jelentőségét az alkotmánybíráskodás kiszámíthatóságának a követelménye adja: a jogállamiságból következő jogbiztonság követelménye az alkotmánybíráskodásra is kötelező.

d) az értelmezés absztraktabb jellege, absztrakt és „igazi“ értelmezés, az értelmezés alapjául szolgáló eset sajátosságai: erős politikai jelentőség, ún. intézményi tények, a

¹ Az alkotmányértelmezésről átfogóan Petrétei 2011, 116-168. p. Jakab A féle kommentár

tényállás sokszor nem úgy konkrét, mint a közönséges jogalkalmazás esetében, más hermeneutika; a közönséges bírászkodás esetében nem lehetséges „absztrakt törvényértelmezés”, absztrakt alkotmányértelmezés viszont lehetséges és van, noha kívánatosága vitatható.

e) az előzőnek egyik mozzanata, jelentősége miatt mégis külön kiemelem: a tényállás minőségileg más, mint a hagyományos, tipikus jogalkalmazás esetében: vagy nincs (absztrakt alkotmányértelmezés), vagy nagyon sajátos, más (absztrakt normakontroll) vagy azt igen sajátosan közelítik meg, más a hermeneutika (konkrét normakontroll, alkotmányjogi panasz).

f) Különbség van az államszervezeti és az alapjogi rendelkezések értelmezése között. Az államszervezeti rendelkezéseknél a hatalommegosztás és a népszuverenitás elvei az alapvetők, ebből fakadóan a (túlzott) hatalomkoncentráció veszélye vs kormányozhatatlanság veszélye; aktualiter: a kormányozhatóság /kormányozhatatlanság normális és rendkívüli körülmények között; az alapjogok területén az értelmezés alapvető háttérkérdése az állam és társadalom viszonya, a részleteket illetően pedig az alapjog-értelmezési elméletek.

(2) az alkotmányértelmezés alkotmányhoz kötöttsége tartalmilag és formailag. Tartalmilag: az alkotmány köt, de mi mondjuk meg, mi az alkotmány. Formailag: az alkotmányban az alkotmányértelmezésre és jogértelmezésre vonatkozóan rögzített rendelkezések is vannak, illetőleg lehetnek.

(3) Mit jelent az Alkotmánybíróságok által végzett alkotmányértelmezés kötelező jellege, erga omnes hatálya.

Itt egy általánosabb kérdés a kötelező jogértelmezés problémája. A jogelméleti probléma: mit lehet kötelezően előírni: a értelmezés mint gondolkodási folyamat és mint eredmény, mint normaproponíció. Kötelezően előírni csak az utóbbit lehet, de annak meg az a tulajdonsága, hogy maga is értelmezésre szorul.

További kérdés egy kötelező normaproponíció alkalmazás alkotmányossága és jogpolitikai indokoltsága. Magának az értelmezésnek a kötelező jellegét pozitív jog így nem mondta ki, csak a döntések kötelező jellegét, ezt szerintem túlfeszítették.

(61/2011. AB határozat: Az Alkotmánybíróság az Alkotmány - absztrakt vagy konkrét - értelmezése során alkotmányos követelményeket állapít meg, amelyek az Alkotmánnyal azonos szintű követelményekké válnak, és erga omnes hatályúak, ezért a törvényalkotó, továbbá az ítélező bíróságok kötelesek érvényesíteni azokat az alkotmányos jogok védelme során.) A hivatkozott döntés ezt a kötelező jelleget nem szűkíti le a határozat rendelkező részében foglaltakra. Kötelező ereje azonban csak a rendelkező részekbe foglalt megállapításoknak lehet, az indokolásban szereplő megállapítások csak orientálnak.

Az Alaptörvény R) cikk (3) előírja, hogy „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.” Ennek – az előzőekben kifejtetteken túl – sajátos problémája a „történeti alkotmányunk vívmányai” bizonytalansága.

(4) Mennyiben kötik az AB-t saját döntései. Nincs stare decisis, res iudicata csak korlátozottan van, az AB nem precedensbíróság, ugyanakkor a jogbiztonság követelménye rá is vonatkozik. Alapjog értelmezési elméletek, jogállam-fölfogások szerepe ebből a szempontból jelentős.

III. Alapjog-értelmezési elméletek (Ernst-Wolfgang Böckenförde alapján, kiegészítésekkel és módosításokkal.)

Böckenförde elméleti kiindulópontja, hogy az alkotmányértelmezés és ezen belül különösen az alapjogok értelmezése sajátos módszert, módszertant és értelmezéselméletet igényel.

Szerinte az államjogi értelmezés nem szakítható ki a politikai összefüggésekből, az ún. semleges értelmezést kritizálja, másrészt azonban az alkotmányértelmezés nem válhat más eszközökkel folytatott pusztá politikává, arra van ráutalva, hogy kijelentéseinek és argumentumainak ellenőrizhető jogi módszerben rejlő alapja legyen, azok megfelelő indokolási összefüggésben álljanak.

Az államjog más jogágaknál erősebb politikai kötöttsége, fogalmainak és elveinek politikai-ideológiai tartalma miatt azok nincsenek elszigetelve a továbbfejlesztéssel szemben, zsilipfogalmak, nyitottak a beszivárgás és manipuláció iránt, aminek az eredménye fogalomcsúsztatás által történő alkotmányváltoztatás

(Verfassungsumwandlung durch Begriffsverschiebung). Ezért is elengedhetetlen a biztosított és ellenőrizhető jogi módszer. Az államjog dogmatikai-értelmező művelése, ami az államjogtudomány feladata, egyrészt politikai tudatosságot igényel, másrészt biztos jogi módszerhez való kötöttséget, olyan jogi módszerhez, amelyik racionális, interszjektív közvetíthető és felülvizsgálható, ennyiben objektív kritériumok és standardok szerint érvel, és ezért nem áll nyitva szubjektív tetszőlegesség vagy tetszés szerinti előfeltevések, előítéletek előtt. Erre éppen a politikával való szoros érintkezés miatt van szükség. A kulcskérdés a helyes alkotmányértelmezés, ennek egységes elméletéről ma nem lehet beszélni. (Die Eigenart des Staatsrecht und der Staatsrechtswissenschaft 25-27. old.)

Az alapjogértelmezés jelentősége: közvetlenül érvényes jog, lapidáris megfogalmazás, alapelvmeghatározások, amelyekből a tartalmi egyértelműség hiányzik. Nem pusztán explikatív, hanem kitöltő (ausfüllende) értelmezést igényelnek, gyakran inkább kifejtés (Ausdeutung) és konkretizálás – meghatározott alapjogelmélet alapján.

Böckenförde 5 alapjogértelmezési elméletet különböztet meg, ezek a következők: 1. A liberális (polgári-jogállami) alapjogelmélet 2. Az intézményi alapjogelmélet 3. Az értékelméleti alapjogelmélet 4. A demokratikus-funkcionális alapjogelmélet 5. A szociális állami alapjogelmélet

Történetileg és logikailag is a liberális (polgári-jogállami) alapjogelmélet a kiindulópont: tiszta és világos, de nem kielégítő. A további elméletek a liberális értelmezés korrekcióját célozzák, ennek során a világos egyértelműség sokszor elsikkad; ezek a további elméletek át is nyúlnak egymásba.

1. A liberális (polgári-jogállami) alapjogelmélet:

a) Az elmélet lényege: az alapjogok az egyén állammal szembeni szabadságjogai illetőleg védőjogok. Az a rendeltetésük, hogy az individuális és társadalmi szabadság fontos területeit, amelyek a történeti tapasztalatok szerint különösen ki vannak téve az állam fenyegetésének, éppen ezzel a fenyegetéssel szemben biztosítsák. Az alapjogok kiindulópontja a polgári jogállam eszméje számára alapvető felosztási elvben, a polgári társadalom és az állam megkülönböztetésében rejlik. Eszerint az egyén szabadság-szférája nem társadalom előtti a közösségi kötöttségek hiánya értelmében, egy sajátos értelemben azonban állam előtti: az állam hatásköre ezzel a szabadság-szférával szemben elvileg korlátozott. Az alapjogi szabadságot nem az

állam konstituálja, hanem az jogilag megelőzi az államot. Nem történeti, hanem sajátos logikai és legitimációs értelemben, azaz normatív értelemben állam előtti jogok: elméletileg nem az állam adja, hanem megelőzik az államot. Az államnak meg kell teremtenie az alapjogok biztosításának előfeltételeit és intézményeit, továbbá a jogi határok megvonásával a változó viszonyok között összeegyeztethetőnek kell tartania /össze kell egyeztetnie az egyik szabadságát a másikéval, a határ a másik szabadsága. A szabadság tartalma, "szubsztanciája" és ezáltal a vele való élés módjának a meghatározása eleve kívül esik az állam szabályozási kompetenciáján.

Az alapjogok mint szabadságjogok ebben az értelemben az egyének (társadalom) és az állam közötti hatáskörmegosztás normái is, negatív hatásköri normák az államhatalom tevékenysége számára.

b) Következmények:

aa) az egyes alapjogok által védett szabadság az alapjogok elhatároló jellege következtében maga a szabadság mint olyan (schlechthin), és nem célokhoz kötött szabadság, az, hogy milyen motívumból és milyen céllal gyakorolják, egyedül a jogosult dolga és döntése, ezért gyakorlásuk nem lehet állam általi jogi értékelés tárgya és nem differenciálható jogilag a szabadság terjedelme sem.

bb) az alkotmányosan megengedett törvényi korlátozás maga is korlátozott, egyedüli szempontja az arányosság; kidolgozója és képviselője C Schmitt.

Vö. Alaptörvény I. (3) „Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

cc) nincs közvetlen vonatkozás a jogok tartalmára

dd) a tényleges gyakorlást az állam nem garantálja, nem biztosítja, az magánügy (pl. sajtó sokszínűség) nincs joggal való visszaélés sem

c) Problematikus mozzanat: vakság a társadalmi föltételek iránt és a társadalmi hatások iránt; a társadalmilag már létező vagy legalábbis kialakulóban lévő szabadságszférát védi. Klasszikus kritika: Anatol France a híd alatt alvás szabadságáról.

2. A intézményi alapjogelmélet

a) Lényege: az egyes alapjogoknak objektív rendező elvei vannak a védett életszféra alapján. Az egyes alapjogoknak alapeszméi vannak, kibontásuk és megvalósulásuk /megvalósításuk az egyes alapjogok alapeszméi által vezérelt jogi szabályozással.

Intézményes garanciák, részletesebb szabályozás, az alapjog mint intézmény.

Normatív rendezett szabadság, a szabadságjogok állam által konstituált jogok.

b) Következmények:

aa) nagyobb beavatkozási lehetőség: az alapjog lényegét meghatározó valamint korlátozó és szabályozó törvény megkülönböztetése (vö. 2/3!), a szabályozás még nem korlátozás (pl. sajtószabadság közelebbi meghatározása, közszolgálati – kereskedelmi megkülönböztetés, belső sajtószabadság biztosítása, adatszolgáltatási kötelezettség, szabályok a sajtókoncentráció veszélyével szemben.

eddig szabályozás stabilizálása, (az a rendje, ami van)

c) Problematikus mozzanat: a szabadságjog privilégiummá válásának veszélye (tudományos kutatás, tanszabadság, egyetem, egyházak támogatása)

A jogvédelem korlátozottságának veszélye: szabályozás még nem alapjogkorlátozás, de ennek ellenére a szabályozás átcsúszhat korlátozásba.

A magyar AB gyakorlata ehhez állt közel: vö. állam intézményvédelmi kötelezettsége. 8/2011. AB határozat.

3. Az értékelméleti alapjogelmélet

a) Lényege: az alapjogok funkciója a társadalomnak mint érték és kultúrközösségnek az integrációja. Rudolf Smend integrációs elméletén alapul.

Az állam mint integráció, az alapjogok ennek az integrációs folyamatnak a konstituáló elemei.

Az intézményi alapjogelmülethez hasonlóan objektív (akar lenni), ezért részben azonosak a következményei is.

Meghatározott, az állam alapjául szolgáló értékek alapján való értelmezés, mivel az alapjogok alapvető közösségi értékeket rögzítenek. Az alapjogban kifejezett érték értelmének szellemtudományi vizsgálata.

b) Következmények: nagyban hasonlít az intézményi alapjogelmülethez,

következményeik részben azonosak, mindkét esetben az alapjogi szabadság objektíválódásáról és tartalmi irányultságáról /irányáról (Ausrichtung) van szó, az értékjelleg azonban további mozzanatokat eredményez, itt csak ezekről.

aa) értelmezésük szellemtudományi módszerekkel, az alapjogok tartalma a bennük kifejezett érték értelmének a föltárása révén, emancipálódás a hagyományos jogászti módszertan alól, sajátos alkotmányértelmezési módszerek.

bb) az alapjogok célra orientáltak, a velük való élés egyes esetei között különbséget lehet tenni, és ennek következtében eltérő jogvédelem. Különbség az értékteremtő és az értékvesztélyeztető joggyakorlás között, csak az értékes joggyakorlást védi a jog. Ez az egyes alapjogok relativizálódásával járhat, pl. sajtószabadság: kommunikáció, véleményképződés mint érték. Eltűnik az elvont értékek és az alapelvek közötti különbség.

c) Problematikus mozzanat: Önkényes értelmezés ill. sokféle értelmezés lehetősége Vonzóereje: alapjog kollíziók látszattmegoldása. Csak látszólagos megoldást nyújt, mivel nincs racionálisan levezethető értékrangsor, csak világnézetileg determinált értékválasztás.

A „történeti alkotmány vívmányaira” hivatkozás ebbe az irányban hathat. vö. 22/2016. AB hat (önazonosság)

A magyar AB gyakorlata szerintem a 2. és a 3. között ingadozik; a VII. Alapörvény-módosítás meg az előbbiekkal szemben a liberális + intézményi vegyülete. .

4.) Demokratikus - funkcionális alapjogelmület:

a) kiindulópontja: az alapjogok közösségi /közéleti (öffentlich) és politikai funkciója a politikai akaratképződés demokratikus folyamatában rejlik, az ezeknek a folyamatoknak a támogatása és védelme, ez legitimál és tartalmilag determinál. Összeegyeztethetetlen ezzel az elmélettel az a gondolat, hogy az alapjogoknak az individuum valamiféle állammentes vagy államot megelőző szféráját kellene védenie.

Középpontban a politikai szabadságjogok állnak; nem a szabadság mint olyan (schlechthin), hanem a valamiért való szabadság.

b) Következmény: a szabadságjogoknak célja van, a vonatkoztatási pont nem az egyén, hanem a demokratikus politikai folyamat, az alapjogok annak biztosítását szolgáló eszközök. A szabadságjogok az állampolgárt, az egyént mint a politikai közösség tagját illetik meg, ez legitimálja a szabadságjogokat és szabja meg tartalmukat; de hatásuk ezen túlterjed, nem az egyén és az állam közötti hatáskörmegvonást jelentenek, hanem a közéletben való szabad részvételre vonatkoznak. Az ún. participációs jogok kiemelt jelentősége.

A következmények különböző intenzitással vonhatók le: pl: csak politikai sajtónak több szabadság mint az intimpistáskodó pletykalapoknak-pl. nemzetiségi sajtó támogatása. A privát motivumú joggyakorlás háttérbe szorítása.

A gyülekezési jog hatályos magyar jogi szabályozása ezzel kifejezetten ellentétes.

c) Problematikus mozzanat: a politikai - nem politikai nehezen határolható el → önkényes értelmezés lehetősége, relativizálás

negatív szabadság → pozitív szabadság → kötelezettség (pl. szavazási kötelezettség), a szabadságjogok gyakorlásának önkéntessége relativizálódik. Hajlam arra, hogy a republikánus éthosz erkölcsi kötelességéből jogi kötelezettséget csináljon, ami a szabadságjogok korlátozásának a veszélyével járhat. A skála síkos, csúszós.

5.) A szociális állami alapjogelmélet

a) Kiindulópontja a liberális fölfogás szocialista /szociális kritikája, törekvés az alapjoggyakorlás társadalmi föltételeinek a biztosítására. A „szocializálódás tendenciája”, fokozódó kölcsönös függés, társadalmi szolgáltatásokra való ráutaltság. Az államnak az alapjogok tényleges érvényesülését biztosítania kell.

Az alapjogok az állammal szembeni teljesítési igények. Közvetíteni kell ezeket az igényeket valamint az alapjogok biztosítására szolgáló intézményekben való részvétel igényét.

Az állami intézményekben való részvétel biztosítása pl. oktatás, sajtótámogatás, egyháztámogatás, egészségügyi ellátás.

b) Következmény: függ a pénzügyi lehetőségektől → prioritási kérdések → politikai mérlegelés

Az alapjogok mint alkotmányi feladatok.

Az alapjogok értelmezésére vonatkozóan nincs határozott álláspontja, az előbbiekhöz csatlakozik.

c) Problematikus mozzanat: céljában bővít, hatásában szűkít

A tételhez kapcsolódó kötelező irodalom:

Paczolay Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és a jog határán In: Paczolay Péter (szerk.) Alkotmánybíráskodás és alkotmányértelmezés Budapest, 1995.

A tételhez kapcsolódó ajánlott és fölhasznált irodalom:

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Grundrechte und Gundrechtinterpretation. In: Böckenförde: Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1991 115-145. p. (Eredetileg 1974)

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Die Eigenart des Staatsrecht und der Staatsrechtswissenschaft In: Böckenförde: Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1991 11-28. p. (Eredetileg 1983)

Paczolay Péter (szerk.) Alkotmánybíráskodás és alkotmányértelmezés Budapest, 1995 kötet további tanulmányai.

Szilágyi Péternek a témában tartott előadásának (A jogalkotás és az alkotmánybíráskodás) a teljes szövege a közeljövőben elérhető lesz a www.szilagypeter.hu honlapon.