

Opponensi vélemény

Dr.DRINÓCZI TÍMEA: Többszintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd
Magyarországon c.

akadémiai doktori értekezéséről

I.

Általános megjegyzések

1.Drinóczi Tímea doktori értekezése a magyar alkotmányjog fejlődésének közelmúltbeli szakaszát veszi górcső alá: a 2010-2014. év közötti fejleményeket. Indokolt ez annál inkább, mivel a magyar alkotmányjog normatív tartalmát tekintve is, és más jogintézményekhez való viszonyában is (pl. szuverenitás – Országgyűlés szerepe) számottevő átalakuláson ment át. A változások befolyásolták a magyar közjogi rendszer demokrácia-elméleti, politikatudományi felfogását, minősítését is. A szerző témaválasztása tehát nagyonis indokolt, még akkor is, ha a 2010-2014. közötti szakasz nem feltétlenül mutat időleges nyugvópontra utaló jeleket. Az Alaptörvény újabb, 2016. májusi hatodik módosítása jelzi, hogy a változások nem zárultak le, Drinóczi Tímea értekezéséből pedig világossá válik, hogy rendszerszinten sem a valamiféle értékrendre fókuszáló stabilizálódás, hanem konkrét politikai fejlemények, törekvések mentén zajlik az alkotmányjog alakulása.

2.Az értekezés e témaválasztása persze meglepőnek tűnhet, hiszen egy kanadai fejleményből kiinduló, a nemzetközi szakirodalomban és külföldi gyakorlatban kialakult jelenség: az alkotmányos párbeszéd, dialógus koordináta-rendszerébe helyezi a magyar alkotmányfejlődést, és így mintegy kívülről: bizonyos értelemben a külső szemlélő pozíciójából teszi mérlegre a hazai változásokat.

Ez két szempontból bír jelentőséggel: egyrészt a szerző tudatosan vállalja az értekezéssel szembeni azon kritika lehetőségét, hogy ti. külföldi elméletek, módszerek, tapasztalatok „lakmuszpapírját” mártja a magyar alkotmányjog folyadékába, ami akár önmagában véve is „gyanús” lehet. Másrészt a szerző ezekre alapozva és ezeket felhasználva mindazonáltal el is távolítja a hazai viták közvetlen közeléből témáját, így annak tárgyilagosságát biztosítani tudja, fejtegetései, megállapításai meggyőző erejét emeli.

3.Az értekezés a fenti nyomvonalon elindulva a 2010-2014. közötti magyar alkotmányfejlődésről átfogó képet mutat be, végig véve a legfontosabb, legtöbb elméleti problémát felvető konkrét kérdésköröket, így egyfajta krónikás szerepét is felvállalja. A fejlődés menetének bemutatása ugyanis értelemszerűen alkotmányjogtörténetnek is felfogható lenne, ha a történet stabilizációs szakaszba ért volna. Erről – mint említettem – a jelek szerint nincs szó: Drinóczi Tímea értekezése a jelenről is szól, amely persze a múltban gyökerezik és onnan ered, „felfelé”: a jövő felé pedig nyitott. Az extrapolációnak tehát tág tere nyílik: az értekezés számos összegező – rész-következtetéseket felvázoló – fejezetében és a végső következtetések levonásában reális képet fest az alkotmányos párbeszéd magyarországi esélyeiről, és jövőjéről. Az értekezés demokrácia-elméleti,

politikatudományi felhangoktól sem mentesen tehát a multból a jelenbe, onnan pedig a középtávú jövőbe mutat utat.

4. Az értekezés hatalmas joganyagot fog át, az alkotmányjognak az alkotmányos párbeszéd szempontjából számos kardinális kérdését vizsgálja. Ezek a következők: állami szuverenitás, a hatalommegosztás, az alkotmányozás és alkotmánymódosítás, a tisztességes eljáráshoz való jog, a vallásszabadság, vagy a választási jog. Mivel ezek a kérdések nemzetközi összehasonlításban és értelemszerűen az EJEB és az EUB gyakorlatával összefüggésbe állítva kerülnek elemzésre, az értekezés céltételezése tág tematikája miatt azt a veszélyt hordozza magában, hogy az egyes témák közötti koherencia veszélybe kerül, az értekezés gondolatmenete az egyes témák többé-kevésbé laza elemzésére töredezik szét.

A szerző ezt a veszélyt sikeresen kerüli el, nem csupán a tartalom biztos kezelésével, hanem az értekezés szerkezetének meggyőző kialakításával is.

5. Az értekezés - akadémiai doktori értekezésektől persze elvárható módon – példásan tagolt. A három részre tagolódó anyag első része mintegy az értekezés „Általános része”-ként az alkotmányos párbeszéd mibenlétét, létjogosultságát és felhasználhatóságát, valamint az erre vonatkozó elméleti konstrukciókat mutatja be. Ebben a részben tárgyalja a szerző azokat az alkotmányos párbeszéd szempontjából alapvető kategóriákat, amelyekre a későbbiekben a magyarországi párbeszéd-mechanizmusok elemzésénél épít: vizsgálja a common law jogrendszerek és a kontinentális jogrendszerek megközelítését, az állami szuverenitást és a hatalommegosztás kérdéskörét.

A második rész az alkotmányos párbeszéd működési mechanizmusait tárgyalja immár Magyarországon: a jogi értelemben felfogott alkotmányt, az Alaptörvény koncepcióját és elfogadását a párbeszéd szempontjából, a fordulóponttá vált negyedik alaptörvény-módosítást és ennek politikai következményeit, a tisztességes eljáráshoz való jog, a vallásszabadság, és a választási jogok kérdéskörét.

A harmadik rész az alkotmányos párbeszéd működését elemzi, most már azonban kifejezetten az alkotmánymódosítások, ezen belül azok alkotmánybírói kontrolljának lehetőségei, végül az alkotmányellenes alkotmánymódosítás kontextusában. Ezt a részt – és az egész értekezést – egy a jogalkotás alkotmányosságára annak racionalitásán keresztül kitekintő: a racionális, illetve a tényeken alapuló jogalkotásra és annak felülvizsgálatára vonatkozó fejtegetés zárja. Itt helyezkedik el az értekezés egészét érintő összegezés és a következtetések.

Megállapítható, hogy az értekezés szerkezete szerencsésen kezeli a szerteágazó problematika által indukálható esetleges parttalanná válás veszélyeit: a dolgozat mindvégig feszes, logikus gondolatmenetet visz. Egy akadémiai doktori értekezéstől természetes, mégis a szerző munkájának átgondoltságát, alaposágát mutatja, hogy az olvasó úgy teszi le az értekezést, hogy még a végén is tudja, hogy az mivel indított az elején. Ez pedig majd négyszáz oldalas értekezés esetében nem kevés. A három rész 10 fejezetre, azokon belül pedig további római számmal, majd arab számmal jelölt alfejezetekre oszlik. Ezzel a gondos tagolással a szerző egyrészt vállalja azt, hogy az olvasó már a tartalommutatóra pillantva átlátja: van-e az értekezésnek konzisztens gondolatmenete, és ha igen, az miben áll. Másrészt tartalmilag jól jelezhetővé válik az, hogy az egyes témák hogyan függenek össze, az egymást követő fejtegetések hogyan következnek az előtte lévőkből.

6.A témaválasztás és a szerkezet után szót kell ejteni a tartalomról és az alkalmazott kutatási módszerekről is. Az opponens megnyugtatóan gazdagnak látja a felhasznált igen széleskörű hazai és nemzetközi irodalmat, a hazai és külföldi fejlemények ismeretét, felhasználását és a magyar jelenség értékelésébe való bevonását-beépítését. A fentiekben már jelzett számos alapvető fontosságú téma a 2010-es évek második felére valóban a magyar alkotmányfejlődés sarokpontjaivá vált (hogyan azt ne mondjam, egyesek tekintetében annak „Achilles-sarkaivá”). Így az egyes témák feldolgozásából egymásra következően és épülően felvázolt-kibontakozó kép nem csupán szűk értelemben véve alkotmányjogi relevanciájú, hanem a magyar állam, a magyar közjogi berendezkedés egészének, azaz a rendszer-szinten történő vizsgálódásnak a lehetőségét is kínálja – ideértve a tendenciák felmérését, a jelenre és a közeli jövőre vonatkozó fejlődésmenet „bemérését”. Ez a rendszer-szintű gondolkodás vezeti el a szerzőt az alkotmányos, demokratikus jogállam szempontjából történő mérlegeléshez, a magyar alkotmányjogi berendezkedés egyfajta „állapot-felméréséhez”, és azoknak korlátoknak a felismeréséhez és bemutatásához, amelyek magyar viszonyok között akadályozzák-korlátozzák az alkotmányos párbeszéd másutt adott esetben rendkívül gyümölcsöző koncepciójának hazai hasznosítását. A szerző ebben a végkicsengésben a visszaéléses alkotmányozás-hibrid állam kontextusának elemzésével találóan mutat rá egy átfogó értékeléssel az alkotmányos párbeszédben rejlő lehetőségekre és azokra a politikai-közéleti-közjogi feltételekre, amelyek megvalósulása mintegy előfeltétele az alkotmányos párbeszéd mint magatartás, mint folyamatos gyakorlat nyújtotta előnyök valóra váltásának.

II.

Részletes megjegyzések

Opponensként az értekezés által vizsgált témák közül néhány – szívemhez különösen közel álló – kérdést kívánok kiemelni. Ezek: a szuverenitás, a hatalommegosztás, valamint az alkotmányellenes alkotmánymódosítás kérdése. A szerző az egyes kérdésköröket az alkotmányos párbeszéd komplex elméletének tükrében vizsgálja-mutatja be, szem előtt tartva azt az alapfelfogást, amely szerint a párbeszéd egyfajta interakció, amely annak jelzésére (is) kiválóan alkalmas, hogy a politikai döntéshozó mennyire elkötelezett a demokratikus alapelvek iránt (34.old.), ez viszont utal az adott állambeli demokrácia és jogállam minőségére, az alkotmányos demokrácia adott állambeli működésére (52.old.).

7.A szuverenitás kérdése

A szuverenitás kérdéskörét az értekezés indokoltan állítja a párbeszéd elméleteket követő egyfajta különös rész élére. A nemzetközi szervezetekben való részvétel nem csak a nemzetközi jog-magyar

jog alkotmányjogilag is releváns problémáját veti fel, hanem kiindulásként utal arra, hogy a szuverenitás tradicionális fogalmi kereteitől – legyen szó az állam, a nép szuverenitásáról, vagy a jogszuverenitásról – „államcentrikus” felfogásban el kell szakadni. A szupranacionális kapcsolatok egyre meghaladottabbá teszik a hagyományos felfogást, ez a fogalom erodálódik, amely különösen jól látható az integrációk, így az európai integráció esetében. Az értekezés helyesen érzékelteti azt a folyamatot, ahogyan a szuverenitás egyre inkább a végső döntés jogaként megjelenő hatalommá transzformálódik. A szerző a szuverenitás mibenléte, átalakulása körüli vita lényegét abban látja, hogy a nemzetközi, szupranacionális és alkotmányjogi realitásokból kiindulva kinek van tényleges hatalma valamit megtenni úgy, hogy az elismert legyen (61.old.). A 21. század integrációs és globalizált világában a szerző szerint új értelmezési keretekre van szükség, új tartalommal kell ezt a fogalmat megtölteni. A szerző kiemeli a háromféle szuverenitás egyidejű létezését és interdependenciáját, egyben a kizárólagosság mint tartalmi elem elvetését is meg kell fontolni.

Az integrációk szemmel láthatóan közel állnak a szerzőhöz, joggal: hiszen ezekben, így különösen a bennünket közvetlen közléről érintő EU kapcsán élesen vetődik fel a részes államok önkorlátozása versus szuverenitás tradicionális megközelítésének ellentmondása. Az integrációban való tagság: az együttes hatáskör-gyakorlás tehát éppen hatékonyabb, jobb megoldások felé nyitja meg az utat, semmiképpen sem minősül a szuverenitás korlátozásának. Az együttgyakorlás viszont az értekezés álláspontja szerint jó példája az alkotmányos párbeszéd-elméletek gyakorlati lefordításának, hiszen a párbeszéd folyamatában derül ki az együtt-gyakorlás pontos, esetről esetre újra definiálandó tartalma. Az értekezés helyesen állapítja meg, hogy az EU nem állam, így állami szuverenitása sem lehet, hatáskör-elválasztásról van inkább szó. Az értekezés is érinti azt a problémát, amely a német alkotmánybíróság Lisszabon-ítélete óta „divatos”: az alkotmányos identitás kérdését. Megítélésem szerint ez a kategória a maga elvontságában inkább hangzatos jelszó, mint tényleges tartalommal megtölthető alkotmányjogi fogalom. Az értekezés ezt maga is érzékeli, amikor utal arra, hogy nem igazán lehet tudni, hogy mi képezi az államok alkotmányos identitását. A német jogirodalomban éles vitát kiváltott alkotmánybíróági fogalom-használat kapcsán kibontakozott diskurzusnak éppen ez a kérdés került a középpontjába: a taxáció inkább találgatásba fulladt, semmint előbbre vitte volna az integráció-tagállami szuverenitás viszonyának jobb megértését.

Az opponens fenntartással kezeli ennek a kategóriának a magyar alkotmányjogba való bevezetésére irányuló kísérleteket és a szerzőnek is ezt ajánlja, annál is inkább, mivel az uniós dimenzióba átadott hatáskörök együttes gyakorlása a szuverenitás kérdésének, mint korlátozáskénti értelmezésnek az élet is elveszi. Az „ever closer union” tétele, vagyis az európai integráció folyamat-jellege ellene mond bármiféle taxációra alapozó alkotmányos identitás, és az erre alapozott még érinthetetlen szuverenitás-mag merev, formalizált elgondolásának. A folyamat alkotmányos párbeszédkénti

értelmezése különös aktualitást kap Sajó Andrásnak még 2006-ban az integrációbeli „együttműködő alkotmányosság” fogalmában kifejtett – voltaképpen párbeszédet involváló – elméleti felfogása kapcsán (Miért nehéz tantárgy az együttműködő alkotmányosság? In: Alkotmányosság a magánjogban. 2006.). Az együttműködő alkotmányosság egyben kiutat kínál egy újfajta szuverenitás-tartalom felé is.

Ugyancsak érdemes figyelmet fordítani Nettesheim „közlekedő edények”-elméletére, mely a tagállami-uniós viszonyt a szuverenitás szempontjából közlekedőedénynek fogja fel, amelyben az uniós szerveknek átadott hatáskörök gyakorlása a közlekedő edény másik: integrációs „csövében” zajlik (Martin Nettesheim: Die Karlsruher Verkündigung – Das BVerfG in staatlicher Endzeitstimmung. Europarecht Beiheft. 2011.1.). Ezzel jobban megmagyarázhatóvá válik a szerző azon – helyes – tétele, mely szerint a szuverenitás az EU-ban nem vesz el, csak átalakul. Az energia-megmaradás elvére utalás indokolt: a tagállam „energiája”, hatalomgyakorlási-hatáskörgyakorlási képessége más szinten, más dimenzióban „köszön vissza”, a hatáskörgyakorlás módja változik meg, maga az együttes hatáskörgyakorlásban megnyilvánuló változtatás a hatáskör ellátása hatékonyságának javulása érdekében történik. A „do ut des” klasszikus elvének az integrációra vonatkoztatott újbóli megjelenéséről van szó, vagyis egy új egyensúlyi helyzet kialakulásáról – csak most már a közlekedő edény mindkét csövében együttesen gyakorolva és értelmezve.

Ezek a kiegészítő megjegyzések plasztikusabbá teszik az értekezés egyébként opponens által nem vitatott következtetését, mely szerint az állami szuverenitás modern, 21. századi többszintűvé vált megnyilvánulási formája egyre inkább az alkudozás, párbeszéd, tárgyalás.

8.A hatalommegosztás

Az értekezés az alkotmányos párbeszéd találó megjelenéseként elemzi az alkotmányozás-alkotmánymódosítás-jogalkotás-alkotmányossági felülvizsgálat kérdéskörét. A bemutatott csoportosítás jól érzékelteti a különféle modelleket (erős és puha felülvizsgálati modell, erős és puha alapstruktúra felülvizsgálati modell) azzal a céllal, hogy az alkotmánybíróságok lehetőségeit tegye mérlegre. Ezen a ponton a szerző kiemelten szembesíti az olvasót a magyar kontextussal: a parlamenti és az alkotmányos szupremácia elveinek egyre inkább éleződő konfliktusával (82. s köv.). A konstituált hatalmak közötti alkotmányos párbeszéd világába transzponálva a kérdést a szerző világossá teszi, hogy a hatalmi ágak kölcsönös ellenőrzése és ellensúlyozása – a túlhatalom kialakulásának megakadályozása - az alkotmányos demokrácia alfája. Az értekezés kiindulópontja az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom elkülönítése és állást foglal amellet, hogy az alkotmánybíráskodás az alkotmányjogi panasz bevezetése ellenére sem vált döntően bíráskodó hatalmi ággá (87.old.).

Ezzel összefüggésben az értekezés gondolatmenetének kiegészítéseként meg kell jegyezni, hogy a magyar Alkotmánybíróság körül – működésének jogi természetét tekintve – ott lebegnek permanens módon – hol határozottabb kontúrokat öltő, hogy csak az obiter dicta szintjén megjelenő - vélemény-változatok attól függően, hogy ez a szerv az alkotmányosság kérdésében dönt-e vagy pedig ez egyfajta bírósági tevékenység. A kérdés úgy is felmerült, hogy politikai szervről van-e szó? Megítélésem szerint az Alkotmánybíróság nem politikai szerv: ezen az sem változtat, hogy döntéseinek – prater intentionem – politikai következményei is lehetnek. Az Alkotmánybíróság mégis bíraskodási funkciót tölt be azzal, hogy jogvitát dönt el: alkotmányellenességet állít az indítványozó, ezt – ha az Alkotmánybíróság a jogszabály szövegének, indokolásának, keletkezésének körülményei mellett szükségesnek tartja és megnyilatkoztatja - vitatja a jogalkotó. Ennek a vitának a megítélése és eldöntése azonban nem viszi el a tradicionális bíraskodás felé az Alkotmánybíróság tevékenységét, mivel - a jogvita speciális tárgya folytán – az soha nem megy át a klasszikus ténybíraskodásba. A sajátosság változatlan marad: ez pedig az alkotmány és a vitatott jogszabály összevetése a kettő közötti hierarchiából kiindulva, amely nem vész el azáltal, hogy az alkotmányossági probléma nem – mint korábban – az actio popularis gyakorlása révén, hanem egy rendes bírósági ítélet vitatásán keresztül kerül a testület asztalára.

Az opponens elégedetten nyugtázza, hogy a szerző az alkotmánymódosító hatalom versus alkotmánybíróság viszonyában kifejeződő kétféle, egymást kizáró álláspont vitájában a hatalommegosztás szempontjából felhívja a figyelmet a döntési mozzanatok folyamatos voltára, és ebből következően egyfajta harmadik álláspont szükségességére, amelyet éppen az alkotmányos párbeszéd jellemez. Az értekezés helyesen emeli ki, hogy a hatalommegosztás a párbeszédben megnyilvánuló folyamatos együttműködést jelent – a hatalommegosztás csak az egyensúly megbomlása esetén sérül (95.old.). Az értekezés következtetése: ti. hogy az alkotmányellenesnek tűnő alkotmánymódosítások felülvizsgálata vonatkozásában nyitni kell a felülvizsgálat felé és ez az alkotmányos párbeszéd jelentőségét növeli, mintegy vissza is igazolja a fentiekben az alkotmánybíraskodás sajátos bíraskodási természetéről elmondott kiegészítő megjegyzéseimet.

9. Alkotmányellenes alkotmánymódosítás

Az értekezés egyik legizgalmasabb része az alkotmányellenes alkotmánymódosítás problémakörét járja körül (III.rész). Amikor egyfelől a problémák az alkotmánymódosításhoz kapcsolódva vetődnek fel, a szerző fejtegetéseit szervesen építi rá korábbi (pl. az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom elkülönültségével vagy azonosságával kapcsolatos) fejtegetéseire. A vita okai tekintetében egyet lehet érteni a szerzővel: a korábban is ismert kérdéskör nem okozott problémát, mert annak eljárási jogi kezelése elegendő volt: az alkotmány részévé vált módosítás Alkotmánybíróság általi

felülvizsgálhatatlansága nem igényelt különösebb magyarázatot: a felülvizsgálat hatásköri okból eleve nem volt vállalható. A 2010 óta előállt helyzet újdonsága azonban az alkotmánymódosítások rendszeressé válásában, sőt: gyakran szankcionáló jellegében mutatkozik meg. Ilyen pl. a korábban alkotmányellenesnek minősített jogszabályi rendelkezések beemelése az Alaptörvénybe, amellyel – és ez is fontos, kiemelendő szempont – nem egyszerűen alkotmánymódosítás történik, hanem az Alkotmánybíróság eljárási lehetőségei, a polgárok alkotmányos jogai védelmének lehetőségei is csökkennek.

Az értekezés nagyívű elemzésben mutatja be a kialakuló szakirodalmi vitát, ennek részeként pedig kitekint a 61/2011. (VII.12.) AB határozatra is, amely ismeretes módon már nem tartotta lehetségesnek a tartalmi felülvizsgálatot. E vita egyik fontos állomásaként jelenik meg Landau-nak a hazai jogirodalomban is – tegyük hozzá: sajnos – nagy visszhangot kiváltott elemzése a visszaéléses alkotmányozásról. Az abusive constitutionalism ugyanis Landau felfogásában nem egyszerűen alkotmányozási-alkotmánymódosító kérdés, hanem következményében (tekintettel az ilyen alkotmányozás-alkotmánymódosítás indítékaira) az adott állam alkotmányos-közjogi berendezkedésének minőségére is kihat. Annak megítélése, hogy ezek a mozgások a parlamenti szupremácia irányában milyen messzire mennek el, nyilván sok szubjektív elemet is tartalmazhat, az értékelést végző – ahogyan az értekezés erre helyesen rámutat – „demokráciaküszöb”-felfogásától is függ. Az azonban kétségtelen, hogy ha a motiváció a hatalmi ágak közötti egyensúly megbillentése, a nemzetközi kötelezettségekként megfogalmazott demokratikus védelmi mechanizmusok gyengítése, valóban jogos az alkotmányos demokrácia jogállami alkotmánya, és az ebből adódó jogállami demokrácia melletti másik: kevésbé demokratikus államberendezkedést beazonosítani, amelyet Landau hibrid (fél-autoriter) modellként nevez meg. Azon, hogy a Landau által képzett – nem stabil demokráciának minősített – ország-csoportba (Törökország, Egyiptom, Columbia, Venezuela) Magyarország indokoltan kerül-e be vagy sem, nyilván sokat és még sokáig lehet vitatkozni. Az azonban kétségtelen: az értekezés által kimutatott számos jele van annak, hogy a konstituált hatalmak közötti egyensúly megbomlott.

Az értekezés számos megoldást vázol fel, azonban nagy erénye, hogy általános érvénnyel rögzíti azokat az előfeltételeket, amelyek között a konstituált hatalmak: az alkotmánymódosító és az Alkotmánybíróság közötti adott esetben akadozó alkotmányos párbeszédnek érdemi hatása lehet. Ezek: az alkotmánymódosítások nem lehetnek szisztematikusak; nem az alkotmányellenesnek minősített jogszabályi rendelkezések felülvizsgálatának az alkotmányba való beemelésével történő kizárására irányulnak; vagyis: az alkotmánymódosító politikai hatalom hatalmával nem él vissza. A szerző – egyébként a végkövetkeztetésekben pregnánsan összefoglalt álláspontjából is egyértelműen – úgy látja, hogy az alkotmányos párbeszéd-elméletek kínálta számos, gyümölcsöző lehetőség akkor

tud a megoldáshoz közelebb vinni, ha a párbeszédhez vannak „partnerek”, azaz a visszaéléses alkotmánymódosítás gyakorlata esetén a párbeszéd-elméletek nem jelentenek kiutat a hatalmi ágak közötti egyensúly megbomlásán alapuló kapcsolatból adódó – többek között – alkotmányjogi-alkotmányossági problémák kezelésében. Egyet kell érteni a szerzővel abban is, hogy alkotmányos jelentéstartalmakról szóló párbeszédnek kevés értelme van akkor, ha a parlamenti szupremácia irányába eltolódott államberendezkedés már nem párbeszédben képzelel el a jogalkotást illető „végső szó” kimondásának dinamikus, sokszereplős, számos körülményt, megfontolást mérlegelő-beépítő alakulását, hanem azt a parlament korlátlan dominanciájaként tételezi.

10. Kiútkeresés – szignalizáció – az Alkotmánybíróság mint ellensúly

A szerző által értékelt egyik javaslat: a szignalizáció aligha viszi előbbre az alkotmányos párbeszédben rejlő lehetőségek kiaknázást, mivel ez – ahogyan erre a szerző rámutat – első sorban hatásköri kérdés. Kétségtelen, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre nem kőbe vésett, nem „örökkévalósági klauzula” úgy, ahogyan az időben egyszer létrejött, hanem időről időre átgondolható és át is gondolandó. Kétségtelen, hogy az erős alkotmánybíróági hatáskör 1989. évi megfogalmazása mögött nem volt közéleti vagy mélyreható szakmai vita. Kétségtelen, hogy egy ilyen alapvető fontosságú szerv hatáskörének nem egyedüli megoldása az erős hatáskörű testület létrehozatala. Ugyanakkor kétségtelen, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre körüli alkotmányjogi-politikatudományi-demokraciaelméleti viták mögött az az ellensúly-szerep áll, amelyet az alkotmánybíróságoknak mindenütt be kell töltenie.

Az azonban, hogy 1989-ben nem került sor a közjogi rendszer átalakításával együtt az ország területi decentralizációjára, vagyis a jogalkotási következményeket is levonó – a központi és helyi jogalkotás közötti hatáskörmegosztást konstituáló – változásokra, a mai napig súlyos problémaként nyomják a magyar államberendezkedést, a magyar közjogi rendszert. Az önkormányzatiság elmúlt években megvalósuló és egyre nagyobb mértéket öltő erodálása nyilván retrográd „válasz” erre az annak idején szőnyeg alá söpört problémára. A német, vagy osztrák mintára regionalizált államberendezkedésben a tartományok jogalkotási hatalma a központi jogalkotó számára értelmes és értelmezhető korlátot, ellensúlyt jelent, amelyhez más aspektusból közelítve járul a maga sajátos eljárási tárgyával, feladat- és hatáskörével az alkotmánybíróság. Magyarországon az a sajátos helyzet alakult ki, hogy a törvényhozó hatalom egyetlen törvényhozás-relevanciájú korlátjává a nagy hatalmú, széles hatáskörrel rendelkező Alkotmánybíróság vált – pusztán a centralizált közjogi berendezkedésben elfoglalt nagymértékben önálló közjogi pozíciójánál fogva. Az elmúlt évtizedek igazolják, hogy ez nem jó sem az Alkotmánybírósnak, sem a közjogi berendezkedésnek.

Amikor tehát rokonszenvvel tekintek a szerző azon törekvéseire, amelyre végülis az értekezés kifut: hogy ti. az alkotmányos párbeszéd révén segítsük elő a jogalkotással kapcsolatos közjogi súrlódásaink enyhítését, megoldását, másfelől az is világos, hogy ennek középpontjában igazából egyetlen „túlsúlyos” szerv áll(ha még túlsúlyos): ahogyan az értekezésből ismételten egyértelműen előbukkan, ez az Alkotmánybíróság. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság „tehermentesítése”, a szerintem is megbillent egyensúlyi helyzet helyre állítása önmagában véve sem az Alkotmánybíróság hatásköreinek időnkénti „barkácsolásával”, sem a szignalizáció intézményesítésével nem oldható meg. Valódi változást az önkormányzatiság megerősítésével, újrafogalmazásával-visszaállításával, és ezen az úton jelentősen továbblépve: a regionalizáció valamilyen intézményesítésével remélhetünk. Ez az az egyik lehetőség, amelytől az Alkotmánybíróság 1989-ben intézményesített eltúlzott – kényszeredetten felvállalt, mert hatásköre gyakorlásának kötelezettségénél fogva számára kötelező – ellensúly-szerepének a reális mértékűre való beállítása várható. Amíg ezek a megfontolások nem kerülnek a közjogi fejlődés napirendjére, marad az, amit jó ideje látunk: az Alkotmánybíróság hatáskörének aktuális „ötletbörze” mentén történő változtatása: vagy kifejezett hatásköri szabályok megalkotása, vagy alkotmányellenesnek minősített jogszabályi rendelkezéseknek ezt követően az Alaptörvénybe emelése révén.

11. Visszaélés

Végül szót kell ejteni a szerző által gyakran felidézett visszaéléses konstellációról. A rendszeressé vált és gyakran szankcionáló motivációjú alkotmánymódosítások magyar – és Landau által több más országban is bemutatott, beazonosított - jelensége nem egyszerűen az abuzivitás kérdést veti fel. Nem önmagában valamiféle - az alkotmányjogon túlmutató, általános morális töltetű - háborgásról van szó, abban a dimenzióban, hogy ti. „ilyent az ember nem csinál”, mert az valami elvetendő, visszataszító dolog.

Álláspontom szerint a visszaélés ebben a megközelítésben bizonyos fokig jogilag-alkotmányjogilag :kissé a „levegőben lóg”. A visszaélés nem szép dolog, de alkotmányjogi relevanciája akkor ragadható meg, ha az adott alkotmányozási-alkotmánymódosítási aktus motivációja, célja maga olyan, amely egyfajta „lólábként” mutatja, hogy éppen nem alapvető alkotmányos értékek, nem nemzetközi vagy az európai integrációból akadó alapértékek kodifikálása vezeti a törvényhozót. Jellemző példája ennek választási hirdetések médiumokban való, ellenérték fejében történő közzétételének alkotmányos tilalommal való emelése. A szabály történeti jogszabály-értelmezési módszerrel, és teleológikus jogértelmezési módszerrel való elemzése minden nehézség nélkül vezet arra az eredményre, hogy az alkotmánymódosító korlátozni kívánta e hirdetések közzétételét. A tilalom Alaptörvénybe emelése értelemszerűen korábban már rögzített alapvető jogot korlátozott, így nem annak jobb érvényre juttatása, hanem annak – adott szegmensben történő - kiüresítése motiválta az

alkotmánymódosító hatalmat. A tartalmi, érdemi alkotmányossági felülvizsgálat tehát több, mint indokolt lenne. Ehhez ráadásul nincs szükség örökkévalósági klauzulára, az eredeti alapvető jogra vonatkozó alkotmánybeli szabállyal való összevetésre, vagy más eszköz alkalmazására sem.

Az Alkotmánybíróság 2008-ban meghozott 889/H/2007 AB határozatában a jogalkotói joggal való visszaéléssel kapcsolatban a jogállamiság kontextusában (a régi Alkotmány 2. § (1) bek.-ére alapítva határozatát) elvi jelentőségű, sajnos azóta mintha kissé feledésbe merült megállapításokat tett. Idézem:

„3. A rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét a jogtudomány és jogalkalmazói gyakorlat alapvetően a polgári jogban a joggal való visszaélés tilalmának alapelvével összefüggésben munkálta ki. Ezekből a polgári jogi alapokból kiindulva vált a jogrendszer egészét átható általános alapelvvé, amelynek lényege, hogy a jogosultságok gyakorlása nem irányulhat a jog rendeltetésével össze nem egyeztethető célra, az alanyi jogok gyakorlása akkor számíthat törvényi védelemre és elismerésre, ha az a jogosultság rendeltetésének, céljának megfelelően történik.

A joggal való visszaélés tilalmának elvével kapcsolatosan a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét közjogi összefüggésben alkalmazta utólagos normakontrollra irányuló eljárásaiban az Alkotmánybíróság is.

Az Alkotmánybíróság 31/1998. (VI. 25.) AB határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a demokratikus jogállamokban - így hazánkban is - a joggal való visszaélés tilalma nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem e tilalom az egész jogrendszerben érvényre jut, az egész jogrendszerre kiterjedő általános érvénye közvetlenül az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdéséből vezethető le. Így érvényesül a közjogban is, ahol e tilalom egyaránt irányadó a jogalkotó szervek, a jogalkalmazó szervek, illetőleg az ügyfelek magatartására. E határozatában a jogalkotói hatalommal való visszaélés kapcsán kimondta azt is, hogy „mivel a joggal való visszaélés tilalmának forrása az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, alkotmányellenes az olyan rendelkezés is, amely amiatt ütközik az említett tilalomba, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel”. (ABH 1998, 240, 245-246.)

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a joggal való visszaélés tilalmának közjogi alkalmazása során valamely jogintézmény nem rendeltetésszerű alkalmazását tekintette a tilalom megsértésének. [pl.:31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 240.; 29/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 316.; 5/2007. (II. 27.) AB határozat, ABK 2007. február, 88, 91.;]

...megállapítható, hogy a jogalkotó nem határoz meg részletes kritériumokat a rendeltetésellenes joggyakorlás, a joggal való visszaélés megállapításához, a jogalkalmazóra bízva annak megítélését, hogy a konkrét esetben rendeltetésének megfelelően gyakorolta-e

jogát a jogosult. A rendeltetésellenességnek, illetőleg a joggal való visszaélésnek példálózóan meghatározott esetei arra utalnak, hogy a rendeltetésellenes joggyakorlás megállapítására akkor kerüljön sor, ha annak valamilyen hátrányos következménye van. [pl.: mások jogainak korlátozása, csorbítása, stb.] .”

Úgy tűnik, hogy a joggal való visszaélés tilalmának az egész jogrendszerre kiterjedő volta, a rendeltetésszerű joggyakorlás maximájának az egész jogrendszert átható volta komoly további, ha nem alapvető fontosságú szempont lehetne a visszaéléses alkotmányozás problémakörének vizsgálatánál. Ezt a tételt a jogállamiság kifejeződéseként ráadásul az Alkotmánybíróság idézett terjedelmes határozatában részletesen kidolgozta, így az azonnal használható eszköznek tekinthető. A visszaélésre (is) alapozó felülvizsgálat így hasznosan járulhat hozzá az érintett hatalmak közötti alkotmányos párbeszédhez – persze a maga eszközeivel és ebből a nézőpontból.

12.Összegezés

Drinóczi Tímea értekezése a fentiekből is kitűnően az alkotmányos párbeszéd-elméletek vizsgálatával és a magyar alkotmányfejlődésre való alkalmazásával számos új tudományos eredménnyel gazdagította a magyar alkotmányjog tudományát: felfedte az alkotmányos párbeszéd hazai alkalmazásának lehetőségeit, beleállította e lehetőségeket, a 2010-14 közötti alkotmányfejlődés minden fontosabb rész-kérdésébe és azok összegezéseként átfogó jelen- és jövőképet alkotott. A szerző rámutatott a lehetőségekre, de egyben bemutatta azokat a korlátokat is, amelyek a parlamenti szupremácia felé haladó közjogi rendszer-alkotmányos demokrácia-alkotmányos párbeszéd elméleti és tényleges lehetőségei között húzódnak. A szerzőnek az alkotmányos párbeszéd lehetőségeit és korlátait bemutató következtetései olyan tudományos eredmények, amelyek lehetővé tették, hogy a szerző a közjogi rendszer egészének demokratikus és alkotmányos jogállami minőségére nézve is fontos megállapításokat tegyen, és amelyek jól igazolják vissza azt, hogy az értekezés elérte kitűzött célját. Az értekezés eredményei tudományos szempontból újdonságnak számítanak, hiteles adatokat tartalmaznak; az opponensi vélemény megállapításai erre is tekintettel inkább kiegészíti, és kevésbé vitatja megállapításai helyességét. Az a tény azonban, hogy az értekezés megállapításai a fentiek szerinti számos megjegyzést generáltak, mutatja, hogy megvitatásra messzemenően érdemes doktori értekezéssel kívánja a jelölt elnyerni a MTA doktora címet, mely törekvését az opponens messzemenően támogatja: egyetért azzal, hogy a doktori mű nyilvános vitára alkalmas.

2016. június 23.

Dr.Vörös Imre

a MTA rendes tagja