

PIOTR CZARNY

Viták a lengyel Alkotmánybíróságról 2015–2016 – (Az alkotmányjogi problémák rövid össze- foglalása)¹

A tanulmány a 2015–2016-ban a lengyel alkotmánybíróság és más alkotmányos szervezetek közötti konfliktus alkotmányos vonatkozásait tárgyalja. A szerző elsőként a 2015-ös parlamenti választások következményeit, majd az az évi őszi alkotmánybíró-választást övező vitákat mutatja be. Az írás ezt követően az alkotmánybíróság eljárási és működési szabályaival kapcsolatos vitákat elemzi, e szabályokat ugyanis a törvényhozó két alkalommal is módosította, amit azonban az alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősített, e döntését ugyanakkor a parlament nem ismerte el. A kormány szerint a döntés azért érvénytelen, mert a rossz összetételű tanács az eljárási szabályok megsértésével hozta meg. Ezek mellett bemutatást nyer az alkotmánybíróság elnökének 2016 decemberében történt jelölésével kapcsolatos eseménysor. A szerző szerint a lengyelországi helyzet tanulsága az, hogy az alkotmánybíróság és az állami szervezetek közötti vita nem jogi, hanem politikai úton nyert rendezést, ami nem felel meg a jogállamiság elvének. A szerző a lengyel alkotmány egyes hiányosságaira is rámutat, a konfliktus ugyanis az alkotmánybíróság szerepének csökkentéséhez és joggyakorlatának megváltozásához, az alkotmánybíráskodás működésének nehézségeihez vezetett.

I. Bevezetés

Úgy a lengyel, mint a külföldi médiában gyakran olvasni, illetve hallani mostanság a demokrácia és a jogállam válságáról Lengyelországban. Elsősorban a Szejm kormánytöbbsége (a 2015 októbere óta hatalmon lévő politikai párt – *Jog és Igazságosság*) és az Alkotmánybíróság (*Trybunał Konstytucyjny*) közötti konfliktusról van szó. Ehhez hozzáadódnak más ügyek: a közmédia új szabályozása, a titkosszolgálatok és az ügyészség helyzete, a rendőrség új jogkörei az elektronikus kommunikációs eszközök megfigyelésének területén, a bíráskodás reformja stb. Az országban jelentősen megváltozott a hangulat, a kormánypárt és a parlamenti ellenzék közötti konfliktusok egyre élesebbek.² Sok polgár is tiltakozik az újonnan hatalomra kerültek bizo-

¹ Németről fordította: FREY Dóra, tudományos munkatárs, Andrásy Gyula Német Nyelvű Egyetem Európai Közjog Tanszék

² 2016 decemberében még a parlament üléstermék is blokádnál vette néhány ellenzéki képviselő, amely csak 2017 januárjában fejeződött be. (lásd www.spiegel.de/politik/ausland/polen-opposition-gibt-blockade-des-parlaments-auf-a-1129681.html.)

nyos döntései ellen. Tömeggyűlésekre kerül sor, amelyeket elsősorban a 2015 novemberében alapított *Demokráciavédelmi Bizottság* szervez. Más részről azt hallani, hogy mindez kísérlet a demokratikusan legitimált parlamenti többség hatalmának megkérdőjelezésére.

Az Alkotmánybíróság körüli vita volt az első jele annak, hogy Lengyelországban 2015-ben új korszak kezdődött az alkotmányfejlődés terén. Ez érintette az alkotmány alapelveit is: a hatalommegosztást, a bíraskodás függetlenségét és az emberi jogok védelmét. Azt kell mondanunk, hogy a gyors változás és a politikai helyzettel való szoros összefonódás nagyon nehezé teszi a tisztán tudományos tárgyalást. A következő megjegyzések az Alkotmánybíróság körüli konfliktus alkotmányjogi aspektusára koncentrálnak, csak néhány politikai szempontokhoz kapcsolódó kiragadott rövid megjegyzéssel. Biztosan nem jelentik az összes probléma kimerítő bemutatását, és csak érintőlegesen említik a nemzetközi vonatkozásokat.

2016-ban „ünnepelte” a lengyel Alkotmánybíróság létrejöttének 30. évfordulóját.³ 1986 őszén hozta első ítéletét. Az első ilyen jellegű intézmény volt a közép- és kelet-európai országokban. Az Alkotmánybíróság tisztán politikai jelentőségét ebben az időszakban korlátozottan írhatjuk le.⁴ A nagy politikai, társadalmi vagy gazdasági reformok egyikét sem nyilvánította alkotmányellenesnek, bár sok esetben döntő befolyást gyakorolt a törvényalkotásra. Ebből a szempontból a lengyel politikai rendszerben az Alkotmánybíróság korrekciós szerepéről beszélhetünk. Ehhez hozzá kell tenni, hogy Lengyelországban a törvényhozó hatalom hagyományosan erős, bár az alkotmány a három hatalmi ág egyensúlyáról beszél [10. cikk (1) bek. – a továbbiakban: LA].⁵

Röviden meg kell említeni a 2005–2007. közötti helyzetet, mivel akkor a *Jog és Igazságosság* párt a kormánykoalíció vezető ereje volt. Az Alkotmánybíróság 2007-ben a korábbi rendszerben folytatott tevékenységük miatt a közszolgálatból kizártakról szóló törvény *PiS* által javasolt reformját lényegesen korlátozta.⁶ A döntést az új rendelkezések hatálybalépése után röviddel hozták. Elsősorban ezen tapasztalatok alapján jutott J. Kaczyński arra a meggyőződésre, hogy az Alkotmánybíróság politikai intézmény, amely nagymértékben beavatkozik a politikai folyamatokba, mert egy politikai irányzat képviselői foglalnak helyet benne.⁷

³ A lengyel Alkotmánybíróság történetéhez és fejlődéséhez részletesen lásd: G. BRUNNER – L. GARLICKI: *Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen. Analysen und Entscheidungssammlung 1986–1997* (Baden-Baden, 1999) 16–24.

⁴ 1999-ig az Alkotmánybíróság azon ítéletei, amelyek törvények alkotmánnyal való összeegyeztetlenségét állapították meg, a Szejm ellenőrzése alatt álltak.

⁵ E. ZIELIŃSKI: „Die Prinzipien der politischen Gesellschaftsordnung Polens” in: S. SULOŃSKI – K. A. WOJASZCZYK (szerk.): *Das politische System Polens* (Varsó, 2001) 17.

⁶ Az Alkotmánybíróság 2007. május 11-ei ítélete. (Az. K 2/07); Lásd: „Urteilsbegründung des Verfassungsgerichts vom 11. Mai 2007 bezüglich der Ablehnung von Teilen des neuen Lustrationsgesetzes” *Polen-Analysen* 2007/17. 4–7. (www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen17.pdf)

⁷ J. KACZYŃSKI jogállamról és alkotmánybíráskodásról vallott további gondolataihoz lásd: M. BUCHOLC – M. KOMORNIK: „PiS und das Recht” *Osteuropa* 2016/91–92. (www.zeitschrift-osteuropa.de/site/assets/files/8073/oe160105.pdf- 20.02.2017).

II. A konfliktus kezdete

Minden egy személyi kérdésekről folyó vitával kezdődött. A lengyel alkotmány szerint a Szejm (az „első” parlamenti kamara) a 15 alkotmánybírárt egyénileg választja [194. cikk (1) bek.].⁸ 2015 júniusában a Szejm teljesen új törvényt fogadott el az Alkotmánybíróságról. Ez a törvény megszabott egy határidőt a 2015-ben lejáró mandátumú alkotmánybírák helyére szánt jelöltek bejelentésére (137. cikk). Hogy ennek a rendelkezésnek a célját megértsük, tudnunk kell, hogy 2015 őszén véget ért a Szejm VII. parlamenti ciklusa. Ekkor járt le öt alkotmánybíró megbízási ideje is, hárman november 6-án, ketten decemberben távoztak hivatalukból. A szándék tehát világos volt. Az volt a cél, hogy ennek az öt bírónak a megválasztását még a „rég” Szejm törvénnyel közvetve „legitimálja”. Azt a kérdést, hogy a Szejmnek az egyes alkotmánybírákat mikor kell megválasztania, sem az alkotmány, sem a törvény nem szabályozta. A korábbi gyakorlat nem volt egységes, a választásra legtöbbször csak a bíró mandátumának lejáráta után került sor. Néhányszor viszont az is megtörtént, hogy a Szejm „idő előtt” hozott erről döntést.⁹

2015. október 8-án a „rég” Szejm ezen törvény alapján választott öt bírót az akkori kormánykoalíció pártjai (a Polgári Platform és a Lengyel Parasztpárt) által javasolt jelöltek közül. A Szejm általi választás után a megválasztott bírácoknak a hivatalba lépésükkor még esküt kell tenniük az államfő előtt. Ez törvényi feltétele annak, hogy a bíró hivatalba léphessen. A köztársasági elnök A. Duda viszont nem határozott meg időpontot az eskütelre.¹⁰ Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy ezek a bírácok nem tudták megkezdeni hivatali tevékenységüket.

A helyzet bonyolult volt abból a szempontból, hogy 2015. október 25-én Lengyelországban parlamenti választásokat tartottak. November 12-én megkezdődött a Szejm VIII. törvényhozási ciklusa. 2015. november 25-én az „új” összetételű Szejm az alkotmánybírák október 8-ai választását érvénytelennek és „jogi kötérről nélkülinek” nyilvánította. Indokként az az érv szolgált, hogy a választási eljárás ellentétes volt a Szejm házszabályával.¹¹ Érdekes, hogy ezek az érvek H. Kelsennek a hibás állami aktusokról szóló elméleti megállapításain alapulnak. Kelsen szerint elméletileg egy állami aktus minden jogi feltételét *conditio sine qua non*-nak kell tekinteni, „ha akár egy is hiányzik, az aktus nem jött létre”.¹² Ezen

⁸ Lengyelország alkotmányának német és angol fordítását lásd: www.sejm.gov.pl/prawo/konst/niemiecki/kon1.htm; a bíróválasztás gyakorlatához lásd: P. TULEJA: „Der polnische Verfassungsgerichtshof” in: A. v. BOGDANDY – Ch. GRABENWALTER – P. M. HUBER (szerk.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum, VI. kötet* (Heidelberg 2016) 480–481.

⁹ Ez a megoldás előnyösebb az Alkotmánybíróság működőképessége szempontjából, mert kizárja, illetve lerövidíti a be nem töltött helyek lehetőségét.

¹⁰ A. Duda-t 2015 májusában választották meg köztársasági elnöknek, a Jog és Igazságosság párt (a továbbiakban: PiS) jelölte.

¹¹ Lásd pl.orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/0FB454DAF0A4C46BC1257F08005AB043/%24File/46.pdf.

¹² F. KOJA (szerk.): *Hans Kelsen oder die Reinheit der Rechtslehre* (Wien-Graz-Köln 1988) 49.

kívül a Szejm néhány alkotmányjogász szakvéleményére támaszkodott, akik azt állították, hogy a 2015. júliusi törvény 137. cikke alkotmányellenes. A bírák erre alapozott választása tehát alkotmányellenes, illetve hibás.¹³ Nem felel meg a korábbi gyakorlatnak sem, és ahhoz vezetne, hogy az Alkotmánybíróság hosszú ideig olyan bírakkal működne, akik egy politikai oldalhoz kötődnek.¹⁴

Az Alkotmánybíróság 2015. november 30-án ideiglenes intézkedést bocsátott ki. Azt követelte a Szejmtől, hogy az új bírák tervezett választásától tartózkodjon a 2015. júliusi törvény alkotmányosságáról való döntésig.¹⁵ Ennek ellenére a Szejm december 2-án megválasztott öt jelöltet a kérdéses bírói helyekre. Duda elnök tőlük a választást követően néhány órán belül fogadta hivatali esküjüket. Ezt a magatartást a kész tények elé állítás politikájának tekinthetjük.

A történetek ezen rövid vázlata is mutatja, hogy számos alkotmányjogi probléma adódott. A fő kérdés természetesen az volt, hogy az összesen 10 bíró közül kit választottak meg megfelelően és érvényesen. Ehhez kapcsolódott a következő kérdés, hogy milyen szerepet játszik a köztársasági elnök a bírói kinevezési eljárásában. Ezeket a kérdéseket az Alkotmánybíróság 2015. december 3-ai ítéletében válaszolta meg.¹⁶ Véleménye szerint a törvényhozási ciklus vége és parlamenti választások esetén a „rég” parlament hatáskörébe tartozik az alkotmánybírák választása, ha elődeik megbízata a parlamenti ciklus vége előtt járt le. Ezzel szemben olyan alkotmánybíró választása, aki csak a törvényhozási ciklus vége után lépne hivatalba, alkotmányellenes. A döntő tehát az a nap, amikor a megválasztott bíró megkezdheti és meg kell kezdenie feladatai ellátását. „Előzetes” választás esetén az csak a korábbi bíró megbízatásának végén megengedhető, mert az Alkotmánybíróságnak nem lehet több mint 15 (hivatalban lévő) bírāja. Az Alkotmánybíróság ezt a Lengyel Alkotmány 98. cikkének (1) bekezdésére alapozta, amely kimondja, hogy a Szejm megbízata a következő törvényhozási ciklus Szejmjének alakuló ülése előtti napig tart. A „rég” és az újonnan választott Szejm közötti hatásköri megosztásban tehát nem a választás napja, hanem az „új” parlament első ülésének napja a döntő. A

¹³ Vö.: B. BANASZAK: *Die Wahl der Richter des Verfassungsgerichts* berlin.ms.gov.pl/de/nachrichten/die_wahl_der_richter_des_verfassungsgerichtshofes_jsessionid=10BD7DD1A91A7D61A07FB1F1B64993F4.cmsap1p.

¹⁴ Mivel a korábbi kormánykoalíció 2007 óta volt hatalmon és az alkotmánybírák hivatali ideje nyolc év, 2016 elején csak egy olyan bíró rendelkezett volna mandátummal, akit nem a Polgári Platform és a Lengyel Parasztpárt támogatásával választottak meg.

¹⁵ Az alkotmánybíróság ezen döntése nagyon vitatott volt, mivel hiányzott hozzá a kifejezett törvényi felhatalmazás, a bíróság korábbi ítélezési gyakorlata azt az álláspontot követte, hogy az absztrakt normakontroll-eljárásban kizárt az ideiglenes intézkedés. (B. BANASZKIEWICZ: *Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes der Republik Polen seit dem Inkrafttreten der neuen Verfassung bis zum Urteil über die EU-Mitgliedschaft (199-2005). Eine Übersicht* (Varsó 2006) 365–366.

¹⁶ Az Alkotmánybíróság 2015. december 3-ai ítélete (Az. K 34/15); ehhez a témához lásd még: M. HARTWIG: *Die Krise des polnischen Verfassungsgerichts* (O/L-1-2016) www.ostinstitut.de/documents/Hartwig_Die_Krise_des_polnischen_Verfassungsgerichts_OL_1_2016.pdf

gyakorlatban ez azt jelentette, hogy az ún. „októberi bírák” közül kettőt alkotmányellenesen választottak meg. Az Alkotmánybíróság ezen túl hangsúlyozta, hogy a köztársasági elnök nem játszik ellenőrző szerepet az alkotmánybírák kiválasztásában, és kötelessége a 2015 októberében jogszerűen megválasztott három bírót haladéktalanul feleltesíteni. A Szejm sem jogosult ebben az esetben saját korábbi személyi döntéseinek felülvizsgálatára és megváltoztatására. Ehhez hiányzik a jogalap. A lengyel alkotmány 7. cikke szerint a közhatalom szervei a jog alapján és annak keretei között tevékenykednek.

Az Alkotmánybíróság fenti véleménye alapvetően logikus és dogmatikailag meggyőző, de vannak „gyenge” pontjai. A lengyel alkotmány 109. cikk (2) bekezdése szerint „a Szejm első ülését a köztársasági elnök a választást követő 30 napon belül hívja össze”. Ez azt jelenti, hogy a választás napja előtt és röviddel az után nem lehet megállapítani, hogy az adott parlamenti ciklus mikor ér véget. Ezért az Alkotmánybíróság által tételezett szabály a gyakorlatban nem teljesen egyértelmű, ha a választásra a törvényhozási ciklus végén kerül sor. A köztársasági elnök szerepéről szólva meg kell említeni, hogy a 126. cikk (2) bekezdése szerint örökdik az alkotmány betartása felett. De mivel az elnök feladatait az alkotmányban és a törvényekben meghatározott alapelvek szerint és azok terjedelmében gyakorolja, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nem beszélhetünk az államfő „íratlan hatásköréről” az alkotmánybírák választása jogszerűségének vizsgálatára.

Ezután jött a kérdés, hogy milyen jogi következményei vannak az Alkotmánybíróság december 3-ai ítéletének. A köztársasági elnök kijelentette az ítélet kihirdetése után, hogy nem esketheti fel az előző Szejm által jogszerűen megválasztott három bírót, mivel akkor az Alkotmánybíróságnak „túl sok tagja” lenne. Ezen kívül az Alkotmánybíróság szemére vetették, hogy túllépte hatáskörét, mert sem az alkotmány, sem a törvény szerint nem feladata a Szejm személyi döntései jogszerűségének vizsgálata. Az Alkotmánybíróság fejtegetése erről a kérdéstről tehát *obiter dicta*. Ehhez jön még egy érv. A lengyel felfogás szerint az indoklás nem része az ítélet formális részének, hanem csak azokat az érveket és alapokat mutatja meg, amik az adott döntéshez vezették az ítélkezőt.¹⁷ Ebben az értelemben nincs olyan kötőereje, mint az ítélet rendelkező részének.

2016. január 10-én az Alkotmánybíróság teljes ülése elfogadott egy határozatot, amelyben megállapította, hogy konkrét egyedi aktusok (mint az alkotmánybírák választása) alkotmányosságának vizsgálata nem tartozik a hatáskörébe. Az indokolásban viszont újra csak azt olvashatjuk, hogy a Szejm 2015. november 25-én hozott határozatainak nincsenek jogi következményei, azok csak a Szejm „véleménynyilvánítását” jelentették, alkotmányjogi vagy törvényes alap nélkül.

¹⁷ Z. CZESZEJKO-SOCHACKI, L. GARLICKI, J. TRZCIŃSKI: *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* (Varsó, 1999) 211.

A gyakorlatban ez a fejlemény szokatlan helyzethez vezetett. A három, december 2-án megválasztott „kérdéses” bíró (ún. decemberi bíró) nem látta el bírói feladatait. Az Alkotmánybíróság akkori elnöke A. Rzepliński úgy döntött, hogy nem osztja be őket ítélkező tanácsba.¹⁸ Ezért „nem ítélkező” bírónak nevezték őket. Ezzel szemben a decemberben lejárt mandátumú bírók utódjaként decemberben megválasztottakat az Alkotmánybíróság „teljes jogú” tagjainak ismerték el. A három, októberben alkotmányosan megválasztott bírót „eskütételre váró” bírónak nevezték. Ez a helyzet 2016 decemberéig tartott (lásd VI. pont). Ekkor még mindenki azt remélte, hogy a probléma kompromisszummal megoldható.

III. A konfliktus további alakulása – Vita a szervezeti és eljárásjogi kérdésekről

Tisztán alkotmányjogi nézőpontból fontosabbak azok a problémák, amelyek az Alkotmánybíróság szervezetét és eljárását érintették. Részben azonban kapcsolódnak az Alkotmánybíróság összetételének kérdéséhez. A bíróválasztás körüli konfliktussal szinte egy időben a parlament megkezdte a szervezeti kérdések újraszabályozását is. Már 2015. november 19-én elfogadták az alkotmánybírárságról szóló törvény módosítását (ún. első javító törvény), amely többek közt bevezette azt a rendelkezést, hogy az Alkotmánybíróság elnökének és alelnökének hivatali ideje három év.¹⁹ Az átmeneti rendelkezések szerint az Alkotmánybíróság akkori vezetőinek megbízatása három hónappal a törvény hatálybalépése után megszűnt volna.

2015. december 9-én az Alkotmánybíróság megállapította ezen rendelkezések részleges alkotmányellenességét. Mivel az alkotmány nem szól az Alkotmánybíróság elnöke megbízatásának végéről, a törvényalkotó rendelkezik felhatalmazással ennek a szervezeti kérdésnek a rendezésére. Az alkotmány szerint törvény szabályozza az Alkotmánybíróság szervezetét és az Alkotmánybíróság előtti eljárást (LA 197. cikk). Az Alkotmánybíróság szerint az elnök megbízatásának idő előtti megszüntetése közvetlenül törvényi rendelkezés alapján alkotmányellenes és azt jelentené, hogy a bírót, aki ezt a posztot betölti „megfosztják a függetlenség látható jelétől”. Ezzel sérülne a bírói függetlenség. Ezen kívül az Alkotmánybíróság megerősítette korábbi véleményét a 2015. októberi és decemberi bíróválasztásról.

A 2015. december 3-ai és december 9-ei ítéleteket ugyan késedelmesen, de közölte a hivatalos lap. Ez a késlekedés a későbbi problémák előjele volt.

¹⁸ Lengyelországban az Alkotmánybíróság nem tagozódik állandó ítélkező tanácsokra (szénatusokra), hanem az ügyrend szerint az elnök jelöli ki egyenként minden ügyre a bírókat (közte az elnököt és a jelentéstevőt) a bírók névsora alapján, figyelembe véve az ügyek jellegét, számát és sorrendjét.

¹⁹ Egy másik rendelkezés szerint az alkotmánybírák megbízatása az eskütétellel kezdődik.

2015. december 22-én a Szejm elfogadta az Alkotmánybíróság szervezete és az alkotmánybíróági eljárás újabb reformját (ún. második javító törvény). A számos változás közül néhány alkotmányjogilag különösen kétséges volt. A teljes ülés határozatképességéhez 13 bíró kellett (az eddigi 9 helyett). Az ítélkező tanácsok szervezete úgy volt meghatározva, hogy az Alkotmánybíróság ítéleteit alapvetően plenárisan, összes tagjának jelenlétében hozza.²⁰ A teljes ülésen legalább 13 bíró részvétele volt szükséges. Továbbá a döntések érvényességéhez a teljes ülésen kétharmados többséget írtak elő (az eddigi leadott szavazatok többsége helyett). További újdonság volt a feldolgozás sorrendje, aminek időrendben kellett történnie, vagyis már nem a bírók belátására volt bízva, hogy melyik ügyeket vizsgálják először. Az Alkotmánybíróságnak tehát a tárgyalásait kivétel nélkül az ügyek beérkezési sorrendjében kellett lefolytatnia.²¹ Az átmeneti rendelkezések szerint az új szabályokat az Alkotmánybíróság előtt már folyamatban lévő ügyek esetében is alkalmazni kellett volna.

A december 22-ei törvény ellen gyorsan érkeztek beadványok, az Alkotmánybíróság viszont nehéz helyzetben volt, mert a törvény a kihirdetéssel hatályba lépett. Ezért volt fontos a kérdés, hogy melyik szabályozás alapján kell az eljárást lefolytatni. Az Alkotmánybíróság úgy döntött, hogy ebben a különleges esetben, amikor ugyanazok a törvényi rendelkezések szabályozzák az eljárás menetét és képezik az alkotmánybíróági kontroll tárgyát, nem lehet őket alkalmazni. Ezt a véleményt az alkotmány 195. cikk (1) bekezdésére alapozták, amely szerint az Alkotmánybíróság bírái megbízatásuk gyakorlásában függetlenek és csak az alkotmánynak vannak alávetve. A bírók számára elképzelhetetlen volna alkotmányellenes, illetve potenciálisan alkotmányellenes előírások szerint ítélni. Egyes szerzők osztják ezt a véleményt, és hozzáteszik, hogy az Alkotmánybíróság helyzete a törvényi rendelkezésekhez viszonyulva hasonló, mint az „egyszerű” bírók helyzete az alacsonyabb szintű jogi normák esetén.²² Lengyelországban az uralkodó álláspont szerint a bíró alkotmányhoz és törvényhez kötöttsége [LA 178. cikk (1) bek.] azt jelenti, hogy figyelmen kívül hagyhatja az alacsonyabb szintű jogi aktusok törvényellenes rendelkezéseit. Más vélemények szerint az Alkotmánybíróság álláspontja helytelen, mert a közhatalom szervei a jog alapján és annak keretei között tevékenykednek, tehát az Alkotmánybíróságot is kötik a törvények és más jogi aktusok, ameddig jogi kötőerejüket (akár egy alkotmánybíróági döntés nyomán) el nem veszítik, különben az Alkotmánybíróság önkénye fenyegetne. Ez a vélemény véletlenül találkozott H. Kelsen tézisé-

²⁰ Kivételt képeztek azok az eljárások, amelyek alkotmányjogi panasz vagy bírói felterjesztés következtében indultak; ilyenkor az Alkotmánybíróság 7 bíróból álló tanácsa döntött volna, ha nem különösen bonyolult vagy fontos ügyről volt szó.

²¹ Ezen kívül a köztársasági elnök és az igazságügyi miniszter megkapta a jogot, hogy az alkotmánybírák ellen fegyelmi eljárását kezdeményezzen.

²² A. MAĆZYŃSKI – J. PODKOWIK: „Kommentar zu Art. 195” in M. SAFJAN – L. BOSEK (szerk.): *Konstytucja RP, II. köt.* (Varsó 2016) 1296.

vel, amely megállapítja, hogy az ún. alkotmányellenes törvények alkotmányos, de különleges eljárásban megsemmisíthető törvények. Mindez azt mutatja, hogy ennek a jogi problémának a megoldása bizonyos hasonlóságot mutatott a „körnégyszögesítéséhez”, vagy egy „ördögi körhöz”.²³

A második kiindulási probléma sokkal érzékenyebb volt. Az Alkotmánybíróság szemére vetették, hogy ebben az esetben saját ügyének bírója, és ez a szükséges objektivitás hiányát jelenti.²⁴ Az Alkotmánybíróság azt az álláspontot követte, hogy a *nemo iudex in causa sua* alapelve a bírókra, mint hivatalviselőkre vonatkozik és nem a bíróságokra, mint intézményekre. Ezen kívül dogmatikai szempontból a helyzet tiszta volt. Az alkotmány 188. cikk (1) és (2) bekezdése szerint minden törvény az Alkotmánybíróság vizsgálatának körébe esik.

2016. március 9-én az Alkotmánybíróság szóbeli tárgyalás után kihirdette ítéletét, amely megállapította a teljes 2015. december 22-ei törvény alkotmányellenességét.²⁵ A fő ok a törvényalkotási eljárás alkotmányos elveinek megsértése volt, mindenek előtt a törvényjavaslat három olvasatban való tárgyalásának alapelve a Szejmbe [LA 119. cikk (1) bek.]. Ez az alapelv nem csak formálisan, hanem „materiálisan” is értendő. A kérdéses rendelkezéseket csak az első olvasat után, módosító indítványként javasolták, és nem álltak semmilyen összefüggésben a törvényjavaslattal. Ténylegesen tehát nem beszélhetünk három olvasatról.

Ezt követően azonban az Alkotmánybíróság tartalmilag is vizsgálta a kifogásolt normákat. Minden fent említett törvényi rendelkezést az alkotmánnyal összeegyeztethetetlennek nyilvánítottak. Azért alkotmányellenesek, mert akadályozzák az Alkotmánybíróság tisztességes és eredményes tevékenységét, valamint beavatkoznak sajátosságaiba és az államhatalom többi résztvevőjétől való függetlenségébe. Ez egyidejűleg azt jelenti, hogy megsértik a jogállamiság alapelvét. Igen részletes indokolásában az Alkotmánybíróság az érvek öt csoportjára (érvelési irányra) támaszkodott. Először éppen a jogalkotási eljárást vizsgálta meg. Ennek során megállapította, hogy a parlamentben nem hangzottak el konkrét érvek, amelyek a törvény rendelkezéseit szükségessé tennék vagy annak gyakorlati következményeit elemeznék. Másodszor az Alkotmánybíróság felteszi, hogy a törvényi szabályozásnak a bíróságok és felsőbbbíróságok tekintetében viszonylag egységesnek kell lennie, ami a bírói hatalom sajátosságaiból adódik (LA 173. cikk). A kérdéses törvénymódosítás olyan szabályozást irányzott elő, amely a többi bíróságra egyáltalán nem vonatkozott volna. Természetesen az egyes bíróságok és az Alkotmánybíróság feladatai nem azonosak, de ebben az esetben

²³ A. RADWAN: „Lange Tradition und kurzes Gedächtnis des polnischen Konstitutionalismus” *Bucerius Law Journal* 2016/1. (law-journal.de/archiv/jahrgang-2016/heft-1/lange-tradition-und-kurzes-gedachtnis-des-polnischen-konstitutionalismus/).

²⁴ A képviselők egy csoportja ekkor egy olyan alkotmánymódosító indítványt nyújtott be, amely szerint az Alkotmánybíróságról szóló törvény alkotmányosságának megállapítása a Legfelsőbb Bíróság hatáskörébe került volna.

²⁵ A szóbeli tárgyaláson a Szejm és a kormány képviselői szándékosan nem vettek részt.

hiányzik az alap, amely megkülönböztetné az Alkotmánybíróságot az igazságszolgáltató hatalmi ág más szerveitől. Harmadszor, az új szabályok az Alkotmánybíróság előtt folyó eljárások jelentős, szükségtelen és racionálisan nem magyarázható elhúzódsához vezetnének.²⁶ Negyedszer, számos hiányosságot és ellentmondást mutattak ki, mivel a gyors törvényalkotási eljárás miatt nem vizsgálták, hogy a módosított szabályok koherensek-e a törvény egészével. Ötödször, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvényben nincsenek olyan „kisegítő szabályok”, amelyek különleges esetben gyors döntést tennének lehetővé.²⁷

A legegyszerűbb az a kérdés volt, hogy a teljes ülésen kétharmados többséggel történő ítélethozatal alkotmányos-e. A LA 190. cikk (5) bek. szerint az Alkotmánybíróság döntéseit szótöbbséggel hozza. Hogy megértsük ennek a rendelkezésnek az értelmét, figyelembe kell vennünk, hogy az Alkotmánybíróságon nem megengedett a tartózkodás. Ezért a szótöbbség ebben az esetben a leadott szavazatok többségét jelenti. A minősített többség elve ahhoz vezetne, hogy ténylegesen egy kisebbség hozná a döntéseket. Ezen kívül a törvényi szabályozás hézagos volt, a törvényalkotó nem döntött arról, hogy milyen jogkövetkezményei vannak az eltérő bírói vélemények miatt gyakorlatilag lehetetlen ítélethozatalnak.

Az Alkotmánybíróság 2016. március 9-ei ítélete az ún. bírói aktivizmus példája. Általános alkotmányos elvekből kiindulva az Alkotmánybíróság meglehetősen konkrét következtetéseket és a törvényhozó tevékenység korlátait vezette le.

IV. A vita csúcspontja – a 2016. március 9-ei ítélet következményei

A lengyel alkotmány szerint az Alkotmánybíróság döntései általánosan kötelezőek és véglegesek [190. cikk (1) bek.]. Jogi kötőerővel bírnak, tehát minden más alkotmányos szerv (közte az Alkotmánybíróság) és a bíróságok számára is. Ez az egyszerű elv a gyakorlatban valamennyire relativizálódott. Az Alkotmánybíróság döntéseit késedelem nélkül közölni kell a hivatalos közleményekben [LA 190. cikk (2) bek.]. Nem az ítéletek szóbeli kihirdetése a lényeg, hanem a közzététel abban a hivatalos lapban, amelyben a normatív aktust is közzétették.²⁸ A 190. cikk (3) bek. szerint az Alkotmánybíróság döntése alapvetően csak a közzétételt követő napon lép hatályba.²⁹ Ebből a szabályból következik, hogy az alkotmányellenes normatív aktus, ill. az alkotmányellenes norma az Alkotmánybíróság ítéletének közzétételéig a hatályos jogrend része. Jogelméleti szempontból ez azt je-

²⁶ Az Alkotmánybíróság úgy vélte, hogy törvények esetén az eljárás ötször annyi ideig tartana, mint korábban.

²⁷ Pl. a törvényi szabályozás miatt lehetetlen lett volna a költségvetési törvény alkotmányosságáról a 224. cikk (2) bekezdésében lefektetett 2 hónapos határidőn belül dönteni.

²⁸ Ha az aktust nem tették közzé, a döntést a „Monitor Polski” című hivatalos lapban kell közzétenni.

²⁹ Az Alkotmánybíróság azonban megállapíthat más határidőt is, amelynek elteltével a normatív aktus elveszíti kötőerejét.

lenti, hogy Lengyelországban az ún. *ex nunc* következmények érvényesülnek. Az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata, más bíróságok és az államtan azonban azt az álláspontot követte, hogy az ítélet szóbeli kihirdetése is bír jogi következményekkel. Ez azt jelenti, hogy megdől a törvény alkotmányosságának vélelme. Hogy milyen gyakorlati következményei vannak a vélelem megdőlésének, kérdéses. Elterjedt az az álláspont, miszerint feljogosítja az állami szerveket arra, hogy az alkotmányellenes normát adott esetekben a közzététel előtt már fennálló jogügyletek tekintetében ne alkalmazzák,³⁰ ellenkező esetben megkérdőjeleződne az alkotmány legfelsőbb jogi ereje [LA 8. cikk (1) bek.]. A gyakorlatban tehát az *ex tunc*-felfogás nehezen elfogadható következményei kiegészültek az alkotmányellenes norma ún. semmisségének bizonyos elemeivel.

Az Alkotmánybíróság 2016. március 9-ei ítéletét a miniszterelnök B. Szydło nem tette közzé a hivatalos lapban.³¹ A kormány szerint nem döntésről (ítéletéről), hanem csak néhány bíró „szakvéleményéről” van szó, mivel az ítéletet nem a törvényben előírt eljárásban és nem a megfelelő összetételben hozták. Bizonyosan ez volt a konfliktus tetőpontja. Alkotmányjogi szempontból viszont a miniszterelnök magatartása az Alkotmánybíróság döntésének felülvizsgálatát jelentette. Ez nem csak a döntések véglegességének elvével [LA 190. cikk (1) bek.] összeegyeztethetetlen, hanem a hatalmi ágak egyensúlyával [LA 10. cikk (1) bek.] is. Ezen felül a lengyel alkotmányos hagyományban a bírói függetlenséget úgy értelmezték, hogy a bírósági döntéseket sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalom nem változtathatja meg.³² Ebben az esetben az ítélet közzé nem tételének következményei hasonlóak egy bírósági döntés végrehajtó hatalom általi megsemmisítéséhez.

Dogmatikai szempontból ebben az esetben a polgári perrendtartás szabályainak is van jelentősége, amelyeket Lengyelországban az Alkotmánybíróság előtti eljárásban is megfelelően alkalmazni kell. A lengyel polgári perrendtartás ismeri az eljárás ún. semmisségét, ennek egyik esete az olyan eljárás, amelyben a bíróság összetétele nem volt megfelelő (ti. a vonatkozó előírásokkal nem összeegyeztethető). Az eljárás semmissége azonban nem jelenti azt, hogy az ítélet *ipso iure* érvénytelen. Csak annak az alapját képezi, hogy az adott ítéletet egy másik bírósági eljárásban megsemmisítsék.³³

A miniszterelnök magatartása a jogrendszer szétesésének veszélyéhez vezetett, mert az Alkotmánybíróság március 9-e után folytatta ítélkező tevékenységét. További ítéleteket hozott az alkotmányellenessé nyilvánított törvényi rendelkezé-

³⁰ Erről a vitatott kérdéstről lásd: P. RADZIEWICZ: „Wzruszenie domniemania konstytucyjności aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny” *Przegląd Sejmowy* 2008/5. 88., 87. (angol összefoglalóval).

³¹ Egy 2000-ben elfogadott törvény szerint a hivatalos lapot a miniszterelnök adja ki.

³² Lásd az 1921. március 17-én elfogadott Alkotmány 77. cikkét.

³³ B. SWACZYNA: *Wyrok TK z 9 marca 2016 r. powinien być opublikowany*. www.rp.pl/Rzecz-oprawie/304099960-Wyrok-TK-z-9-marca-2016-r-powinien-byc-opublikowany.html#ap-2

sek figyelembevételével. Ezeket szintén nem tették közzé, holott nem politikailag vitatott kérdésekről szóltak.

A Legfelsőbb Bíróság bíráinak gyűlése határozatot fogadott el erről a kérdésről. A bírók ebben megállapították, hogy a törvények alkotmányosságának vélelmét már az Alkotmánybíróság ítéletének kihirdetése megdőntötte.³⁴ Ez közvetlenül azt jelentette, hogy a bírónak jogában áll az ítélet közzé nem tétele esetén az e szerint az ítélet szerint alkotmányellenes törvényi rendelkezés alkalmazását mellőzni.³⁵ Néhány önkormányzati képviselő-testület (elsősorban nagyvárosoké) is elfogadott olyan határozatokat, amelyek különböző formában megállapították, hogy az Alkotmánybíróság közzé nem tett ítéletei is kötelezőek. Mivel az Alkotmánybíróság március 9-e után folytatta ítélező tevékenységét, de a meghozott ítéleteket a hivatalos lapban nem tették közzé, fennállt a veszély, hogy a közhatalom egyes szervei (bírók, a helyi önkormányzatok szervei) más jogszabályokat tartanak kötelezőnek, mint a kormány és a kormányzati igazgatás.

Tulajdonképpen világos, hogy az Alkotmánybíróság ítéletének kötelező erejéből következik a hatáskörrel rendelkező szervek alkotmányjogi kötelezettsége az ítélet közzétételére. Meg kell azonban említeni, hogy már egy korábbi esetben megkérdőjeleződött az Alkotmánybíróság ítéleteinek kötelező ereje. A Legfelsőbb Bíróság azt az álláspontot követte, hogy az alkotmánybíróság ún. értelmező ítéletei (amelyek a törvények alkotmányosságát egy adott értelmezéshez kötik), mint ún. *ultra vires* aktusok nem bírnak kötelező erővel a bíróságok számára.³⁶

V. „Időjátszma” – a 2016. július 22-ei törvény az Alkotmánybíróságról és a 2016. augusztus 11-ei ítélet

Ahogy fent bemutattuk, a jogi helyzet bonyolult és nem volt egyértelmű. Ehhez adódott a lengyel külügyminiszter által meghívott Velencei Bizottság és az Európai Unió oldaláról megfogalmazott kritika. A kormányzó többség úgy döntött, hogy új (teljesen új) törvényt fogadnak el az Alkotmánybíróságról. Ennek a megoldásnak egy fontos előnye volt. Azt lehetett mondani, hogy a konfliktus egy kompromisszumos megoldáshoz vezető úton van, amihez időre van szükség. 2016. július 22-én a Szejm elfogadta az Alkotmánybíróságról szóló törvényt. A december 22-ei törvény vitatott pontjait megváltoztatták. Első pillantásra úgy

³⁴ 2016. április 26-ai határozat – trybunal.gov.pl/uploads/media/Uchwala_Zgr_Og_SSN_26_04_2016.pdf.

³⁵ Hasonló jogi állásponton volt a Közigazgatási Felsőbíróság is, lásd 2016. április 27-ei határozat www.nsa.gov.pl/komunikaty/uchwala-kolegium-naczelnego-sadu-administracyjnego-z-dnia-27-kwietnia-2016-r,news,4,309.php

³⁶ *Ultra vires* aktusnak a döntést meghozó szerv hatáskörén kívül meghozott döntéseket értjük, általánosságban abból indulunk ki, hogy az *ultra vires* aktusok érvénytelenek, de mivel az Alkotmánybíróság 2016. március 9-ei ítélete nem *ultra vires* aktus volt, mert nyilvánvalóan az Alkotmánybíróság hatáskörén belül maradt, csak az összetétel és az eljárás voltak kérdésesek.

tűnt, hogy a változtatások figyelembe vették az Alkotmánybíróság megállapításait. Valójában egy részük inkább „részletszabály” jellegű volt.

Csak egy-két példa erre.³⁷ Az ítélkező tanácsok összetétele tekintetében, azok főszabály szerint öt bíróból állnak. Azonban a „teljes ülés” (plénium) előírt többek között az Alkotmánybíróságról szóló törvények alkotmányosságáról való döntéshez, továbbá az eset különleges jogi nehézsége esetén is. Automatikusan a teljes ülés hatáskörébe kerül egy ügy akkor is, ha három bíró ezt indítványozza.³⁸

A törvény előírta, hogy az ügyeket az indítványok beérkezésének sorrendjében kell elbírálni. Ez alól a szabály alól csak meghatározott döntések (pl. a törvények – elsősorban a költségvetési törvény – és a nemzetközi szerződések előzetes kontrollja) jelentettek kivételt. Szintén nem érintette ez a szabály az alkotmányjogi panaszokat [LA 79. cikk (1) bek.] és a bírói felterjesztéseket (LA 193. cikk) sem.

A törvények alkotmányellenességének megállapításához a bírók között szükséges kétharmados többség bevezetése nem ismétlődött meg. A kisebbség befolyását azonban más módon szabályozták. A július 22-ei törvény szerint, ha a teljes ülés tanácskozásai során legalább négy bíró ellentmondással él a javasolt döntés ellen, a tanácskozást három hónappal el kell halasztani, ha újra legalább négy bíró ellentmond, újabb három hónappal.

A július 22-ei törvény részben megoldotta az Alkotmánybíróság március óta kihirdetett ítéleteinek kérdését is. Az Alkotmánybíróságnak a törvény hatálybalépése előtt a korábbi törvény előírásainak megsértésével 2016. július 22. előtt született döntéseit – azoknak a döntéseknek a kivételével, amelyek hatályon kívül került normatív aktusokat érintettek – ki kellett hirdetni a hivatalos lapban. Ezzel a jog szétszabdalódásának veszélyét kívánták elhárítani. Kivétel volt a 2016. március 9-ei ítélet. Ez a szabályozás a törvényalkotó beavatkozását jelentette az Alkotmánybíróság és a miniszterelnök közötti jogi kapcsolatban, amelyet viszont közvetlenül az alkotmány szabályoz.

Az Alkotmánybíróság augusztus 11-ei nem nyilvános ülésén ítéletet hozott és a július 22-ei törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányellenességét állapította meg.³⁹ Az Alkotmánybíróság ismét kiemelte, hogy a törvényalkotó megsértette az Alkotmánybíróság függetlenségét, valamint lehetetlenné tette a tisztességes és eredményes működését. Az érvelés mindenek előtt a 2016. március 9-ei ítéleten alapult.⁴⁰

Az ezt követő események a március 9-ei ítélet utáni helyzet megismétlődését jelentették. Az Alkotmánybíróság döntését (ugyanazzal az indoklással, mint ko-

³⁷ Ehhez a kérdéskörhöz lásd: P. v. FELDMANN: *Polen – demokratischer Rechtsstaat in Gefahr? – 6. rész* kodgrupaberlin.wordpress.com/2016/12/21/polen-demokratischer-rechtsstaat-in-gefahr-teil-6/#sdfootnote20sym

³⁸ 2016 áprilisában a Szejm választott egy új alkotmánybíró, ezzel 2015 decembere utána megválasztott és a gyakorlatban is tevékenykedő bírók száma háromra emelkedett.

³⁹ Ez még a 2016. július 22-ei törvény *vacatio legis* időszaka alatt történt.

⁴⁰ trybunal.gov.pl/fileadmin/content/nie-tylko-dla-mediow/Komunikat_po_K_39.16_DE.pdf

rásban) nem tették közzé. Az Alkotmánybíróság tevékenységét azoknak a rendelkezéseknek alkalmazása nélkül folytatta, amelyek az augusztus 11-ei ítélet szerint alkotmányellenesek voltak. A parlament új törvényeket fogadott el, amelyek az Alkotmánybíróság helyzetét szabályozták. Ezúttal ez nem egy törvény volt, hanem három jogi aktus: az Alkotmánybíróság szervezetéről és eljárásáról szóló törvény, az Alkotmánybíróság bíráinak jogállásáról szóló törvény és az ezek hatálybalépéséről szóló törvény.

VI. Az Alkotmánybíróság új elnökének kinevezése és annak következményei

2016 végén ismét személyi kérdések kerültek napirendre. December 19-én lejárt az Alkotmánybíróság elnöke, A. Rzepliński megbízatása. Az alkotmány szerint az Alkotmánybíróság elnökét és helyettesét (alelnök) a köztársasági elnök nevezi ki azok közül a jelöltek közül, akiket az Alkotmánybíróság bíráinak gyűlése javasol [LA 194. cikk (2) bek.]. Ezen a gyűlésen 2016. november 22-én csak 9 bíró vett részt,⁴¹ ezért az akkor hatályos törvényi rendelkezések tükrében nem volt határozatképes. A bírók ennek ellenére a jelöltek választása mellett döntöttek, különben nem lehetett volna a jelölteket a törvényben meghatározott határidőig megválasztani. Ahogy várható volt, A. Duda egyik jelöltet sem nevezte ki, azzal az indokkal, hogy a bírók gyűlése – a bírók száma miatt – nem volt abban a helyzetben, hogy jogilag érvényes döntést hozzon.

Ennek nem is volt gyakorlati jelentősége, mert az Alkotmánybíróság szervezetéről és eljárásáról szóló törvény és az Alkotmánybíróság bíráinak jogállásáról szóló törvény hatálybalépéséről rendelkező törvény (ld. fent V. pont) más, igen bonyolult szabályokat írt elő. E szerint, ha e törvény hatálybalépésének napjáig az Alkotmánybíróság elnökének kinevezési eljárása nem zárult le, az a bíró vezeti az Alkotmánybíróságot, akire a köztársasági elnök az elnök feladatait átruházza. Ez a szabályozás meglepő, mivel logikus, hogy ilyen esetekben az Alkotmánybíróság elnökhelyettese vezesse a bíróság munkáját.⁴² Az igazságszolgáltatásban szokásos az is, hogy betöltetlen poszt esetén a legidősebb, illetve a legrégebben hivatalban lévő bíró látja el a bíróság elnökének feladatait.

2016. december 20-án hatályba lépett az Alkotmánybíróságról szóló törvény. A köztársasági elnök azonnal kinevezte J. Przyłębska bírónőt az Alkotmánybíróság ügyvezető elnökévé.⁴³ Ő ez után közvetlenül összehívta a bírók gyűlését, az

⁴¹ A 2015 novembere után megválasztott bírók nem vettek részt a gyűlésen, a három ún. „nem ítélkező” bírót nem hívták meg, másik kettő igazolta távolmaradását (ok: betegség).

⁴² Az Alkotmánybíróság alelnökét ugyanolyan eljárás szerint nevezik is, mint az elnököt.

⁴³ J. PRZYŁĘBSKA az egyik 2015 decemberében megválasztott bíró, aki részt vett az Alkotmánybíróság ítélkező tevékenységében.

ún. „nem ítélkező” bírókat is beleértve. A bírók gyűlésének még 2016. december 20-án megtartott ülése viharos lefolyású volt.⁴⁴ Többségük nem vett részt a szavazáson, mert nem tartották határozatképesnek az ülést, mivel nem volt jelen az összes bíró. A tiltakozások ellenére lebonyolították a szavazást: J. Przyłębska elnöklő bírónő ezért csak öt szavazatot kapott (a másik jelölt csak egyet), ennek ellenére 2016. december 21-én a köztársasági elnök kinevezte az Alkotmánybíróság elnökévé. Ő azt az álláspontot képviselte, hogy az összes 2015 decemberében megválasztott bírónak (nem csak kettőnek) gyakorolnia kellene minden hivatalából fakadó jogkörét. Különvéleményeiben az Alkotmánybíróság 2016. március 9-ei és augusztus 11-ei ítéleteit hibás döntéseknek tartotta. Ezért ebben az esetben nem egyszerű személyi változásról volt szó, hanem valójában egy új időszak kezdetéről a lengyel alkotmánybíráskodás fejlődésében.

VII. Összefoglalás

Gyakran beszélnek a lengyel Alkotmánybíróság „eltörléséről”, „megbénítéséről”, „gondnokság alá helyezéséről”, „elfoglalásáról” vagy „hatalmától való megfosztásáról”. Nem meglepőek ezek a szavak, bár az alkotmány nem változott, és az Alkotmánybíróság abban meghatározott hatáskörei érintetlenek maradtak. A 2014-es jogi helyzettel összehasonlítva a hatályos törvényi szabályozás sem különbözik sokban. Természetesen az Alkotmánybíróság összetétele lényegesen más, mint a konfliktus kezdetén. A valószínűleg Sztálintól származó mondás szerint: „a káderek döntenek el mindent”. Valószínűleg változni fog az ítélkezés „iránya”. Mindenekelőtt az alkotmányos alapelvek értelmezése esetén, amelyeket nem fognak olyan kiterjesztően értelmezni.⁴⁵

Sokkal fontosabbak azonban azok a következmények, amelyek az alkotmánybíráskodás jelentőségét érintik. Lengyelországban (elsősorban német minta alapján) korábban azt az álláspontot képviselték, hogy az Alkotmánybíróság nem csak „negatív jogalkotó”, hanem az alkotmány őre (legfőbb őre) és értelmezője (legfőbb értelmezője) is. Ezt az álláspontot képviselte szavaival kissé sarkítva az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának elnöke Ch. E. Hughes: „We are under constitution, but the constitution is what the judges say it is!”⁴⁶ Mostanra világossá vált, hogy a lengyel Alkotmánybíróság ilyen szerepét nem csak megkérdőjelezték, hanem egyes esetekben meg is szüntet-

⁴⁴ A gyűlés jegyzőkönyvét nyilvánosságra hozták: www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2017/01/protokol-obrad-Zgromadzenia-Ogolnego-STK-w-dniu-20-XII-2016-r.pdf

⁴⁵ Az ún. bírói aktivizmust az Alkotmánybíróság egyik új bírójá, L. MORAWSKI kritikusan értékelte, lásd: „Der Streit um das polnische Verfassungsgericht bewusste und absichtliche Desinformation – Vortrag” in Berlin www.berlin.msz.gov.pl/de/nachrichten/0_der_streit_um_das_polnische_verfassungsgericht;jsessionid=C2972734B9D603DC4182B54C9743EC8C.cmsap1p

⁴⁶ Idézi: H. v. MANGOLDT – F. KLEIN – Ch. STARCK (szerk.): *Bonner Grundgesetz. Komenatar*, 3. köt. (München, 2001) 996.

ték. A parlament szerepe alkotmányjogi kérdésekben – a köztársasági elnök jelentős segítségével – megerősödött. A jogállam tipikus jellemzői közé tartozik azonban az az általános feltétel, hogy a jogvitákat független és pártatlan bírói fórum döntse el. Az alkotmányos viták jogviták, bár sokszor nagy politikai jelentőséggel bírnak.⁴⁷ A „politikai” szervek Alkotmánybírósággal való vitáját Lengyelországban nem ezen az úton döntötték el, ezért beszélhetünk a jogállamiság elvének megsértéséről.

Mondhatjuk természetesen, hogy az Alkotmánybíróság és más alkotmányos szervek közötti konfliktusban az előbbi nem pártatlan fórum, amely a vitákat megoldhatná. Ez azonban ugyanennyire igaz a Szejmre, a köztársasági elnökre és a miniszterelnökre is. Hozzá lehet tenni, hogy a Velencei Bizottság állásfoglalását figyelmen kívül hagyták, pedig az pártatlan, független (és jogászok alkotta) fórumnak tekinthető. A Legfelsőbb Bíróság és az igazságszolgáltatás más szerveinek véleménye is gyakorlati következmények nélkül maradt.

A lengyel alkotmány preambuluma a közhatalmi szervek együttműködéséről beszél. Az együttműködés kölcsönös tiszteletet és lojalitást jelent. A konfliktus folyamata megmutatta, hogy ez a rendelkezés „halott betű”. Biztosan adódtak volna lehetőségek arra, hogy a vitát barátságos úton és módon rendezzék. Ezeket azonban nem használták ki.

Az alkotmánybíráskodás jelenlegi lengyelországi helyzetét időről időre próbálják az osztrák Alkotmánybíróság 1933-ban történt „kikapcsolásához” vagy a 2011. óta bekövetkezett magyarországi változáshoz hasonlítani. Ugyanígy emlékeztet az Amerikai Egyesült Államokban a XX. század harmincas éveiben elfogadott ún. *Court-packing act*-re. Lengyelországban azonban nem kiiktatásról van szó, hiszen az Alkotmánybíróság még működik. Magyarországgal ellentétben Lengyelországban az alkotmány sem változott. Az Egyesült Államokban a Legfelsőbb Bíróság megváltoztatta álláspontját a F. D. Rooseveltnél által előterjesztett törvényekkel kapcsolatban, így a bíróság reformja nem volt politikailag szükséges. A lengyelországi helyzet tehát nem azonos a fent nevezett példákkal. A lengyelországi fejleményeket mindenképpen figyelmeztetésnek kell tekintenünk az alkotmánybírák számára, hogy miként végződhet az erős parlamenti többséggel, ill. a köztársasági elnökkel való konfliktus.

A politikai ügyek miatt a lengyel Alkotmánybíróság krízishelyzetbe került. Először is, 2016-ban az Alkotmánybíróság csak 39 ítéletet hozott (összehasonlításképpen 2014-ben és 2015-ben egyaránt 71-et), ami az alkotmánybírói eljárások jelentős elhúzódásához fog vezetni. Másodsorban, az Alkotmánybíróság tekintélye érintett, amely számára különösen fontos. Bár a felmérések szerint viszonylag nagy tekintéllyel rendelkezik az állampolgárok előtt, ez most megváltozhat.

⁴⁷ Ezért az alkotmányos szervek egyes döntései kivételesen nem esnek bírói felülvizsgálat alá, legfőbb példa erre az észak-amerikai *political question doctrine*.

Az ezekből a változásokból adódó tapasztalatok megerősítenek néhány tézist, amelyet a korábbi lengyel szakirodalom képviselt. Elsőként az alkotmánybírák választásával kapcsolatban. A lengyelországi helyzet nem csak eltér azoktól a mintáktól, amelyeket más európai országok alkalmaznak. Hibás is, és egyáltalán nem garantálja, hogy az Alkotmánybíróság összetétele politikailag kiegyensúlyozott maradjon.⁴⁸ A megválasztott bírók a gyakorlatban nem mutattak olyan személyes tulajdonságokat és élettapasztalatot, ami meggyőző lett volna, hogy képesek tevékenységüket mind jogi, mind „társadalmi” szempontból a közjó érdekében folytatni. Másodsor, az alkotmány rendelkezései az ítéletek következményeiről nem teljesek, nem egyértelműek, és lehetőséget teremtenek az Alkotmánybíróság ítéleteinek „kikerülésére”. Harmadszor, nem csodálkozhatunk azon, hogy az Alkotmánybíróság 2016. március 9-ei és augusztus 11-ei ítéleteinek közzétételéről folyó vitát nem a LA 189. cikkében előírt módon oldották meg. Bizonyos értelemben egy hatásköri vitáról volt szó, mert az egyes alkotmányos szervek jogainak és kötelezettségeinek terjedelme a konkrét esetben vitatott volt. A LA 192. cikkéből következik, hogy a miniszterelnök részese lehet egy ilyen vitának. Az alkotmányozó azonban nem vette figyelembe, hogy az Alkotmánybíróság és a Szejm között is kialakulhat konfliktus. Ezen kívül az Alkotmánybíróság elnöke nem jogsult ebben az eljárásban kérelemmel élni.

Ez az utolsó megjegyzés nem véletlen. Amennyiben az alkotmány alkotmánybírói védelme ilyen hézagos, mindig fennáll annak a veszélye, hogy az alkotmányos vitákat tisztán hatalmi kérdésnek tekintsek. Bizonyos értelemben emlékeztet a lengyelországi helyzet az 1862-es porosz alkotmányos konfliktusra.⁴⁹ Ekkor alakult ki az O. v. Bismarck által képviselt ún. hézagteória, és Lengyelországgal kapcsolatban általánosságban elmondhatjuk, hogy gyakorlatilag minden esetben, amelyre nézve az alkotmány nem tartalmaz kifejezett szabályozást, a parlament (mint népképviselői szerv) ragadta magához a hatáskört, hogy a (valódi vagy látszólagos) alkotmányos hézagokat szabályozza. Nyilvánvalóan kevésbé észszerű két korszak és két különböző állam eseményeit összehasonlítani, de bizonyos párhuzamok azt mutatják, hogy Lengyelországban a régi, a XX. század modern alkotmányos államának nem megfelelő elképzelések még mindig nagyon erősek.

Végül meg kell említeni, hogy a helyzet 2017 februárjáig nem tisztázódott teljesen. Egy alkotmánybíró lemondása után a Szejm egy újabb, a *PiS* által jelölt bírót választott meg. Ez azt jelenti, hogy a gyakorlatban többségben vannak a 2015 ősze után választott bírók. Az Alkotmánybíróság tagjai azonban erősen megosztottak maradtak, közöttük számos nyilvánosan is ismert konfliktus van. 2017 januárjában az igazságügyi miniszter és a legfőbb ügyész

⁴⁸ Lásd: K. WOJTYCZEK: *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym* (Varsó, 2013) 93–99.

⁴⁹ A témához lásd pl. D. WILLOWEIT: *Deutsche Verfassungsgeschichte* (München, 2001) 276–278.

indítványozta három „rég” bíró választása alkotmányellenességének megállapítását, holott az Alkotmánybíróság már korábban kimondta, hogy nincs hatásköre ilyen személyi kérdésekben.

A válság egy következménye azonban egyértelmű, Lengyelországban az Alkotmánybíróság jelenleg nem önálló és a többi alkotmányos szervvel egyenrangú szervként tevékenykedik.

Kulcsszavak: alkotmánybíráskodás, alkotmányos párbeszéd, Lengyel parlament, normakontroll

PIOTR CZARNY

egyetemi docens

Jagelló Egyetem;
piotrek.czarny@uj.edu.pl