

2. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG A RÉGI ÉS AZ ÚJ ALKOTMÁNYOS ERŐTÉR BEN

STUMPF István

1. Az Alkotmánybíróság, mint az alkotmányos átmenet főszereplője

Harminc évvel ezelőtt, a rendszerváltoztatás első jogállami intézményeként jött létre a magyar Alkotmánybíróság. A demokratikus átalakulás „hungarikumát” – a tárgyalásos, kialakított jellege mellett – az Alkotmánybíróságnak az első szabad választásokat megelőző létrehozatala és az Alkotmánybíróság meghatározó szerepe a „jogállami forradalomban” jelentette. A rendkívül gazdag magyar közjogi hagyományból hiányzott az alkotmánybíráskodás, hiszen Magyarországnak 1949-ig nem volt írott alkotmánya. A rendszerváltozás főszereplői között voltak, akik idegenkedve fogadták az új intézmény létrehozásának ötletét, jobban örültek volna a kommunista hatalom által felszámolt közigazgatási bíráskodás visszaállításának. A Nemzeti Kerekasztal tárgyalásokon, amelyen kialakították a békés átmenet fogatókönyvét azonban azoknak a politikusoknak az elképzelése érvényesült, akik a német alkotmánybírói modell követését támogatták.¹ Bár az alkotmánybírói gyors felállítása nem tartozott az ellenzéki követelések prioritásai közé – tartottak attól, hogy az új Alkotmánybíróság a kommunista káderek átmentésének intézménye lehet – később mégis az Alkotmánybíróságban látta az Ellenzéki Kerekasztal azt a garanciális intézményt, amelyik egyik gátja lehet az esetleges pártállami visszarendeződésnek.² Az Ellenzéki Kerekasztal tevékenységébe 1989 nyarán bekapcsolódott Antall József, aki a magyar parlamentáris tradíció elkötelezett híve volt,³ az ő kompromisszumos javaslatainak segítségével sikerült eljutni a megállapodás aláírásáig.

¹ Roman Herczog, a német Szövetségi Alkotmánybíróság volt elnöke a spanyol és portugál alkotmánybíróóságokat Karlsruhe leányainak, a rendszerváltások után alapított közép és kelet-európaiakat viszont a német bíróság unokáinak nevezte.

² „A Kerekasztalban egyesült ellenzék eredetileg semmiképpen nem kívánt alkotmányozni. [...] Magát az Alkotmányt csak annyiban óhajtotta érinteni, amennyiben törölni kívánta abból az államszocialista berendezkedés fundamentumait rögzítő, büntetőjogilag is védett alapértékeket, továbbá megteremteni remélte a politikai szabadságjogok valóságos rendszerét. A közjogi alapszerkezetről, a hatalommegosztás nagy intézményeiről még csak tárgyalni sem kívánt. Mindezek új alkotmányba való foglalását a szabadon választott Országgyűlés feladatának látta.” TÖLGYESSY i. m. 22.

³ ANTALL i. m.

Az 1989-es év a nagy politikai átrendeződések és törvénymódosítások éve volt. Az 1989. évi XXXI. törvénnyel kihirdetésre került az 1949. évi Alkotmány, az Alkotmány módosítása; az alkotmányrevízió a régi Alkotmány csaknem 80 %-át érintette. A politikai rendszerváltozás átmeneti Alkotmánya három területen hozott fontos változásokat, úgymint az Alkotmány általános rendelkezései, az államszervezet átalakítására vonatkozó rész valamint az alapjogok szabályozása. Az Alkotmánybíróság szervezetére és működésére vonatkozó alapvető alkotmányos rendelkezéseket már az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi I. törvény tartalmazta. Ezeknek a rendelkezéseknek a részletes végrehajtási szabályait foglalta össze a régi Abtv.

Tekintve, hogy kezdetben az ellenzék nem akart alkotmányozni és az Alkotmánybíróságban a kommunista hatalomátmentés „trójai lovát” látta, így komoly politikai vagy szakmai⁴ vita nem folyt arról, hogy milyen jellegű Alkotmánybíróságot állítsanak fel. Az ellenzék politikai stratégiaváltását az eredményezte, hogy garanciát látott az Alkotmánybíróságban az esetleges pártállami túlhatalommal szemben. A tárgyalások során sikerült elérnie, hogy az Alkotmánybíróság megkapta az alkotmányellenes törvények megsemmisítésének jogát (eredetileg csak szignalizáció lett volna), kiharcolta a bárki által kezdeményezhető alkotmánybírósági eljárás lehetőségét (*actio popularis*) és meg tudtak állapodni az alkotmánybírák kiválasztásának és az Alkotmánybíróság több lépcsőben történő feltöltésének szabályaiban. Az Alkotmánybíróság, mint a rendszerváltozás első jogállami intézménye 1990. január elsejével megkezdhette működését.

A rendszerváltozás hajnalán nem merült fel érdemben, hogy az új alkotmánybíráskodás melyik modellt kövesse, az amerikai decentralizált vagy a kelseni típusú, centralizált európai modellt. Nem volt ugyanis kérdés, hogy a magyar Alkotmánybíróság a kelseni hagyományokat folytatva, a német alkotmánybírósági modellt követi, amely szerint az alkotmány a legfőbb jogi norma és amelynek minden alacsonyabb rendű jogszabály meg kell, hogy feleljen. Az alkotmányossági felülvizsgálat pedig arra való, hogy az alkotmányellenes normát kiszűrje a jogrendszerből olyan módon, hogy az alkotmánybíróságot az alkotmány felruhazza a jogszabályok megsemmisítésnek hatalmával. Ezáltal az alkotmánybíróság, egyfajta „negatív jogalkotóként” beleszól a politikai célok megvalósításába úgy, hogy kijelöli a célok megvalósításának alkotmányos korlátait. Az alkotmánybíróság az alkotmányt, mint jogi dokumentumot értelmezi, olyan határozatokat hoz amelyek mindeki számára átláthatók és nyilvánosan indokoltak. Ebben a modellben az alkotmánybíróságok határozatai általános érvényűek és mindenkire kötelezők (*erga omnes*). A mindenkire kötelező erejű döntések miatt az alkotmánybíróságnak közvetlen hatása van az egész jogrendszerre és a közhatalom gyakorlására, de feladata és hatásköre jelentősen eltér a rendes bíróságok feladataitól. A rendszerváltozás során kialakult magyar alkotmánybíráskodási gyakorlat szervesen illeszkedett az európai mainstream „*legal constitutionalism*”, jogi alkotmányossági modelljébe.⁵ Eszerint a felfogás szerint az alkotmánybíróság a döntései során jogi

⁴ A kormány oldalán, az Igazságügyi Minisztériumban, Kilényi Géza vezetésével régóta dolgoztak egy új Alkotmány szabályozási koncepcióján és egy olyan Alkotmánybírósági elképzelésen, amelyben az Alkotmánybíróságnak nem lett volna joga a törvények megsemmisítésére és nem lehetett volna bárkinek az alkotmánybírósághoz fordulni (*actio popularis*). KILÉNYI (1991) i. m.; ld. még: KILÉNYI (2004) i. m. 44–69.

⁵ SZENTE (2015) i. m. 18–19.

2. Az Alkotmánybíróság a régi és az új alkotmányos erőterben

szempontokat kell, hogy érvényesítsen, mert jogértelmezése akkor is jogi tevékenység, ha mindezt politikailag befolyásolt környezetben teszi. Az alkotmánybíróság a törvényhozó és végrehajtó hatalom politikaalkotó tevékenységéhez képest alapvetően jogalkalmazást végez. Az alkotmánybíróság nem egyszerűen egy alkotmányos intézmény a politikai rendszerben, hanem általános felhatalmazással rendelkezik az alkotmány védelmére. A magyar Alkotmánybíróság a rendszerváltoztatás folyamatában az első szabadon választott parlament legerősebb ellensúlya lett annak ellenére, hogy az intézménynek nem voltak gyökerei a magyar közjogi hagyományokban.⁶

Az Alkotmánybíróság – amely az első szabad választások után újabb öt fővel bővült⁷ – nem egyszerűen az alkotmányvédelem új intézményeként kapcsolódott be a politikai folyamatokba, hanem nagyfokú önállósággal alakítva saját hatáskörét a rendszerváltoztatás meghatározó politikai szereplőjévé vált. A szabad választásokat követő eufóriának a „taxis blokádnak” hamar végét vetett. A megöröklött súlyos gazdasági nehézségek, a pártpolitikai ellentétek, a kormánykoalíció belső feszültségei, az új politikai elit tapasztalatlansága és felkészületlensége, a kölcsönös bizalmatlanság gyorsan erodálta a többpártrendszer iránti bizalmat. Ebben a politikai és bizalmi vákuumban vált kulcsszereplővé az Alkotmánybíróság a tudatosan vállalt jogállami forradalmár szerepével, aktivizmusával, arisztokratikus távolságtartásával és dogmatikus szakjogi nyelvezetével, kitöltve a kapkodóva előkészített és ezáltal hézagos és ellentmondásos Abtv. és az új Alkotmány fehérfoltjait.⁸

Az 1990-es év még a pártpolitikai csatározások és a választások lázában telt el. Az Alkotmánybíróság valójában 1991-ben illetve azt követően hozott olyan horderejű döntéseket, amelyekkel jelentős mértékben befolyásolta a rendszerváltoztatás menetét. A jogállamiság alapjainak a lefektetését az Alkotmánybíróság az 1992-es határozataiban kezdte el, kifejtve azt a tételt, hogy a rendszerváltással egyfajta „jogállami forradalom” ment végbe.

„Az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással gyakorlatilag új Alkotmány lépett hatályba, ami az államnak, a jognak és a politikai rendszernek a korábbiaktól gyökeresen különböző, új minőségét vezette be azzal a meghatározásával, hogy »a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam«. Alkotmányjogi értelemben ez a tartalma a »rendszerváltás« politikai kategóriájának. [...] Az Alkotmány meghatározza a jogállami államszervezet alapvető intézményeit és működésük fő szabályait, valamint tartalmazza az emberi és állampolgári jogokat alapvető biztosítókkal együtt.”⁹

Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában tehát a jog nyelvére lefordította a politikai rendszerváltást, kiindulva abból, hogy az egész jogrendszert összhangba kell

⁶ PóCZA (2015) i. m. 159–183.

⁷ Az Országgyűlés 1989. november 23-án választotta meg az első 5 alkotmánybíró: Ádám Antalt, Kilényi Gézát, Solt Pált, Sólyom Lászlót és Zlinszky Jánost majd az első szabad választásokat követően, 1990. július 2-án Hercegh Gézát, Lábadý Tamást, Schmidt Pétert, Tersztyánszky Ödönt, Vörös Imrét és a Legfelsőbb Bíróság elnökének megválasztott Solt Pál helyére július végén Szabó András.

⁸ Hasonlóan ld. ERDŐS–SMUK i. m. 142.

⁹ 11/1992. (III.5) AB határozat, ABH 1992, 77, 80.

hozni a jogállami Alkotmánnyal. A Sólyom László vezette Alkotmánybíróság nem hagyott kétséget afelől, hogy a rendszerváltás a legalitás talaján zajlott le így nem tehető különbség az Alkotmány előtti és az Alkotmány utáni jog között, keletkezéstől függetlenül minden jogi normával szemben az a követelmény, hogy megfeleljen a hatályos Alkotmánynak. A rendszerváltás két kulcsfogalmának: a legalitásnak és a jogállamiságnak a viszonyáról a következőképpen érvelt az Alkotmánybíróság első elnöke:

„Az Alkotmánybíróság elhatárolja egymástól a legalitást és a legitimitást: a különböző korábbi rendszerek legitimitása értelmezhetetlen a jogi normák alkotmányossága szempontjából. Az Alkotmánybíróság ezzel a nézetével foglalt állást arról, hogy forradalom volt-e Magyarországon: a bíróság a Magyarországon lezajlott fordulatra a 'jogállami forradalom' paradox fogalmát alkotta meg. Ennek gyakorlati következménye a legalitás és jogfolytonosság elve mellett kiállás lett, ami azonban egyáltalán nem került ellentétbe azzal, hogy az Alkotmánybíróság egyértelműen a rendszerváltás jövőorientált koncepcióját támogatta (ld. *novatio*) és szembefordult a restaurációs törekvésekkel.”¹⁰

Az Alkotmánybíróságot a jogfolytonosságon és a legalitáson alapuló felfogása miatt éles politikai kritika érte, hiszen a régi rendszer jogának megítélésekor a bíróság döntő mértékben a jogállamisággal kéz a kézben járó jogbiztonság elvét részesítette előnyben. A mezőgazdaság szövetkezetesítésével és az államosításokkal kapcsolatban is a jog kontinuitására és a lezárt jogviszonyok védelmére helyezte a hangsúlyt és nem tett különbséget aszerint, hogy miért és mikor lett az alapul fekvő jogszabály alkotmányellenes.

A formális jogbiztonság és az igazságosság viszonyával foglalkozó határozataiban fektette le azt az alaptézisét, hogy: „a jogállamiság deklarálása Magyarországon tehát kizárólag formális joguralomként értelmezhető.”¹¹ Az Alkotmánybíróság mindent megtett annak érdekében, hogy megakadályozza a természetjogi elvek térnyerését a rendszerváltás körüli politikai viták elrendezésében. Felfogása szerint „[j]ogállapot nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani”, ezért a jogbiztonságot olyan alkotmányos értéknek kezelte, amelynek segítségével az alkotmánypozitívizmus előnyben részesíthető a természetjoggal szemben. Sólyom László az Alkotmánybíróság kezdeti működése során felmerült szakmai és morális kihívások kapcsán a következőket írja összefoglaló munkájában: „A rendszerváltás nagy, szimbolikus kérdéseit tekintve – de ezek között a büntetőjogi »igazságtétel« ügyében bizonyosan – a választás elkerülhetetlen volt. Németország tudvalevőleg az igazságosság alapján ítélkezett. A csehszlovák és a lengyel alkotmánybíróság is lehetségesnek tartotta, hogy – hangsúlyozottan kivételesen és egyszeri alkalommal – az alkotmány büntetőjogi garanciáit a törvényhozó figyelmen kívül hagyja. A magyar Alkotmánybíróság a másik utat választotta. Elvetette a büntethetőség elévülése szabályainak bármiféle visszaható hatályú megváltoztatását. A jogállamért nem kellett az igazságosságot feláldozni. Az Alkotmánybíróság megnyitotta a társadalomban legsúlyosabb sebeket hagyó büntettek – gyakorlatilag az

¹⁰ SÓLYOM (2001) i. m. 686–687.

¹¹ 31/1990.(XII.18.) AB határozat, ABH 1990, 136, 141.

2. Az Alkotmánybíróság a régi és az új alkotmányos erőterben

ötvenhatos forradalom alatti és utáni tömeggyilkosságok – üldözésének a lehetőségét a nemzetközi jog révén.”¹² Az Alkotmánybíróság az általa kifejlesztett rendszerváltási dogmatikának megfelelően többször is kifejtette, hogy Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre. Igyekezett tompítani a történelmi körülményekből fakadó rendkívüliséget, döntéseit az elvi rendteremtés és az alkotmányos konszolidáció igényével hozta. Az Alkotmánybíróság folyamatosan demonstrálta, hogy a jog határt szab a politikának, magatartásával széles körben hihetővé akarta tenni a jog uralmát. A jogállamiság fogalmát kibontó határozataiban világossá tette, hogy az Alkotmányban tételesen szereplő jogállam alapértékének sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét! Majd ezt követően „olvasztotta ki” a jogállam tartalmát képező önálló alkotmányossági mérceként funkcionáló elemeket, így: a normavilágosság és a kellő felkészülési idő követelményét, a jog és az intézmények kiszámítható működésének igényét, a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát, valamint a későbbiek során a közjogi érvénytelenség doktrínáját. Az Alkotmánybíróság többsége¹³ tisztában volt azzal, hogy olyan követelményeket vezetett be a jogállamiság tartalmaként, amelyek nem szerepeltek az Alkotmányban, nyíltan felvállalva a bíróság aktivizmusát.¹⁴ Széles körben elterjedt az a meggyőződés, hogy az alapjogi aktivizmus helyeselhető, míg a hatásköri, államszervezeti aktivizmus nem. Kukorelli István a következőképpen fogalmazott egyik tanulmányában: „Az aktivizmus nézőpontjából határozottan különválasztanék két normatípust: az alkotmány-nak a hatalomgyakorlásról és az államszervezetről (hatalmi ágakról) szóló normáinál kitenném a behajtani tilos táblát. A civil résznél (például az alapjogoknál) szabadabb a jogfejlesztő szerep.”¹⁵

Az Alkotmánybíróság a kilencvenes évek elején, rendkívül intenzív munkával, az elévüléssel kapcsolatos döntéseivel, az átvilágítási ügyekkel, a múlt sérelmeinek orvoslását igénylő beadványokra adott válaszaival doktrinálisan kidolgozta a jogállamiság tartalmát jelentő alapkategóriákat. A későbbiekben került sor a jogalkotással kapcsolatos követelmények részletes kifejtésére mintegy pótolva az Alkotmány jogalkotási fejezetének hiányát. A már említett normavilágosságon, felkészülési időn, és közjogi érvénytelenségen túl foglalkozott a közhatalom-gyakorlás demokratikus legitimitációjával, a szerzett jogok védelmével, a minősített többséget igénylő törvényekkel, valamint az egyes szakjogi területek (büntetőhatalom, közigazgatás, polgári jog) jogállami követelményeivel. A jogállamiság elsősorban normatív tartalma miatt kapott az Alkotmánybíróság judikatúrájában kitüntetett szerepet. A „jogállami forradalom” időszakában nagy jelentősége volt annak, hogy bárki beadvánnyal fordulhatott az Alkotmánybírósághoz (*actio popularis*), és a bíróság az adott jogszabályt közvetlenül ütköztette a jogállami követelményekkel.

¹² SÓLYOM (2001) i. m. 699.

¹³ Kíllényi Géza, Schmidt Péter és Vörös Imre alkotmánybírák különvéleményüket fejezték ki ebben a kérdésben. pl. 48/1991.(IX.26) AB határozat, ABH 1991, 217, 239–241.

¹⁴ „A jogalkotás jogbiztonsági szabályai kézenfekvők, s éppúgy nem az Alkotmánybíróság találmányai, mint maga a jogbiztonság alapkövetelménye sem. Ezek az elvek alkotmányi rangú rendelkezések lennének – ha az alkotmányerejű törvény koncepciója fennmaradt volna, és ha a parlament a jogalkotás rendjéről szóló új törvényt még annak idején megalkotta volna.” SÓLYOM (2001) i. m. 708.

¹⁵ KUKORELLI (2006) i. m. 102.

„A rendszerváltás után Magyarországon a jog uralmába vetett hitet kellett megteremteni. Az Alkotmánybíróság történelmi feladata volt, hogy nyilvánvalóvá tegye: az új Alkotmány feltétlen érvényesülést követel.”¹⁶

A jogi alkotmányosság magyarországi zászlóshajója kétségtelenül az Alkotmánybíróság volt. Bevezette és döntésein keresztül intézményesítette a jogállam eszményét és gyakorlatát összekapcsolva a közös európai alkotmányos hagyományokkal.¹⁷

Az Alkotmánybíróság rendszerváltás-kori önértelmezése szerint tehát az aktivizmus az adott körülmények között bizonyos mértékig elkerülhetetlen volt. Az Országgyűlés, mint alkotmányozó hatalom nem volt képes korrigálni az Alkotmány ellentmondásait vagy pótolni a hiányosságait, így az Alkotmánybíróság maradt az egyetlen olyan intézmény, amely kreatív jogértelmezéssel megoldhatta azokat a problémákat, amelyek a szükséges politikai egyetértés hiánya miatt más módon nem voltak megoldhatók. A rendszerváltoztatás forगतagában született és átmenetinek szánt alkotmány szövegét az Alkotmánybíróság tagjai közül többen kezdetben nem tartották egy olyan kiegészítő dokumentumnak, amelyen a testület jogászprofesszor tagjai ne tudnának javítani. Nem meglepő tehát az, hogy az alapító elnök egyik későbbi interjújában a következőket mondta: „A mi alkotmánybíráskodásunk a koherencia érdekében – éppen a »nehéz esetekben« – az alkotmányírás határán mozog, ezt soha nem tagadtam.”¹⁸

A 2010-es választásokat követően, az alkotmányozó hatalommal rendelkező parlamenti többség közjogi aktivitását övező viták hátterében kimondva-kimondatlanul az a kérdés húzódik meg, hogy évtizedekkel a rendszerváltoztatás után eljött-e az ideje a túlzott hatalomra szert tett Alkotmánybíróság kompetenciája visszaszorításának. A probléma nem új keletű, a törvényhozással szorosan összefonódott végrehajtó hatalom a választásokon szerzett felhatalmazására hivatkozva rendszeresen kritizálta az Alkotmánybíróság aktivizmusát mondván, hogy korlátozza a népszuverenitás legfontosabb letéteményesének a működését. Az alkotmánybíráskodásnak, mint „többségellenes” (*counter-majoritarian*) tevékenységnek az alapkérdése, hogy milyen felhatalmazás alapján és milyen mértékben bírálhatja felül egy nem-népképviselői szerv a közvetlen legitimitációval rendelkező parlament döntéseit.¹⁹

A hatalommegosztás elve kifejezetten nem szerepelt az 1989-es Alkotmányban, de az Alkotmánybíróság gyakorlatában az államhatalmi ágak elválasztásának elvét, mint a jogállamiság szerves részét következetesen érvényesítette.²⁰ Szemben a jogállami-

¹⁶ PACZOLAY (2013) i. m. 13.

¹⁷ Az Európa Tanács Velencei Bizottsága a következőképpen határozta meg a jogállamiság tartalmi elemeit: 1. a törvényesség és az átlátható, számon kérhető, demokratikus jogalkotás biztosítása, 2. a jogbiztonság érvényesítése, 3. az önkényesség tilalma, 4. a független és pártatlan bírói szervekhez fordulás joga, 5. az emberi jogok tisztelete, 6. a diszkrimináció tilalma és a törvény előtti egyenlőség elve. In: *CDL-AD(2011) 003rev Report on rule of law- Adopted by Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011)*

¹⁸ TÓTH (1997) i. m. 37.

¹⁹ DORSEN i. m. 108–109.

²⁰ A korábban hatályos jogrendszerben az államhatalmi ágak elválasztásának elvét egyedül a régi Abtv. preambuluma említi. Az Alaptörvény *C cikk (1)* bekezdése viszont kifejezetten szól a hatalommegosztásról: „A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”

2. Az Alkotmánybíróság a régi és az új alkotmányos erőterben

ság alaposan kidolgozott rendszerével a hatalommegosztásról az Alkotmánybíróság nem adott átfogó kifejtést, sokkal inkább egy-egy konkrét határozattal összefüggésben fejtette ki álláspontját. Így már az ítékezés korai szakaszában saját közjogi státuszának meghatározásakor elvi élel mondta ki, hogy az Alkotmány egyes rendelkezéseire irányuló hatáskör gyakorlásánál „messzemenően figyelembe kell venni a hatalmi ágak megosztásának elvét, amely a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve.”²¹ Az Alkotmánybíróság következetesen elzárkózott attól, hogy az előzetes alkotmányossági vizsgálatok révén magára húzza a kormányzati, illetve törvényhozói felelősséget. Az Alkotmánybíróság elfogadta a hatalmi ágak hagyományos hármas felosztását, de ezt sokkal inkább praktikus semmint teoretikus megfontolásból tette, egyértelműsítve, hogy nem hajlandó követni azokat a divatirányzatokat, amelyek újabb és újabb hatalmi ágakat véltek felfedezni (média, helyi önkormányzatok, érdekképviseltek).

Az Alkotmánybíróság alapító generációjának távozásakor számos értékelés született a bíróság tevékenységéről. Az értékelések mindegyike kiemeli az aktivista felfogású bíraskodást és a „láthatatlan alkotmány” metaforáját.²² Bár az Alkotmánybíróság saját szerepfelfogását illetően a kezdetektől fogva megosztott volt, a többség úgy ítélte meg, hogy a kialakult történelmi helyzetben a bíróságnak aktivistának kell lennie. A halálbüntetés alkotmányellenességét kimondó határozathoz csatolt párhuzamos indoklásában fejtje ki Sólyom László a „láthatatlan alkotmány” felfogását:

„Az Alkotmánybíróságnak folytatnia kell azt a munkáját, hogy értelmezésében megfogalmazza az Alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjait, és ítéleteivel koherens rendszert alkot, a ma még gyakran napi politikai érdekből módosított Alkotmány fölött, mint »láthatatlan alkotmány«, az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál: s ezért várhatóan a meghozandó új alkotmánnyal, vagy jövőbeli alkotmányokkal sem kerül ellentétbe.”²³

Minden bizonnyal példa nélkülinek mondható, hogy egy párhuzamos indoklásban felemlített „doktrína” ilyen hihetetlen karriert fusson be. Maga a szerző is úgy vélte, hogy sokan félreértették a gondolat lényegét, hiszen a „láthatatlan alkotmány” metaforája nem az „örökkévalósági klauzula” szinonimája, amelyre támaszkodva akár az írott alkotmányszöveg is kritikai revízió alá vethető. Sokkal inkább arra akart rámutatni, hogy az alkotmány magasabb rendű: nemcsak technikai szabályoknak, hanem az Alkotmánybíróság határozataiban kifejtett elveknek a szigorú rendje. A bíróság ítéleteiben ezt az elvrendszert kell, hogy kifejtse, láthatóvá tegye és a koherens rendszerré fejlesztve alkalmazza. Az Alkotmánybíróság, a németekhez hasonlóan az Alkotmányt logikailag zárt rendszerként fogta fel és valójában ezt jelenítette meg a „láthatatlan al-

²¹ 31/1990.(XII.18.) AB határozat, ABH 1990, 136, 137.

²² Halmi Gábor az alapjogi bíraskodás első kilenc évet bevezetőjében a következőképpen összegzi véleményét: „Nem is lehet kétséges, hogy a magyar Alkotmánybíróság Sólyom-korszaka a Warren-Court típusához hasonlítható, amelynek elnöke alapvetően liberális, és mind az alkotmány, mind pedig a hatáskörök értelmezését illetően aktivista irányba igyekezett vezetni a magyarországi alkotmányvédelmet”. HALMAI (2000) i. m. 12.

²³ 23/1990. (X.31.) AB határozat, ABH 1990, 88, 89.

kotmány” koncepciója. Rendkívül tanulságos, hogy a későbbiekben a testület kerülte a hivatkozást a metaforára, figyeltek arra, hogy döntéseik hozzákötethetők legyenek az alkotmány egyes rendelkezéseihez, kerültek azt is, hogy értelmezéseik az írott alkotmány felülvizsgálatának tűnjenek. Mégis a közjogi kultúrában és bűvópatak-szerűen az alkotmánybíróvási gyakorlatban is tovább élt a „láthatatlan alkotmány” szellemisége.²⁴

Az alkotmánybíróvási aktivizmusnak nincs egységes meghatározása.

”[L]egtöbbször rosszallást jelez: a bíróság elszakad az alkotmány szövegétől, figyelmen kívül hagyta a precedenst, elfogadhatatlan értelmezési módszert alkalmazott, behatolt a törvényhozás területére, vagy egyszerűen csak olyan döntést hozott, amellyel a bíráló politikai okból nem értett egyet. Az alkotmánybíráskodás néhány ellenzője magát az intézményt, a törvények alkotmányossági felülvizsgálatát is aktivizmusnak tartja.”²⁵

A viták az elmúlt években újabb lendületet kaptak többek között a politikai és jogi alkotmányosság híveinek publikációin keresztül.²⁶

Az Alkotmánybíróvási tevékenysége nemcsak a hazai, hanem a nemzetközi érdeklődésnek is a középpontjába került. Itthon és külföldön egyaránt úgy tartották, hogy a Sólyom László vezette Alkotmánybíróvási „a legtöbb hatalommal rendelkező s talán a legaktívabb is bármely alkotmánybíróvási közül a világon”.²⁷ A testület legnagyobb visszhangot kiváltott döntései (halálbüntetés megszüntetése, kárpótlással és az igazságtétellel kapcsolatos határozatok, a köztársasági elnök és a végrehajtó hatalom jogkörei közötti határvonal kijelölése) olykor rendkívül erős politikai reakciókat, sőt indulatokat gerjesztettek. A bírálatok szerint az Alkotmánybíróvási kezdetben kizárólag a Nyugat általi elismerést és legitimitációt hajszolta, megközelíthetetlen elefántcsonttoronyából semmiféle érzékenységet nem tanúsított a mindennapok realitása iránt.

Az Alkotmánybíróvási egyik legradikálisabb kritikusa szerint: „az alkotmánybíróvási rátelepedett az egész politikai folyamatra, nem egy tekintetben meghatározva annak irányát, azaz önhatalmúlag maga emelte filozófiák, nézőpontok, társadalom- és ember szemlélet s a mindezzel úgymond együtt járó kötelmek és tilalomfák alá teperte az egész társadalmat, politikai osztályát, pártjait, s velük a nemzetet megtestesítő törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltató hatalmat, vagyis végső fokon az eredetileg rendszerváltó – a múltat érdemben meghaladni kívánó s egy új nemzetépítésbe bocsátkozó – szándék esélyeit”.²⁸ Állítása szerint a professzori karakterű alkotmánybíróvási a döntéseiben

²⁴ Varga Zs András könyvében élesen kritizálja a bírói aktivizmust és a jogállamiság fogalmának alkotmánybíróvási „szabad kártya”-ként való használatát. VARGA ZS. (2015) i. m. 16–19., 109–111.

²⁵ TÓTH (2009) i. m. 17.

²⁶ Valójában az egész alkotmánybíráskodás legitimitációját és hatékonyságát kérdőjelezi meg a University College London professzora, Richard Bellamy a könyvével (BELLAMY i. m.) A *German Law Journal* egy teljes különszámot szentel a politikai konstitucionalizmus által gerjesztett alkotmányjogi vitának (*German Law Journal. Special Issue- Political Constitution*. 2013. December 1.) A magyar szerzők közül mások mellett Pócza Kálmán [PÓCZA (2012)], valamint Antall Attila (ANTALL A. i. m.) foglalkozott részletesen a kérdéssel.

²⁷ BRUNNER i. m. 539.

²⁸ VARGA Cs. (2006) i. m. 540.

2. Az Alkotmánybíróság a régi és az új alkotmányos erőterben

megmutatózó „pusztító liberális doktrinerizmusával” megbéklyózta a rendszerváltást. Idegen jogra építve, merő absztrakcióból láthatatlan alkotmányt teremtett. Azzal, hogy maga hozta létre a mércét, amelyre hivatkozva megsemmisítette a szuverén akaratát „alkotmányellenes alkotmányvédelmet” valósított meg. A pártállam jogi nihilizmusával szemben fetiszizálta a jogot és az új katekizmus középpontjába a jogállamiságot állította. Az Alkotmánybíróság döntései alkotmányi erővel, visszavonhatatlanul épültek be a jogrendszerbe. Az alapjogi aktivizmus egyik korai szakmai alapú kritikusa öt pontban foglalta össze bírálta,²⁹ amelyben arra hívta fel a figyelmet, hogy az aktivizmus túlzottan átviszi a társadalmat érintő döntések súlyát a parlamentről az Alkotmánybíróságra és ezzel kikezdi a választásokon és a parlamenten alapuló parlamentáris demokrácia alapjait. Figyelmeztetett arra is, hogy ezek a konfliktusok akár az Alkotmánybíróság szerepkörének radikális visszametszését is eredményezhetik.

A frontális támadások mellett jól kivehető volt a baráti kritikát gyakorlók köre is, akiknek többsége az alapjogi aktivizmust elfogadhatónak, sőt kifejezetten támogatódnak tartotta, míg a hatásköri, államszervezeti kérdések esetében az alkotmány írott szövegéhez való ragaszkodást tekintette elsődlegesnek.³⁰

Az Alkotmánybíróság a maga szerepfelfogását, komoly belső vitákat követően úgy alakította ki, hogy az Alkotmánybíróság a többségi uralom valóságos ellensúlyaként kell, hogy működjön. Elismerte maga fölött az alkotmányt, mint abszolút mércét, amelynek a megalkotása a parlament kezében van. Az Alkotmánybíróság többsége egészen 2011-ig kitartott amellett, hogy az alkotmánymódosítások alkotmányosságának tartalmi szempontból történő vizsgálatára nem tart igényt, bár – hangzott a halk ellenérv – „elvileg meg lehetne indokolni”. 1994 és 1998 között nem az alkotmányellenes alkotmánymódosítás értelmezése, hanem a Bokros csomag alkotmányos vétójának kezelése illetve egy új alkotmány elkészítése tartotta lázban a kormányzó erőket. Már ebben az időszakban is élénk viták folytak arról, hogy a népképviselői elvre épülő parlamenti szupremácia vagy az alapjogok védelmét biztosító alkotmányos kontroll legyen a meghatározó rendező elve a közjogi viszonyoknak. Ezek a viták éleződtek ki 2010-től – s különösen az alaptörvény-módosítások felülvizsgálatának problémája körül csúcsosodtak ki.³¹

Az Alaptörvény elfogadása és annak módosításai azt mutatják, hogy a kormánytöbbség kihasználta az „alkotmányozási pillanatot”,³² számos ponton az alkotmányos berendezkedéssel kapcsolatos kritikákra építve a rendszerváltoztatást követő időszak legnagyobb mértékű átalakítását hajtotta végre a magyar jogrendszer tartalmában és struktúrájában. Pontosan egy évvel a 2010-es parlamenti választásokat követően elfogadott Alaptörvény – már nevében is – a régi elit paktumaira épült rendszerrel való

²⁹ POKOL (1992) i. m. 154.

³⁰ Tóth Gábor Attila jól foglalja össze könyvének első részében az aktivizmussal kapcsolatos szakmai álláspontokat, kiemelve Györfi Tamás, Pokol Béla, Kis János, Halmi Gábor kritikái észrevételeit. TÓTH (2009) i. m. 15–30.

³¹ ERDŐS (2015) i. m. 317–348.

³² Bruce Ackerman így nevezte el azt az alkotmányozási szituációt, amikor egy politikai erő egymagában rendelkezik az alkotmányozáshoz szükséges többséggel, és semmilyen vétőszereplő nem képes megakadályozni abban, hogy a politikai játékszabályokat saját elképzelése szerint átalakítsa. ACKERMAN i. m. 17.

szakítást akarta szimbolizálni. Az Alaptörvény preambuluma, a Nemzeti Hitvallás fejezi ki leginkább a szakítást a korábbi, politikai neutralitásra törekvő alkotmányos identitással.³³ A politikai alkotmányosság tényerése szempontjából értelmezhetjük úgy is az Alaptörvény bevezető fejezetét, hogy ez hivatott szimbolizálni a „láthatatlan alkotmány” trónfosztását és a történeti alkotmány rehabilitálását. Egyfajta visszatérést mutat a tradicionális államisághoz azzal, hogy nem tesz említést a jogállamról, helyette a következő szerepel: „Valljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése.” A Nemzeti Hitvallás nem pusztán érzelmileg igyekszik megalapozni az új alkotmányos identitást, hanem az alkotmányszöveg értelmezésben is kulcsszerephez juthat. Az Alapvetés R) cikk (3) bekezdése szerint ugyanis „[a]z Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.” A kötelező alkotmányértelmezési triász üzenete – különösen, ha összekapcsoljuk a negyedik alkotmánymódosítással – egyértelműen az alapjogi aktivizmus zsinórmértékéül szolgáló „láthatatlan alkotmány” leváltása.

Ha számba vesszük a korábbi alkotmányt ért kritikákat, akkor jól látható, hogy az Alaptörvénybe bekerültek a kritikusok által legfontosabbnak tartott hiányosságok. Az alapjogi charta katalógusa mellé beépült a közösségközpontú szabályozás, a jogosultságok mellett megjelentek a polgárok kötelezettségei is, a bíróságok értelmezési kritériumai között ott szerepel a közjónak és a józan észnek való megfelelés valamint az erkölcsös és gazdaságos cél szolgálatának mércéje (28. cikk). Az állam szerepének megerősítése mellett a nemzeti vagyon elidegenítésének korlátai valamint a – sokat vitatott – köztelhiviselési és nyugdíj szabályok is az Alaptörvény részei lettek.

Az alkotmánybíróági aktivizmust felváltotta a kétharmados többségen alapuló (*super majority*), parlamenti szupremáciára épülő aktivizmus. Az alkotmányozó többség, még a választások évében – az Alaptörvény előkészítésével párhuzamosan – kilenc alkalommal módosította az Alkotmányt, radikálisan átalakítva a magyar államberendezkedés szerkezetét.³⁴ A módosítások hatalmpolitikai és szimbolikus célokat szolgáltak, erőteljes hangsúlyeltolódást idéztek elő a hatalommegosztás rendszerében és delegitimálták az 1989-es Alkotmányt.

A hatalommegosztás új rendszerében a legélesebb konfliktusok az Alkotmánybíró-ság és az alkotmányozó hatalom mezében fellépő, a törvényhozó hatalommal szorosan

³³ Szigeti Péter egyik tanulmányában komoly aggodalmát fejezi ki ezzel a gondolati alappal kapcsolatban. SZIGETI i. m. 533., 535.

³⁴ A módosítások lényegi elemei: az első módosítás az országgyűlési képviselők számának radikális csökkentését irányozta elő, bevezette a miniszterelnök-helyettes intézményét, és megeremtetette a kormánytisztviselői státuszt. A második lehetővé tette, hogy önkormányzati képviselői státusszal nem rendelkező személy is alpolgármesterré választhassanak. A harmadik megváltoztatta az alkotmánybírákat jelölő testület összetételét. A negyedik a közzolgálati média rendszerét alakította át. Az ötödik a bírósági titkárok döntési hatáskörrel való felruházást tette lehetővé. A hatodik a nagy politikai vihart kavart végkielégítések visszamenőleges megadóztatásának a feltételeit teremtette meg. A hetedik a jogalkotási törvény megsemmisítése okán szükségessé vált változtatások végrehajtását szolgálta, többek között az ügyészségi törvényt is átalakítva. A hetedik beemelte a PSZÁF felügyeletét valamint a kormány megbízotti intézményt az alkotmányba. A nyolcadik az Alkotmánybíró-ság jogköreit korlátozta a gazdasági tárgyú törvények tekintetében. A kilencedik beépítette az Alkotmány szövegébe az NMHH intézményét, melynek elnökét kilenc évre a miniszterelnök nevezi ki.

összenőtt kormányzati főhatalom között alakultak ki.³⁵ Az alkotmányjogász szakma szakmai konferenciák és tudományos kutatási projektek segítségével igyekezett feldolgozni³⁶ a változásokat.

2. Kontinuitás vagy paradigmaváltás, erős vagy gyenge alkotmányos kontroll az Alaptörvényben?

Az Országgyűlés Magyarország Alaptörvényének 2011. április 18-i elfogadásával döntött az alkotmányos szervezet részleges átalakításáról, a parlamentáris demokrácia alapszerkezete nem változott, a változások legnagyobb mértékben az Alkotmánybíróságot érintették. Az átmeneti Alkotmány alapján elfogadott régi Abtv. az Alkotmánybíróság meghatározó karakterjegyévé az absztrakt, konkrét ügyektől elvonatkoztatott utólagos normakontrollt tette. A rendszerváltoztató ellenzéki erők nyomására bevezetett *actio popularis* intézménye révén vált alkalmassá arra, hogy az Alkotmánybíróság a gyakorlatban is az Alkotmány védelmének a legfőbb – önálló hatalmi ágként viselkedő – szerveként funkcionáljon.

Az új Alaptörvénnyel és az új Abtv.-vel megváltozott az alkotmánybíráskodás karaktere Magyarországon, az *actio popularisra* épült utólagos absztrakt normakontroll helyét a német mintájú alkotmányjogi panasz vette át. A megváltozott Alkotmánybíróság – az önálló hatalmi ág jellemzőit nagyrészt megőrizve – a bírói hatalmi ág irányába mozdult el annak következtében, hogy az igazságszolgáltatás és a közigazgatás gyakorlati működését – korábbi szerepéből adódóan – csupán érintőlegesen vizsgáló testület helyett az alapjogok gyakorlati érvényesülését biztosító alkotmányos intézménnyé vált. A valódi alkotmányjogi panasz bevezetése, valamint ezzel párhuzamosan az absztrakt utólagos normakontroll kezdeményezésére jogosultak körének erőteljes szűkítése ugyanis azt eredményezte, hogy az Alkotmánybíróság döntései a bírói hatalmi ág szűrőjén keresztül, illetve annak közreműködésével hatnak a jogrendszerre és jogalkalmazás valamennyi résztvevőjére. Az Alaptörvény által megváltoztatott karakter ugyanakkor az alkotmánybírósági törvény újraalkotását is szükségképpen magával hozta, különös figyelmet fordítva arra, hogy az új törvényben biztosítva legyenek az Alkotmánybíróság bíróságszerűbb működésének a feltételei.

Az Alaptörvény és az Abtv. nem szakított radikálisan az alkotmánybíráskodás korábbi modelljével. Az Alkotmány az Alkotmánybíróság számára a jogszabályok vonatkozásában biztosított alkotmányossági felülvizsgálati hatáskört; egyedi ügyben hozott bírósági ítéletet csak arra hivatkozással lehetett alkotmányjogi panasszal (áttelesen) megtámadni, hogy ha az adott ügyben alkotmányellenes jogszabályt alkalmaztak. Az Alaptörvény kiterjesztette az Alkotmánybíróság hatáskörét a bírósági ítélezés tekintetében: egyrészt, előírta, hogy „[a] bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik” (28. cikk). Másrészt, hatáskört adott az Alkotmánybíróságnak, hogy alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja – immár nem csak a bíró által alkalmazott jogszabálynak, hanem

³⁵ Ld. STUMPF i. m. 5–30.

³⁶ Ld. ERDŐS (2011) i. m. 290–291.; SMUK i. m. 202–203.

magának – a bírói döntésnek (tehát a jogértelmezésnek) az Alaptörvénnyel való összhangját. A két szabály szorosan összefügg és egymást erősíti.³⁷

A jogszabályok Alaptörvénnyel összhangban történő értelmezésének előkérdése, hogy hogyan értelmezhető megfelelően maga az Alaptörvény. A dokumentum maga ír elő értelmezési szabályokat két külön cikkében, amelyek közül az első csak az Alaptörvényre, a másik a többi jogszabályra is vonatkozik: „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaiával összhangban kell értelmezni”, továbbá „[a]z Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak” [R] cikk (3) bekezdés, 28. cikk]

A „történeti alkotmányunk vívmányaira” való hivatkozás némiképp problematikus, ugyanis a „történeti alkotmány” kifejezés hagyományosan jelentősebb törvények, alkotmányos szokások és jogi elméletek tárházára utal Magyarország elmúlt bő ezer éves történeti időszakából.³⁸ Arra nézve pedig még ennyire általánosan elfogadott elmélet vagy egyértelmű joggyakorlat sincs, hogy mi tekinthető a történeti alkotmány „vívmányának”. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság mindeztidáig ritkán alkalmazta ezt az értelmezési módszert, és amikor pedig segítségül hívta, akkor a „történeti alkotmány” egyes elemeire történő hivatkozást leginkább csak más – önállóan is alkalmazható – érvek alátámasztására használta. A 33/2012. (VII. 17.) AB határozat például a Bjt. 90. § ha) pontját, valamint 230. §-át az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésével (bírák függetlensége, illetve elmozdíthatatlansága) való ellentét miatt semmisítette meg, de az indokolásban visszanyúlt az 1869:IV. és az 1871:IX. tc.-ekhez is:

„A bírói függetlenség elve, ennek elemeivel együtt, minden kétséget kizáróan vívmány. Az Alkotmánybíróság ezért megállapítja, hogy a bírói függetlenség és az ebből eredő elmozdíthatatlanság elve nemcsak az Alaptörvény tételes szabálya, hanem a történeti alkotmány vívmányai közé is tartozik. Így olyan értelmezési alapelv az Alaptörvény előírása alapján, amely mindenkire kötelező, és amelyet az Alaptörvény más szabályai lehetséges tartalmának feltárásakor alkalmazni kell.”

Ez – a látszólag feleslegesen dupla vagy díszítő érvelést alkalmazó – indokolás ugyanakkor mintegy mellékesen rávilágít a történeti alkotmány „vívmányai” fogalomnak egy lehetséges és logikus megközelítési módjára: ebben az értelemben a történeti alkotmány írott és íratlan jogi szabályainak tömegéből az minősíthető vívmánynak, amit a mércéül szolgáló demokratikus, jogállami utókor – az ideiglenes Alkotmány, az elmúlt két évtized alkotmánybírói joggyakorlata, továbbá az ezekre ráépülő Alaptörvény – is igazol. Ami a történeti alkotmányra való hivatkozás alkalmazási módjánál számomra sokkalta meglepőbb, hogy az Alaptörvényben található világos parancs ellenére a testület még nem hangolta rá magát, hogy komolyan megfontolja azokat az érveket, amelyek az Alaptörvény és az Abtv. alkalmazása során az azokban lévő rendelkezések céljuk szerinti és a józan ésszel összhangban álló értelmezését sürgetik.

³⁷ Ld. CSINK–FRÖHLICH i. m. 136.

³⁸ A kifejezés tartalmát, illetve értelmét Rixer Ádám részletesen kibontja könyvében. RIXER i. m. 63–77.

2. Az Alkotmánybíróság a régi és az új alkotmányos erőterben

Ehelyett az Alkotmányra és a régi Abtv.-re alapított korábbi alkotmánybírósági joggyakorlat fél-automatikus átvétele és az Abtv. szigorú nyelvtani értelmezése dominált.³⁹ A textualizmusról és az originalizmusról szóló amerikai alkotmányjogi vita az Abtv. elfogadása illetve az Alaptörvény szakmai vitájában még nem szerepelt viszonyítási pontként, de a későbbiek során része lett az alkotmánybíróságon belüli vitáknak. Antonin Scalia, közelmúltban elhunyt amerikai legfelsőbb bírósági bíró hatással volt a magyar alkotmányjogi gondolkodásra is.⁴⁰

Európa és benne Magyarország soha nem látott kihívásokkal kell, hogy megbirkózzon, a politikai viták gyakran alkotmányos köntösben jelennek meg. A magyar Alkotmánybíróságra az a feladat vár, hogy egyensúlyt teremtsen a múlt aktivista öröksége és az Alaptörvény közösségelvű és alkotmányos identitást konstituáló kihívásai között, megvédje nemzeti szuverenitásunk alkotmányos fundamentumait. Mindehhez szükséges, de nem elégséges az alkotmánybírósági hatáskörök és eljárások részletesen szabályozása. Az Abtv. alkalmazásával kialakult – és bizonyos elemeiben alakuló – alkotmánybírósági gyakorlat következetessége szintén elengedhetetlen az alkotmánybíráskodás tekintélyének és alkotmányos rendszerbeli súlyának megőrzéséhez.

³⁹ Vö. a 3264/2012. (X. 4.) AB végzéshez fűzött különvélemény.

⁴⁰ Szavai ma is megfontolást érdemelnek: „[a] text should not be construed strictly, and it should not be construed leniently; it should be construed *reasonably*, to contain all that it fairly means.” SCALIA i. m. 23. [Kiemelés tőlem.] Még bővebben ld. SCALIA–GARNER i. m.