

POZSÁR-SZENTMIKLÓSY ZOLTÁN

## Az alkotmánybíróági döntések mérhető ereje – Recenzió a *Constitutional Politics and the Judiciary* című kötetről\* (szerkesztette: Pócza Kálmán)

Pócza Kálmán és szerzőtársai arra vállalkoztak, hogy feltárják a kelet-közép-európai alkotmánybíróóságok tevékenységének sokszínűségét, valamint megmérjék az alkotmánybíróági döntések „erejét”, azt, hogy egyes döntések mennyiben korlátozzák a politikai hatalom, elsősorban a törvényhozás mozgásterét. A kérdés nem is lehetne aktuálisabb: napjaink alkotmányelméleti és politikatudományi vitáinak központi kérdései az alkotmánybíráskodás megkerülhetetlenségéről és legitimitásának megkérdőjelezéséről<sup>1</sup>, jogi karakteréről, vagy éppen a „jurisztokratikus kormányzásról”<sup>2</sup>, valamint az alkotmánybíróóságok törvényhozó és az alkotmánymódosító hatalommal szembeni ellentmondásos viszonyáról szólnak.<sup>3</sup>

Pócza és szerzőtársai abból a kritikai állításból indulnak ki, amely szerint az 1989/1990-es rendszerváltozásokat követően a közép- és kelet-európai alkotmánybíróóságok „túl nagy hatalomra tettek szert”, elsősorban azzal, hogy jelentős mértékben korlátozták a választópolgárok iránt közvetlenül felelősséggel tartozó törvényhozások mozgásterét, ezzel maguk is politikai döntéshozókká váltak. Az alkotmánybíráskodás politikai karakterének felismerése természetesen nem újdonság a jogtudományban és a politikatudományban<sup>4</sup>, az a kritika azonban, amelyre a kötet reflektál, elsősorban egy politikai állítás, amely joggal tarthat számot a társadalom figyelmére. A kötet szerzői arra vállalkoztak, hogy empirikusan megmérjék a kelet-közép-európai alkotmánybíróóságok politikai aktorokat korlátozó és „politikaformáló” tevékenységét – ilyen módon, szándékuk szerint, bizonyított tények közreadásával járuljanak hozzá az alapkérdésről szóló társadalmi diskurzushoz.

A kutatás vitathatatlan újdonsága a kutatási módszertan, amelyet Pócza Kálmán, Dobos Gábor és Gyulai Attila előzetesen a *German Law Journal* hasáb-

\* Kálmán PÓCZA (ed.): *Constitutional Politics and the Judiciary. Decision-making in Central and Eastern Europe* Routledge, 2018. pp. 252.

<sup>1</sup> ANTAL Attila: Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon In: *Politikatudományi Szemle* XXII. évfolyam, 3. szám (2013) pp. 48–70.

<sup>2</sup> Lásd: SZENTE Zoltán: Jog és politika határán: Az alkotmánybíróóságok és az alkotmánybíráskodás jellegéről. In: Szente Zoltán – Gárdos-Orosz Fruzsina (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után* HVG-ORAC, 2015. pp. 13–40.; Pokol Béla: A jurisztokratikus állam *Dialóg Campus*, 2017. pp. 1–162.

<sup>3</sup> Zoltán SZENTE – Fruzsina GÁRDOS-OROSZ (eds.): *New Challenges to Constitutional Adjudication in Europe. A Comparative Perspective* Routledge, 2018. pp. 324.

<sup>4</sup> Lásd: Győrfi Tamás: Az alkotmánybíráskodás politikai karaktere. Értekezés a magyar Alkotmánybíróóság első tíz évéről *Indok*, 2001. pp. 194.

jain is közreadtak.<sup>5</sup> A szerzők elutasítják azt a hagyományosnak nevezett megközelítést, amely szerint önmagában a vizsgált norma alkotmányosságáról való döntés tartalma alapján a „pozitív” és „negatív” jelzőkkel leírhatók lennének az alkotmánybíróvági határozatok. A kutatás alapvető kérdése az *alkotmánybíróvági döntések erőssége*. Nem a döntések hatását, következményeit méri a szerzők, hanem – saját metaforájuk szerint – azt, hogy a „boxoló által bevitt ütés” önmagában mekkora erejű. A kutatási módszer az alkotmánybíróvági döntések legkisebb szerkezeti egységének – a szerzők megfogalmazásában –, az *alkotmánybíróvági rendelkezés* elemzésén alapul. Egy alkotmánybíróvági határozat több rendelkezést is tartalmazhat, attól függően, hogy a vizsgált normaszöveg mely tartalmi egységeivel (normáival) kapcsolatban tesz és milyen tartalmú megállapításokat. Az is előfordulhat, hogy a testület egy normával kapcsolatban többféle megállapítást tesz.

Az alkotmánybíróvági rendelkezéseket a szerzők többféle szempont szerint vizsgálják. A legegyszerűbb megközelítésben, megkülönböztetik (A) a vizsgált norma alkotmányosságáról szóló rendelkezést, valamint (B) az olyan további, előíró rendelkezéseket, amelyek meghatározzák, hogy az adott jogterület szabályozása milyen feltételekkel, tartalmi elemek figyelembevételével lehet alkotmányos.

(A) Az első csoportba tartozó, a norma alkotmányosságához kapcsolódó megállapításokat hordozó rendelkezéseket a szerzők további szempontok alapján osztályozzák. Tartalmuk szerint, a „gyengébbtől” az „erősebbek” felé haladva ezek lehetnek (a) elutasítást (ide értve annak megállapítását is, ha vizsgált norma összhangban van az alkotmánnyal), (b) alkotmányos mulasztást, (c) eljárási alkotmányellenességet, (d) alkotmányos követelményeket, (e) tartalmi alkotmányellenességet és (f) absztrakt alkotmányértelmezést megállapító rendelkezések. „Teljességük” szerint e rendelkezések (a) kvalitatív alapon részleges megsemmisítést megállapítók<sup>6</sup>, (b) kvantitatív alapon részleges megsemmisítést megállapítók<sup>7</sup>, vagy (c) teljes megsemmisítést<sup>8</sup> megállapítók lehetnek. Az időtényező alapján az alkotmánybíróvági határozatok által megfogalmazott rendelkezések *ex tunc*, *ex nunc* és *pro futuro* hatályúak.

(B) A második csoportba tartozó, előíró rendelkezéseket kötelező erejük alapján rangsorolják a szerzők. (a) Azok az előíró rendelkezések, amelyek az alkotmánybíróvági határozatok rendelkező részében kapnak helyet, kötelezőek, ilyen módon ugyanazt a funkciót töltik be, mint az alkotmányos követelmények. (b) Ezt

<sup>5</sup> Kálmán Pócza – Gábor Dobos – Attila Gyulai: How to Measure the Strength of Judicial Decisions: A Methodological Framework *German Law Journal* Vol. 18. No. 06. (2017) pp. 1557–1586

<sup>6</sup> Kvalitatív alapon alkalmazhat részleges megsemmisítést az alkotmánybíróvági határozat, ha ki kívánja küszöbölni, hogy az adott norma – jogértelmezésen alapuló – alkotmányos és alkotmányosértő alkalmazása közül az alkotmányosértő alkalmazás folytatódjon.

<sup>7</sup> Kvantitatív alapon alkalmazhat részleges megsemmisítést az alkotmánybíróvági határozat, ha álláspontja szerint a vizsgált norma minden értelmezése alkotmányellenes.

<sup>8</sup> A teljes megsemmisítés a vizsgált normaszöveg egészére vonatkozik.

követik azok az előíró rendelkezések, amelyek nem a rendelkező részben kapnak helyet, azonban az indokolás önálló szerkezeti egységeinek tételmondataiként szerepelnek. (c) Az indokolás további előíró megállapításai egyfajta iránymutatásként szerepelhetnek az alkotmánybírósági határozatok indokolásában, a tételmondatokhoz hasonlóan azonban ezek sem kötelezőek. (d) A szerzők megkülönböztetik azt az esetet is, amikor a határozatban egyáltalán nem szerepelnek előíró rendelkezések.

A módszertan kialakítása során a szerzők arra a szempontra is figyelemmel voltak, hogy az alkotmánybírósági rendelkezések fentiek szerinti típusai és altípusai milyen kombinációkban fordulhatnak elő.<sup>9</sup> Ahhoz ugyanakkor, hogy a kutatási módszer alkalmas legyen a vizsgált alkotmánybíróságok gyakorlatának empirikus adatokon alapuló feldolgozására és értékelésére, elkerülhetetlenül szükség volt az *alkotmánybírósági rendelkezések* megfelelő súlyozására is. Az alkotmánybírósági rendelkezésekhez társított valamennyi jellemzőhöz (tartalom, teljesség és időtényező) a norma alkotmányosságáról szóló rendelkezések esetében, valamint a kötelező jelleg szerinti megkülönböztetés az előíró rendelkezések esetében) 0 és 10 közötti skálaértékeket rendel a módszer, azzal, hogy 0,5 a legkisebb változó érték. Egy alkotmánybírósági rendelkezéshez tehát több szempont alapján is kapcsolódhatnak pontértékek. Az egyes alkotmánybírósági rendelkezések súlyát a szerzők egymáshoz képest állapították meg. Egy kiemeléssel élve: a szerzők álláspontja szerint a tartalmi alkotmányellenesség megállapításának az eljárási alkotmányellenességénél mindig erősebbnek kell lennie, abban az esetben is, ha az előbbihez nem, az utóbbihoz pedig hozzáadódnak a további szempontokhoz (pl. teljesség, időtényező, előíró rendelkezések) rendelt pontértékek. A legerősebb pontértéket (10) a szerzők az absztrakt alkotmányértelmezéshez rendelik, arra figyelemmel, hogy ezen alkotmánybírósági rendelkezéssel a testület lényegében az alkotmányszöveget egészítheti ki, ilyen módon a legerősebb korlátozást gyakorolja a törvényhozó hatalomra is.

A kötetben közreadott tanulmányok a fentiek szerinti kutatási módszer szigorú alkalmazásával vizsgálják a cseh, a lengyel, a magyar, a német, a román és a szlovák alkotmánybíróságok 1990–2015 közötti gyakorlatát. A németországi gyakorlat vizsgálata minden bizonnyal elsősorban referenciaértékkel bír: az alkotmánybírósági döntések erejéről pontosabb kép rajzolható fel, ha a vizsgálat egy nagy múltra visszatekintő a testület tevékenységének elemzésére is kitér. Az egyes alkotmánybíróságok működése kontextusának megértését nagyban segíti, hogy mindegyik tanulmány egy, az adott testület történetét, jogállását és hatásköreit tárgyaló, átfogó bemutatással kezdődik. Az egyes fejezetek külön értékelik a többségi döntésekkel, valamint a különvéleményekkel kapcsolatban kiemelhető trendeket, továbbá azok változásához kapcsolódó szabályozási, társadalmi vagy politikai okokat. Az egyes fejezetekből a vizsgált államok vonatkozásában ponto-

<sup>9</sup> Összegzésük szerint 79 kombináció lehetséges. Lásd: Pócza 2018. p. 18.

san megismerhetők az alkotmánybíráskodás működésének egyes sajátosságai. A magyar Alkotmánybíróság 1990–2015 közötti gyakorlatával összefüggésben például megtudhatjuk, hogy éves átlagban a döntések 43,9%-ában elutasító, 32,1%-ában tartalmi alkotmányellenességet megállapító rendelkezések születtek, míg a döntések hozzávetőlegesen egynegyedében eljárásai alkotmányellenesség, jogalkotói mulasztás, alkotmányos követelmény, vagy absztrakt alkotmányértelmezés megállapítására került sor<sup>10</sup> – igazolt tehát a tézis, miszerint érdemes meghaladni a vizsgált norma alkotmányosságáról szóló döntés tartalmi alapú „negatív” vagy „pozitív” minősítését. A döntések e részén belül az alkotmányos követelmények megállapítása szinte teljesen eltűnt 1998 után, 2012-től kezdődően azonban ennek aránya jelentős mértékben nőtt, a döntések 20,2%-át is kitette.<sup>11</sup> Szemléletesek azok az összefoglalók is, amelyek az egyes alkotmánybíróági elnöki ciklusok adatait összegzik, vagy a különvélemények alapján rekonstruálható „alkotmánybíróági koalíciókat” illusztrálják.<sup>12</sup>

Az olvasó érdeklődésére várhatóan az összegző, összehasonlító értékelés tart leginkább számot. A teljes körű összehasonlításhoz – a szerzők által is jelzett módon – az eltérő hatásköri és eljárási szabályok értelemszerűen korlátját képezik. A kutatás résztvevői országonként azokat az alkotmánybíróági határozatokat vizsgálták, amelyek törvények alkotmányosságának vizsgálatához kapcsolódtak és amely döntéseket az adott állam hivatalos lapjában publikálták. Kiemelésre érdemes, hogy a magyar, a lengyel és szlovák alkotmánybíróág gyakorlatában jóval magasabb az azonosított alkotmánybíróági rendelkezések száma a vizsgálatba bevont határozatok számánál, egy döntésben tehát jellemzően több rendelkezés is helyet kapott.<sup>13</sup> A vizsgált időszakban a német és a magyar alkotmánybíróág használta ki leginkább az alkotmánybíróági rendelkezések típusainak és altípusainak teljes skáláját.<sup>14</sup> A szerzők megállapítása szerint is minden valószínűség szerint az lehet az összegzésben leginkább meglepő adat, hogy az alkotmánybíróági rendelkezések számértékekkel történő súlyozását alapul véve, a vizsgált időszak összesített adatai alapján a magyar Alkotmánybíróág távolról sem bizonyul igazán „erős” testületnek, ebben a tekintetben a szlovák, a német és kismértékben a cseh testület is megelőzi.<sup>15</sup> Az adatok azt is alátámasztják, hogy a magyar Alkotmánybíróág döntései közvetlenül a rendszerváltást követő időszakban bizonyul-

<sup>10</sup> PÓCZA 2018. p. 104.

<sup>11</sup> PÓCZA 2018. p. 106.

<sup>12</sup> PÓCZA 2018. p. 118.

<sup>13</sup> PÓCZA 2018. p. 215–216.

<sup>14</sup> PÓCZA 2018. p. 219.

<sup>15</sup> A magyar testület összesített átlagos értéke 2,89, míg a szlovák alkotmánybíróágé 3,72. PÓCZA 2018. p. 229.

tak a legerősebbnek<sup>16</sup>, ezt követően – a törvényhozással összefüggésben inkább a „konstruktív alkotmányos párbeszéd” jellemző a testületre.<sup>17</sup>

Kétségtelen, hogy a Pócza Kálmán szerkesztésében megjelent kötet a jogtudománnyal foglalkozó személyeket határozottan kimozdítja a komfortzónájukból. Az alkotmánybíróvási rendelkezés, mint legkisebb szerkezeti egység alapulvétele és annak elválasztása az adott határozattól az esetek jelentős részében valószínűleg problémamentesen alkalmazható. Előfordulhatnak ugyanakkor olyan esetek is, amikor a másodlagos vagy harmadlagos rendelkezést a testület – egyfajta kiegyenlítőként – az elsődleges rendelkezésre figyelemmel állapítja meg: ilyenkor ezek súlyozása nem biztos, hogy az összefüggésre is tekintettel, kellően precíz tud lenni. Hasonlóképpen felmerülhet az kérdés, hogy milyen eljárásban, kinek a kezdeményezésére kerülnek a testület elé az egyes normakontrollügyek: előzetes normakontroll esetén például nem alkalmazható az alkotmánybíróvási rendelkezések összes típusa. Az egyes rendelkezések relatív erejéhez minden bizonnyal azok a kérdések is hozzá tartoznak, hogy mennyi idő alatt hozták meg a kapcsolódó döntést, az milyen tömegű jogviszonyt érint, továbbá, hogy mennyi ideig működött az adott normára alapított joggyakorlat. Az egyes alkotmánybíróvási döntéseinek számottevő részére (a törvénytől alacsonyabb szintű jogszabályok alkotmányosságának vizsgálata, az alapjogi bíraskodás körébe sorolható hatáskörök) módszertani okokból nem terjedhet ki a kutatás. Olyan, a kutatásban szintén nem vizsgált alkotmánybíróvási hatáskörök is léteznek ugyanakkor (pl. a hatásköri összeütközés vizsgálata a magyar testület esetében és az „alkotmányos természetű konfliktus feloldása” a román alkotmánybíróvási esetében), amelyek a normakontrollhoz képest akár közvetlenebb (erősebb) hatást is gyakorolhatnak a politikai hatalmi ágakra. Az adott alkotmánybíróvási szabályozás változása pedig az adott testületre vonatkozó, a kutatás alapján kinyert adatok összesítését nehezítheti meg.

A kutatási kérdés és a kapcsolódó kutatási módszer megválasztása természetesen a szerzők szabadsága. A fentiek inkább ahhoz kapcsolódó figyelmeztetések, hogy az alkotmánybíróvási döntések erejének mérése szükségképpen korlátokba ütközik, nem lehet teljes – a kutatási eredmények arra azonban tökéletesen alkalmasak, hogy hitelesen alátámasztott tényekkel járuljanak hozzá az alkotmánybíróvási „politikaformáló” tevékenységéről szóló társadalmi diskurzushoz. Pócza Kálmán, Dobos Gábor, Katarína Šípulova, Oliver W. Lembcke, Gyulai Attila, Artur Wolek, Igor Kender-Jeziorska, Kuti Csongor, Erik Láštíc és Max Steuer gondosan megtervezett, következetesen végigvezetett módszertan alapján dolgozott fel összesen 6436 alkotmánybíróvási határozatot, körültekintően értékelte továbbá az egyes alkotmánybíróvási működésének kontextusát. Az elismerésre méltó, úttörő munka jelentős eredménye, hogy először elemezte a kelet-közép-európai alkotmánybíróvási tevékenységét összehasonlító perspektívából és empirikus ala-

<sup>16</sup> PÓCZA 2018. p. 236.

<sup>17</sup> PÓCZA 2018. p. 96.

pon. Ilyen módon arra is tökéletesen alkalmas, hogy az alkotmánybíráskodás legitimitásáról eltérő nézeteket valló elméleti szakemberek, egymással vitában álló politikai és társadalmi szereplők számára egyaránt kölcsönösen elfogadható tényalapot szolgáltatasson. A komfortzónából történő elmozdulásra pedig a jogtudomány minden bizonnyal készen áll.

POZSÁR-SZENTMIKLÓSY ZOLTÁN  
*egyetemi docens*  
Eötvös Loránd Tudományegyetem  
Állam- és Jogtudományi Kar  
Alkotmányjogi Tanszék  
pozsarz@ajk.elte.hu