

JOGÁLLAM SZÓDÁVAL*Sólyom Péter¹*

A jogállam fogalma általános értelemben egy, a jog alapján és a jog keretei között gyakorolt közhatalmat jelent. A jogállam eszméje az egyének szabadságát hivatott védelmezni a közhatalmat gyakorlók túlhatalmával szemben. A jogállam fogalmának ez a konstrukciója a liberális alkotmányosság XVIII-XIX. századból származó, máig érvényes vívmányait juttatja kifejezésre, amelyet a második világháború után elsősorban a nyugati világ politikai rendszerei tettek jogrendjük megkérdőjelezhetetlen alapjává. A kommunista rendszerek '89 utáni bukását követően pedig a közép-európai és keleti államok számára a jogállam fogalma azért volt különösen jelentős, hogy arra a fejlődésre emlékeztesse ezeket az államokat, amelyen keresztül kell menniük a nyugati államok szövetségéhez való csatlakozásuk érdekében.

A jogállam fogalma végső soron az önkorlátozás politikai kultúráján alapul. Annak az alapvető elvnek az érvényre juttatásán, hogy a közhatalom-gyakorlók nemcsak alkotói a jognak, hanem címzettjei is. Ez utóbbi abban fejeződik ki, hogy a jogalkotói alávetik magukat az alkotmányjogi előírásoknak és korlátoknak. Ez a politikai kultúra akkor képes meghatározni az intézményes struktúrát, ha a közhatalom-gyakorlás irányát és tartalmát meghatározó politikai erők nemcsak akkor igazodnak a jogállamiság követelményeihez, ha ez a politikai érdekekkel egybe esik.

Az Alaptörvény viszonya a jogállamiság elvéhez meglehetősen ellentmondásos. Egyfelől megőrizte a 89-es alkotmány önmeghatározását, és demokratikus jogállamként tekint magára, az R cikk első és második bekezdése, illetve a T cikk pedig tovább részletezi ennek a deklarációnak a jogi következményeit. Az Alaptörvény ezen rendelkezései meglehetősen koherensen illeszkednek a Jogalkotási törvényhez, amely a második fejezetében a jogalkotás alapvető követelményeivel kapcsolatban a jogállamiság elve iránti olyan mély elköteleződést fejez ki, hogy az arra érzékeny közjogászok bármikor könnyezve szavalhatják.

Másfelől azonban az Alaptörvény szövegét is sok kritika érte amiatt, hogy – dacára a fent idézett deklarációknak – nem fejeződik ki benne egy világos elköteleződés az önkorlátozás politikai kultúrája iránt, amin a jogállamiság elve érdemben nyugodhat. Több rendelkezést is lehetne ezzel kapcsolatban citálni, de a három legkifejezőbb talán a 37. cikk (4) bekezdése az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozásáról, amely a közjavakat mélyen érintő gazdasági kormányzás korlátait építi le, a IX. cikk (3) negyedik módosítás utáni szövege, amelynek a politikai verseny végzetes torzítása lett az eredménye (a kormány behozhatatlan előnye a politikai kampányban), és a XXII. cikk szintén negyedik módosítás utáni (3) bekezdése, amely az önkormányzatoknak ad alkotmányos felhatalmazást a hajléktalanok kriminalizálására. Az utóbbi egyfelől úgy korlátozza a szabadságot, hogy nem követeli meg egy alkotmányos érdek kifejezett sérelmét, másfelől, miközben beismeri, hogy a lakhatáshoz való jogi igényeket nem tudja teljesíteni (a "törekszik" fordulat ennek a jelzése), lesújt azokra, akik a leginkább rá lennének szorulva egy ilyen jogosultságra.

A posztkommunista új demokráciákban a jogállam elvének tekintélye több tényezőn múltott és múlik. Az egyik, hogy milyen sikeresen kapcsolódik a politikai közösség újrafogalmazásának

¹Sólyom Péter, mb. tanszékvezető egyetemi docens, DE-ÁJK

vállalkozásához. Az Alkotmánybíróság a jogállam fogalmának tartalmát a kárpótlási és igazságtételi követelések² kapcsán azon elv mentén fejtette ki, hogy „az adott történelmi helyzetet a jogállam keretein belül és annak kiépítése érdekében figyelembe lehet venni. Nem lehet azonban a történelmi helyzetre és a jogállam megkövetelte igazságosságra hivatkozva a jogállam alapvető biztosítékait félretenni. Jogállamot nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani. (...) A jogviszonyok igazságtalan eredménye (...) önmagában nem érv a jogbiztonsággal szemben, a tárgyi és formális elvekre támaszkodó jogbiztonság előbbre való.”

Az Alaptörvény jogállam eszméje iránti elkötelezettségét erősen viszonylagosítja, hogy elutasítja a Sólyom-bíróság jogállami doktrínáját, és a mögötte meghúzódó jogfolytonosság koncepciót. Az Alkotmánybíróság akkori felfogását az igazságtételt követelők nem tudták elfogadni, és lényegében az Alaptörvény ezen kritikusok felfogását igyekezett követni. Ez a legfőbb üzenete a negyedik módosítással beemelt U cikknek.

Azt, hogy az önkorlátozás politikai kultúrája nem értékes az Alaptörvényt megalkotó új politikai rend számára, sajnálatosan sok tényrel igazolható, de ebben a történetben az alkotmánybírák egyoldalú jelölésének és megválasztásának különös jelentősége³ volt. Így létrejöhetett az a testületi többség, amely képes arra, hogy a közjog alapvető fogalmait az új politikai rendnek megfelelően újraértelmezze. A magyar alkotmányos kultúra nagy tragédiája, hogy ez az új politikai rend a jogállamiság eszméjével szemben próbálta meg saját identitását⁴ megfogalmazni.

Általánosságban azt lehet mondani, hogy az új „jogállami” doktrína már engedékenyebb azoknak a helyzeteknek a felülvizsgálatában, amikor a törvényhozó hatalom a jogállam elvéből következő követelmények alól kívánja felmenteni magát. A közelmúlt alkotmánybírói gyakorlatából három szimbolikus példa erre:

(1) a pénznyerő automaták betiltásának alkotmánybírói megítélése,^{5 6} amikor a nemzetbiztonság gyengén valószínűsített kockázata elég volt a bíróság számára az alkotmányos tulajdon garanciájának felszámolásához. Ezt a történetet egyébként érdemes a jogok újraleosztásának történetével együtt olvasni.

(2) A semmisségi törvény igazolása⁷ során⁸ a vitatott bírói eljárásokkal összefüggésben az Alkotmánybíróság inkább választotta a hatalommegosztás felfüggesztésével és a bírói függetlenség megsértésével járó szabályozási megoldást, mint az ügyészség által javasolt, a jogállami kereteket tiszteletben tartó perújítást.⁹

(3) Ebbe a sorba illeszkedik az önkormányzatok rendeletalkotási hatáskörének a kiszélesítése¹⁰ is, amellyel ebben az írásban foglalkozom.

Azért is érdemes részletesebben vizsgálni ezt a határozatot, mert sok szempontból hitelesen fejezi ki az új politikai rend alkotmányos világképét. A határozat előtörténetével¹¹ e bejegyzés keretében nem tudok részletesen foglalkozni, a történet fonalát érdemes a 38/2012-es AB határozattal¹² felvenni. Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság többek között

² <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/A0D36B21A86C45BEC1257ADA0052B4F7?OpenDocument>

³ http://hvg.hu/itthon/20150317_Egyertelmu_a_kormany_nak_kedvez_az_Alkotma

⁴ <http://szuveren.hu/jog/az-elkulonbozodes-kenyszerei>

⁵ 26/2013. AB határozat

⁶ <https://www.jema.hu/article.php?c=289>

⁷ <http://szuveren.hu/jog/alkotmanybiraskodas-a-kormany-szolgalataban>

⁸ 24/2013. AB határozat

⁹ <http://www.jogiforum.hu/hirek/25170>

¹⁰ 29/2015. AB határozat

¹¹ http://ataszjelenti.blog.hu/2015/07/01/tegyen_vegre_az_alkotmanybirosag_az_onkormanyzati_onkeny_ellen

¹² <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1C19F4D0CFDE32FBC1257ADA00524FF1?OpenDocument>

megsemmisítette a helyi önkormányzatairól szóló törvény 51. § (4) bekezdését és 143. § (4) bekezdésének e) pontját, amelyek felhatalmazást adtak a helyi önkormányzat képviselő-testületének arra, hogy rendeletben pénzbírsággal sújtható tiltott, közösségellenes magatartásokat határozzanak meg.

A határozat indoklása szerint a felhatalmazás tartalmának értelmezését igencsak megnehezíti, hogy nem egyértelmű a Mötv. fogalomhasználata. Az 51. § (4) bekezdése „közösségellenes” magatartások tilalmazására ad felhatalmazást. A 143. § (4) bekezdés e) pontjában foglalt felhatalmazás pedig a „kirívóan közösségellenes” magatartások meghatározására szól. E rendelkezések megfelelő értelmezését tovább nehezíti a szabálysértési törvény 170. §-a, amely a következőképpen határozza meg a garázdaság tényállását: „Aki olyan kihívóan közösségellenes magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást vagy riadalmat keltsen, szabálysértést követ el.” Mivel a törvény e rendelkezése az egész ország területén megtiltja és büntetni rendeli azokat a kihívóan közösségellenes magatartásokat, amelyek alkalmasak arra, hogy másokban megbotránkozást vagy riadalmat keltsenek, nehezen értelmezhető, hogy mely magatartások tilalmazására és szankcionálására terjed ki a helyi önkormányzatok számára adott rendeletalkotási felhatalmazás. Ezért az Alkotmánybíróság a jogállamiság elvére hivatkozva megsemmisítette ezeket a rendelkezéseket. Ezt követően pedig több, – köztük bírói kezdeményezésre¹³ indult – eljárásban mondta ki a közösségi együttélést szabályozó helyi önkormányzati rendeletek alaptörvény-ellenességét¹⁴ és ezzel összefüggésben alkalmazási tilalmát.

Időközben azonban megváltozott Alaptörvény szövege. Az Alaptörvény Negyedik módosítása beiktatta a már idézett XXII. cikk (3) bekezdését, amely szerint „Törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.”

A 29/2015. AB határozatban¹⁵ az Alkotmánybíróság lényegében azt igyekezett tisztázni, hogy milyen változást jelent e kérdésben az Alaptörvény Negyedik módosítása. A kérdés újra az, hogy az önkormányzati törvény rendeletalkotásra felhatalmazó szabályai megfelelnek-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság, jogbiztonság elvének.

Az önkormányzati törvény 8.§ (1) bekezdése szerint

„A helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek:

- a) öngondoskodással enyhíteni a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához;
- b) betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait.

(2) A helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit.

Az ombudsman indítványa¹⁶ alapvetően a 38/2012-es AB határozat érvelésén alapult. Az Alaptörvény és a már idézett jogalkotási törvény szerint a jogállamiság elvének a része, hogy világosan meghatározott legyen a jogalkotásra való felhatalmazás tárgya és annak keretei. Az ombudsman indítványában amellet érvelt, hogy az önkormányzati törvény hivatkozott

¹³ <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/C23C5936173E1CE8C1257C4800212723?OpenDocument>

¹⁴ <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1C19F4D0CFDE32FBC1257ADA00524FF1?OpenDocument>

¹⁵ <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/F058635124A8C31BC1257BE3001B8DC3?OpenDocument>

¹⁶ [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/f058635124a8c31bc1257be3001b8dc3/\\$FILE/ATTUYXP1.pdf/2013_1219-0_ind.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/f058635124a8c31bc1257be3001b8dc3/$FILE/ATTUYXP1.pdf/2013_1219-0_ind.pdf)

rendelkezése nem kellően meghatározott, és ez a határozatlanság az alapvető jogok sérelméhez vezethet. Az eljárási szabályok hiányosságai és a jogalkalmazás bizonytalanságai miatt az ombudsman szerint alkotmányosan nagyon aggályos az önkormányzatok rendkívül széles, parttalan és diszkrecionális rendeletalkotási jogköre. Különösen, hogy a rendeletalkotási gyakorlatot a forráshiányos önkormányzatok bevételszerzési igényei is ösztönözhetik.

Az ombudsmani indítvány tétjét emelte, hogy az itt kifejtett álláspont szerint a széles önkormányzati rendeletalkotási hatáskör nem alapozható az Alaptörvény Negyedik módosítására, az akkor beiktatott XXII. cikk (3) bekezdés kivételes felhatalmazása ugyanis kizárólag az „utcán, közterületen élés” kapcsán ad lehetőséget közvetlenül az önkormányzati rendeletalkotásra. A törvényben biztosított széles rendeletalkotási hatáskörnek az Alaptörvény nyelvtani értelmezése szerint nincs alkotmányos alapja, tehát alkotmányellenes.

A Varga Zs. András jegyezte határozat azonban elutasította az ombudsman indítványát. Értelmezése szerint az Alaptörvény negyedik módosításának közvetett következménye (!) az, hogy kibővítette a helyi önkormányzatok jogalkotási autonómiáját. Állítása szerint ez összhangban van az Alaptörvény emberképével. „Az Alkotmánybíróság már a korábbi határozataiban megállapította, hogy az Alaptörvény emberképe nem az elszigetelt egyéné, hanem a társadalomban élő felelős személyiségé. (...) Az Alaptörvény ugyanis az egyén-közösség közötti viszonyt az egyén közösséghez kötöttsége jegyében határozta meg, anélkül azonban, hogy annak egyedi értékét érintené.”

A határozat szerint az igaz, hogy az Alaptörvény csak egy konkrét államcél, a lakhatás feltételeinek és a közszolgáltatásokhoz hozzáférés biztosításának tekintetében teszi lehetővé egy meglehetősen tág felhatalmazás kitöltését önkormányzati rendeletben. De a konkrét felhatalmazást máshogy kell értelmezni, mint ahogyan az ombudsman teszi. E különös felhatalmazáson keresztül ugyanis az Alaptörvény egy általános alkotmányos felfogása sugárzik át. Éppen ezért ezt a rendelkezést nem a szűken vett nyelvtani értelmének megfelelően kell értelmezni, hanem tágran az Alaptörvény Alkotmánybíróság által megfogalmazott emberképével összhangban. Az új „jogállami” doktrína egy fontos dogmatikai tétele: Az Alaptörvény egyedi tárgyú, különös rendelkezései általános érvényű alkotmányos követelményeket takarnak.

Ezen, szövegen túlterjeszkedő értelmezéshez a határozat az Alaptörvény leghomályosabb rendelkezését hívja segítségül, amikor azt állítja, hogy „ez az értelmezés áll összhangban az R) cikk (3) bekezdésében megjelölt történeti alkotmányunk vívmányaival is.” A történeti alkotmány vívmányaira utaló rendelkezés –mivel egyáltalán nincs megegyezés a közjogi irodalomban arról, melyek ezek a vívmányok –, egy „gumi” szabály, amely az értelmezői önkénynek szolgáltatja ki az értelmezést. És beigazolni látszódnak azok a klasszikus jogászfi félelmek, hogy e a bárhogyan meghatározható tartalmú alaptörvényi rendelkezések az egyéni szabadságot védő formális keretek lebontásának a potenciális eszközei.

De a határozat abban is elbizonytalanítja az olvasóját, hogy helyes-e számon kérni a jogállamiság Alaptörvényből fakadó elvét a helyi önkormányzatoknak adott jogalkotási felhatalmazások kapcsán. Az önkormányzati törvény által alkalmazott jogfogalmak bizonytalanságával és határozatlanságával kapcsolatos aggályokat ugyanis azzal utasította el a többségi indoklás, „hogy kizárólag az Alaptörvényre hivatkozással nem lehet azt vélelmezni, hogy a törvény által biztosított széles rendelet-alkotási lehetőséget a helyi önkormányzatok visszaélészerűen gyakorolnák.”

Ebből levezethető az új „jogállami” doktrínának egy másik fontos tétele: A jogállamiság alapja a széles jogalkotói hatáskörrel felruházott közhatalmat gyakorló testületekbe vetett megelőlegezett bizalom. Nem megelőzni kell a bajt, elég utólag orvosolni.

Nehezen magyarázható, hogyan juthatott a bíróság jóhiszeműen erre a belátásra, amikor rendszeresen érkeztek indítványok¹⁷ a közösségi együttélés szabályozásaival kapcsolatos problémákról, amelyek nem támasztották alá a határozat következtetését.

A történet azonban folytatódik. Nemrég jelent meg a fenti határozat ikerpárja,¹⁸ amely a kaposvári önkormányzat közösségi együttélést szabályozó rendeletének alkotmányos felülvizsgálatával foglalkozott. A rendelet vitatott rendelkezése szerint, aki életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságait közterületen tárolja vagy helyezi el, a közösségi együttélés szabályait sértő magatartást követ el. Az alapvető biztos indítványa szerint a rendelet közvetlenül sérti Alaptörvényt, ezért meg kell semmisíteni. Azzal ugyanis, hogy az életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságok közterületi tárolását tiltja, lényegében az önkormányzat teljes területén szankcionálja a hajléktalanságot, amire Alaptörvény XII. cikk (3) bekezdése már nem hatalmazza fel.

Az Alkotmánybíróság nem értett egyet a megsemmisítésre vonatkozó indítvánnyal – dacára annak, hogy nehéz a rendeletnek az Alaptörvénnyel összhangban lévő grammatikai értelmet tulajdonítani. A Varga Zs. András követő többség az önkormányzati autonómia eszméje iránti „őszinte” tisztelete jeléül, barátságosan hátbaveregette a kaposvári önkormányzatot és egy jó szándékú alkotmányos követelményben elsimította a kérdést. Az alkotmányos követelmény elfogadásának az alapja egyébként az, hogy a bíróság a rendelet grammatikai értelmével szemben a rendeletalkotó szándékának biztosított elsőbbséget, és elfogadta azt az érvelést, hogy a rendelet nem hajléktalanok ingóságainak közterületen való tartása ellen irányult, hanem azokra „az egyes városrészekben a lakosság közérzetét, biztonságérzetét negatívan befolyásoló jelenségekre, hogy egyes lakossági csoportok lakóházaik előtt a járdát, egyéb közterületet elfoglalva, bútorokat kirakva élék mindennapi életüket, a járdát teljes egészében elfoglalva akadályozzák a gyalogos közlekedést, így pedig lehetetlenné teszik a közterület funkciójának megfelelő használatát.”

A jogbiztonság elvének egyik fontos követelménye a normavilágosság: a jogszabályok szövegének felismerhető normatartalmat kell hordozniuk. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság minden jó szándéka ellenére sem tudta azt megállapítani, hogy a rendelet tartalma világos és egyértelmű, így nem sérti a hajléktalanok emberi méltóságát. A normavilágosság problémáját egy alkotmányos követelmény megállapításával vélte helyesnek feloldani. Ahogyan arra Czine Ágnes a különvéleményében rámutatott, számos önkormányzatnak sikerült hasonló esetekben a közterület használat szabályait az Alaptörvény megsértése nélkül megalkotni – nem olyan nagy ördögösség ez.

Összegzésként megállapíthatjuk, hogy az Alaptörvény Negyedik módosításának alkotmánypolitikai döntései azokat a tartalmi különbségeket igyekeztek mélyíteni, amelyek a 89-es alkotmány és az Alaptörvény rendszere között fennállnak. Ennek a politikai törekvésnek az áldozata a jogállamiság elve is. Az elemzett határozatok is ezt a belátást erősítik. Az ombudsman indítványa arra próbált rávilágítani, hogy dacára a negyedik módosításban kinyilvánított politikai akaratnak, az önkormányzatok rendeletalkotási hatásköreire még továbbra is érvényesek a jogállamiság garanciái: a normavilágosság követelménye, a felhatalmazás egyértelműsége, a jogkövetkezmények alapjogokat tiszteletben tartó keretei stb. Erre válaszul a bíróság az önkormányzatoknak adott szabad felhatalmazásról

¹⁷ [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/c39b83b212e1a220c1257e06005de112/\\$FILE/III_665_0_2015_inditvany_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/c39b83b212e1a220c1257e06005de112/$FILE/III_665_0_2015_inditvany_anonim.pdf)

¹⁸ 3/2016 AB határozat

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3C9D91BED0226C80C1257CB60058906A?OpenDocument>

beszél, és végül meglehetősen homályban tartotta, hogy egy ilyen „szabad” felhatalmazásnak miképpen kell viszonyulni a jogalkotás során „egyébként” elvárt jogbiztonsági követelményekhez. A bíróság nem tartotta fontosnak, hogy ebben a kérdésben útmutatást adjon. Hűségesen megvédte a negyedik módosítás politikai döntéseit, de nem érezte szükségét, hogy teljesítse azokat az elvárásokat, amelyeket a joggyakorlat egy, a jogállamiság elvét elfogadó alkotmánybíraskodástól elvárhatna.

A történet csak megerősíti azt a széles körben osztott belátást, hogy amennyiben a joggyakorlat elbizonytalanodik a jogállamiság és a jogbiztonság eszméje iránti elköteleződésben, akkor annak az egyéni szabadság védelme iránti érzéketlenség és az elesettek iránti szolidaritás felmondása lesz a következménye.