

Hogyan tovább, magyar alkotmánybíráskodás?

Gárdos-Orosz Fruzsina könyvéről**

2023-ban jelent meg az Akadémiai Kiadónál Gárdos-Orosz Fruzsina *Az alkotmánybíráskodás átalakulása Magyarországon 2010 után* című kötete.¹ A szerző az alkotmánybíráskodás elismert kutatója, aki jelentős tapasztalattal rendelkezik az Alkotmánybíróságon végzett gyakorlati munkában, valamint az alkotmánybíráskodás alkotmányelméleti és összehasonlító jogi szempontú, tudományos vizsgálatában egyaránt. Ahogy maga is utal rá új kötetének bevezetőjében, több mint egy évtizede megjelent munkájában² két „kívánságot” fogalmazott meg: a bírói döntésekkel szemben benyújtható alkotmányjogi panasz intézményének német mintára való bevezetését, valamint az alapjogok közvetett horizontális hatályának elismerését a magyar jogrendben.³ Mivel mindkét kívánság teljesült, az olvasó különösen kíváncsi lehet arra, hogyan értékeli egy összegző munkában a szerző a magyar alkotmánybíráskodás elmúlt évtizedben tapasztalt jelentős átalakulását, amelyet természetesen rendkívül intenzív szakirodalmi és politikai viták is öveztek.

A vitákat figyelemmel kísérő, esetleg azokba be is kapcsolódó olvasó okkal számíthatna arra, hogy számára ismerős keretben találkozik újra a viták egy részével a kötetben, beleértve az alkotmánybírák létszámának, jelölési szabályainak megváltoztatását, a testület hatásköreinek jelentős átalakítását, a közpénzügyi tárgyú jogalkotási

aktusok alkotmányossági kontrolljának korlátozását, vagy az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság közötti, a negyedik Alaptörvény-módosításban kicsúcsosodó konfliktusokat. A szerző azonban meglepi az olvasót ebben a tekintetben: nem rekonstruálja az intézmény újabb történetéhez kapcsolódó klasszikus vitákat, hanem a változásokat tényként, az egyes vitákban kifejtett álláspontokat pedig viszonyítási alapként alkalmazva azokat a témaköröket járja körül, amelyek álláspontja szerint együtt mutatják meg a legpontosabban az Alkotmánybíróság működésének és szerepfelfogásának sajátosságait. E sajátosságok alapján mutat rá Gárdos-Orosz Fruzsina összegző megállapításában arra a kockázatra, hogy az intézmény a közeli jövőben esetleg már nem klasszikus alkotmánybíró, hanem „jellegében inkább a bíróságok jogértelmezési gyakorlatát orientáló és az alkotmánymódosító kétharmados parlamenti többség számára intézményi biztonságot nyújtó tanácsadó testület lesz”.⁴

A szerző elemzését az alkotmánybíráskodással kapcsolatos klasszikus és legújabb szakirodalmi diskurzus értő feldolgozásával kezdi, azzal a céllal, hogy az alkotmánybíráskodással kapcsolatos fogalmakat és elméleti-dogmatikai kritériumokat rögzítse a későbbi elemzés számára. Ennek keretében a szerző nagy ívet jár be egy rövid, de rendkívül alapos elemzést tartalmazó, olvasmányos fejezetben, amely a *Marbury v. Madison* döntéstől az alkotmánybírókat érő, 21. századi tipikus kihívásokig terjed. Ebben – más megközelítések mellett – elfér a kelsen-i alaptételek részletes magyarázata, az alkotmánybíráskodás „biztosítási logika” keretében történő értékelése, az alkotmánybíráskodás legitimitásához kapcsolódó kérdések vizsgálata és természetesen az alkotmánybírói modellek jogi és politikai karakterének tisztázása. A szerző

* Egyetemi docens, ELTE ÁJK.

** A tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült (Komplex hatalommegosztás: Formális és informális jogi eszközök a hatalommegosztás rendszerében, 2024-2027).

¹ GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Az alkotmánybíráskodás átalakulása Magyarországon 2010 után*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2023. <https://doi.org/10.1556/9789634548652>.

² GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Alkotmányos polgári jog? Az alapvető jogok alkalmazása magánjogi jogvitákban*. Budapest, Dialóg Campus, 2011.

³ GÁRDOS-OROSZ: i. m. (2023) 11.

⁴ Uo. 238–239.

világos elemzői álláspontot rögzít, amikor tisztázza, hogy a jogi modell koncepciójához igazodóan vizsgálja az Alkotmánybíróság működését.

A kötet önálló fejezete szól az Alaptörvény rendszerében kialakított alkotmánybíráskodás sajátosságairól. Ez azonban jóval több, mint intézmény- és szabályozástörténeti áttekintés. A strukturális változások összegzésén túl a fejezet olyan izgalmas részkérdések taglalását is felvállalja, mind a 2012 előtti és azt követő ügyforgalmi statisztikák összehasonlíthatóságának gyakorlati problémái, a testület saját szerepfelfogásáról szóló, a nyilvánosságban megjelent közlemények hangsúlyeltolódásai és változásai, az egyes hatáskörcsoportok és hatáskörök általános tapasztalatai, a nemzetközi és az uniós jog érvényesüléséből következő mércékhez kapcsolódó viták vagy a testület viszonyulása az Alaptörvény előtti gyakorlatához a negyedik Alaptörvény-módosítás kontextusában. A szerző minden felmerülő részkérdést kimerítő alaposággal tárgyal, pontosan reflektálva a szakirodalomban megjelenő, rivális álláspontokra és a gyakorlati aspektusokra is, anélkül azonban, hogy szükségtelenül elmerülne a részletekben. Ez a megközelítés lehetővé teszi az olvasónak, hogy megőrizze az áttekintő perspektívát, és segíti abban, hogy kellő távolságtartással, de megfelelő rálátással folytassa a vizsgálódást.

Külön fejezetben szerepel az alkotmánybíráskodást érintő, az Alaptörvény utáni legfontosabb problémák, kihívások tárgyalása. Ezek közül az első az alkotmányértelmezés, különösen az a kérdés, hogy milyen módon érintik az Alkotmánybíróság gyakorlatában alkalmazott értelmezési módszereket az Alaptörvényben szereplő, a magyar közjogi struktúrában korábban szokatlanul számító, az értelmezésre vonatkozó előírások. A cél szerinti értelmezéshez és a történeti alkotmány vívmányaihoz kapcsolódó kihívások nem csupán elméleti kérdésként, hanem gyakorlati problémaként is megjelennek a fejezetben, különösen a politikailag érzékeny ügyekben. A szerző ezzel összefüggésben azt is kimutatta, hogy az alkotmánybírási gyakorlat változása nem kifejezetten az Alaptörvényben foglalt kapcsolódó értelmezési előírásoknak köszönhető, azok ugyanis többnyire retorikai díszítőelemként szerepelnek az érvelésben. Külön fejezet rész foglalkozik az alkotmányos identitás kérdésével, annak összefüggéseivel a „populista alkotmányossággal”, a történeti alkotmánnyal és az alkotmányvédelemmel. Az elmélet és a gyakorlat alapos elemzése mellett a szerző világosan megfogalmazza saját értékelő megállapítását az alkotmányos identitás koncepciójáról: „egy előzmények nélkül meghatározott és gyorsan bevezetett mesterséges elképzelés, amelynek az a célja, hogy a hazai és az elfogadható uniós jogalkotás kereteit egyedi döntésektől tegye függővé”.⁵ Az Alaptörvény utáni alkotmánybírásko-

dás kontextusában kitér a fejezet olyan, a nemzetközi diskurzusban klasszikusnak számító, alkotmánybíráskodáshoz kapcsolódó kérdések részletes vizsgálatára is, mint a „*countermajoritarian difficulty*” dilemmája, az aktivizmus és a „*deference*” kérdése vagy az alkotmánymódosítások alkotmányossági vizsgálatának lehetősége.

A kötet egy külön fejezetben alaposan körüljárja az alkotmánybíráóság és a rendes bíróságok alapjogvédelem területén felrajzolható kapcsolatát. Az értékelés lényeges orientáló pontja a szerzői alapállás, amely szerint „[a]z alapjogi rendszer dinamikus: az alapjogvédelem önérték, de hogy egyes alapvető jogoknak az egyes konkrét jogvitákra nézve mi lesz a tartalmuk ebben a rendszerben, azt nem lehet absztrakt módon előre leírni, pontosan meghatározni”.⁶ Ebben a nyitott, kíváncsi szemléletben vizsgálja a szerző, hogy milyen hatással volt az alapjogvédelemre a bírói döntésekkel szemben benyújtható, ún. valódi alkotmányjogi panasz bevezetése. Külön rész foglalkozik a befogadhatósággal kapcsolatos elméleti és praktikus kérdésekkel, valamint az alapjogok horizontális hatályával kapcsolatos dilemmákkal – utóbbival olyan, nagy jelentőségű ügyeken keresztül, amelyek a véleménysszabadság és a tulajdonhoz való jog védelmének határait járták körül, vagy mint a rendőrképmás ügyek. Az értékelés azt mutatja, hogy a horizontális hatály kikényszerítése esetről esetre történik, továbbá alapjogonként eltérő az Alkotmánybíróság aktivitása. A szerző ebben a részben sem téveszti szem elől a tágabb perspektívát, amikor rögzíti: ha az Alkotmánybíróság gyakorlata abba az irányba mozdul el, hogy rendszeresen felülírja a bírói alapjogi mérlegelést, az magában hordozza a szuperbírássá válás kockázatát.

A kötet legerjedelmesebb fejezete a különböző válságokkal összefüggésben vizsgálja a magyar Alkotmánybíróság működését. A szerző kiindulópontja, hogy az alkotmánybíráskodás jogi modellje az alkotmányos demokrácia alapállapotára épít, ugyanakkor „az elmúlt évtizedek tapasztalati nem feltétlenül kínálnak jól bevált megoldásokat a válságokra, veszélyhelyzetekre, politikai, gazdasági kényszerűségekre, illetve arra, hogy ezekben a helyzetekben milyen korlátokkal érvényesíthetők az alkotmányos elvek, jogok és értékek”.⁷ A gazdasági válsággal összefüggésben részletesen vizsgálja a szerző a devizahiteles ügyekkel kapcsolatos gyakorlatot, rámutatva olyan elemekre, amelyek szembemennek a korábban kialakított jogelvekkel. Ezzel összefüggésben a szerző leginkább azt tartja problematikusnak, hogy a válsághelyzetre történő hivatkozás és az alkotmánybírási többség szemlélete lényegében relativizálta a korábbi normatív mércéket. A migrációval összefüggésben a szerző – a nemzetközi és az európai uniós jogrendből következő kritériumok mellett – átfogóan mutatja be az Alkotmánybíróság első iden-

⁵ Uo. 99.

⁶ Uo. 124.

⁷ Uo. 161.

Jogirodalom

titáshatározatát és az abból következő (korábban más összefüggésben tárgyalt) kérdéseket. A terrorveszéllyel összefüggésben személetesen mutat rá a fejezet a titkos megfigyelés miniszteri jóváhagyása alkotmánybírársági és strasbourgi megítélésének különbségeire. A fejezetben belül hosszabb elemzés kapcsolódik a Coviddal összefüggő különleges jogrendi alkotmánybíráskodáshoz. A szerző értékelésében a testület „komoly kísérletet” tett arra, hogy meghatározza, különleges jogrendben milyen, az általánostól eltérő mérce alapján korlátozhatók az alapjogok, ugyanakkor ennek sikerességét árnyalja, hogy a Covid időszakában az Alkotmánybíróság lényegében az összes kapcsolódó rendeletalkotás alkotmányosságát elismerte, továbbá a jelentős ügyekben alkotmányos követelményt fogalmazott meg megsemmisítés helyett.⁸ A válságokkal összefüggő alkotmánybírársági gyakorlat elemzését különösen szemléletessé teszi, hogy a kapcsolódó fejezet végén tíz európai ország alkotmányvédő bírói fórumának gyakorlatát értékelő összegzés is szerepel, amely megfelelő kontextust kínál a magyar alkotmánybíráskodási gyakorlat értékeléséhez. Különösen izgalmas ezzel összefüggésben a főbb alkotmánybírársági stratégiák összegző elemzése, valamint az értelmezési standardok változásainak vizsgálata.

Az összegző fejezet a megelőző elemzések fényében visszatér a kötet alapkérdéséhez: fenntartható-e a jelenlegi alkotmányos struktúrában az alkotmánybíráskodás eredeti funkciója és az Alkotmánybíróság eredetihez hasonló alkotmányos pozíciója? A szerző a kérdést az összegzésben is számos oldalról járja körül, konklúziója pedig az, hogy „teljeskörűen biztosan nem”.⁹ Álláspontja szerint a testület működése és szerepfelfogása abba az irányba mutat, hogy egyfajta „alkotmányjogi tanácsadó” szerepet tölthet be, arra figyelemmel, hogy „csak abban az esetben tudja ellátni jog- és alkotmányosságvédelmi feladatát, ha az alkotmányozó hatalomnak, a törvényhozó és/vagy végrehajtó hatalomnak ez nincs ellenére”.¹⁰ A kötetben szereplő elemzések kétségkívül meggyőzően alátámasztják ezt a megállapítást, a szerző ugyanakkor nyitva hagyja azt a kérdést, hogy tényszerűen és definíció szerint is funkcióváltozás következett-e be az alkotmánybíráskodásban Magyarországon. Meggyőződésem szerint ezt helyesen teszi: ilyen módon az olvasónak és releváns szereplőknek – beleértve az Alkotmánybíróságot – is van lehetőségük és feladatuk reflektálni a leírtakra.

A kötet irodalomjegyzékét átlapozva lényegében teljes áttekintést kapunk az alkotmánybíráskodás hazai és angol nyelvű szakirodalmáról. A gazdag forrásanyagot a szerző értő módon használja: az egyes forrásokra pontosan támaszkodik, azonban nem tartja feladatának részle-

tező bemutatásukat és/vagy kommentálásukat, ilyen módon mindvégig a szerző gondolatmenete vezeti az olvasót. Szembetűnő Gárdos-Orosz Fruzsina gyakorlatias szemlélete is: a kötetben egyaránt megjelennek az Alkotmánybíróság mint döntéshozó testület és mint szervezet működéséhez kapcsolódó praktikus szempontok, valamint az egyes ügyek súlyát és tétjét meghatározó társadalmi kihívások és jelenségek – a szerző pedig mindkét irányban kellő figyelmet és empátiát tanúsít. A szerző alkotmányjogi kérdések iránti kíváncsiságát mutatja, hogy a fő gondolati ív mellett számos érdekfeszítő, általánosabb részletkérdés tárgyalása is megjelenik a kötetben. Ilyen az *actio popularis* és az *amicus curiae* hasonlósága az indítványozók szempontjából, az ötagú tanácsok esetében az ítélezési egység biztosításának kihívása, a mulasztás megállapításának lehetősége az alkotmányjogi panaszokkal összefüggésben. Az alkotmányos követelmény jelentősége abból a szempontból érdekes, hogy *erga omnes* hatályú a magánjog és az alkotmányjog elvi megközelítéseinek hasonlósága a társadalmi és gazdasági problémákra adott intézményes válaszok keresése során. Fontos annak kimutatása, hogy válsághelyzetekben a hatalom formális koncentrációja miatt pontosabban kirajzolódik a kormányzat és az alkotmánybíráskodás viszonya, és annak megfigyelése is, hogy az alkotmánybíróságok a globalizálódó alkotmányjog világában nyerték el jelenlegi formájukat, ezért is magas ezeknél az intézményeknél a standardizáció szintje.¹¹

Az említett széles szakirodalmi bázis, valamint saját tudása és szemlélete lehetővé teszi a szerző számára, hogy kiegyensúlyozottan, kellő távolságtartással vizsgálja kutatása tárgyát, elemzése során tárgyyszerűen, kizárólag a jogi kérdésekre szorítkozzon, ugyanakkor vegye figyelembe a társadalmi és politikai kontextusukat. Ez a megközelítés (az olvasók és a tudományos diskurzus résztvevőinek szerencséjére) nem tartja vissza attól, hogy egy-egy részkérdés megalapozott vizsgálatát követően határozott, világos kritikai értékelő megállapításokat tegyen. Az állami szervek által benyújtható alkotmányjogi panasszal kapcsolatban hangsúlyozza például, hogy annak csak hatásköri sérelemmel összefüggésben lehet helye. Rámutat, hogy a jogi értelmezés számára kezelhetetlen az Alaptörvény hatályba lépése előtti alkotmánybírársági határozatok hatályon kívül helyezése. Rávilágít arra, hogy megfordul az értelmező tevékenység célja, ha az Alkotmánybíróság a történeti alkotmány vívmányaira történő hivatkozás keretében az Alaptörvény-értelmezés és a régi jog összhangját keresi. Rögzíti, hogy Magyarországon az alkotmányszöveg egyes rendelkezései ellentétben állnak az alkotmányosság klasszikus értékeivel. Megállapítja, hogy a devizahitelekre vonatkozó szabályozást vizsgáló AB határozat önkényesen vezetett le egyes elve-

⁸ Uo. 191., 198.

⁹ Uo. 237.

¹⁰ Uo. 237.

¹¹ Uo. 39., 42., 44., 53., 144., 227., 231.

ket a Ptk. szabályaiból, valamint a veszélyhelyzeti szabályozás alkotmányossági vizsgálata keretében a testület az értelmezésében lényegében kiegészítette a Btk. szabályát a szándékosság elemével, ahelyett hogy megsemmisítette volna azt.¹² Hasonlóan jelentős és pontos annak megfogalmazása, hogy az arányosság követelményrendszere nemcsak az alapjog-korlátozási teszt keretében értékelhető, hanem „a korlátozott állam cselekvéseinek alapmércéje”; vagy annak kiemelése, hogy „nyomást gyakorol a testületre, ha a megsemmisített szabályozás másnap bekezdülhet az Alaptörvénybe”.¹³

A jogtudománnyal és az alkotmányjoggal hivatásszerűen foglalkozó közösség mellett a kötet minden bizonynyal számot tarthat a közéleti kérdésekkel mélyrehatóban foglalkozó olvasók érdeklődésére, és kiegészítő tananyagként jól használható a jogi felsőoktatásban is. Az alkotmánybíráskodással foglalkozó specifikus tárgyak mellett a kötelező alkotmányjogi tantárgyak oktatásában is érvényesek és pontosak a kötet egyes fogalommagyarázatai, például az alkotmányfogalomra, az alkotmányértelmezésre vagy a legitimitásra vonatkozóan: „Egy jogállami demokráciában az alkotmányszövegeknek jogi szövegekként felismerhető jelentéssel és funkcióval kell rendelkezniük annak érdekében, hogy az alkotmány a közhatalom korlátja legyen. Az Alkotmánybíróság feladata, hogy az absztrakt normaszöveget az alkotmányértelmezés bevett módszerei szerint értelmezze, de az Alkotmánybíróság is kiszolgáltatottá válik, ha egy bizonytalan jelentésű szöveget ismeretlen módszerekkel kell értelmeznie.” „Mivel az Alkotmánybíróság legitimitása nem az autoritásából ered, hanem abból a nyilvánosan igazolható értelmezési keretből, amelyhez a döntései igazodnak, definiálható és így vitatható keret híján az alkotmánybíráskodás legitimitása is könnyen elvész.”¹⁴

A szerző a bevezetésben pontosan jelzi, hogy a szöveg mely részei alapulnak saját korábbi tanulmányain, továbbá szerzőtársakkal közösen jegyzett munkáin. A korábbi

szövegek átdolgozása, egybeszerkesztése mindig magában hordozza a „mozaikosság” kockázatát: az egyes részek esetleg nem kapcsolódnak szervesen egymáshoz, vagy nem támogatják maradéktalanul az alapul fekvő gondolatmenetet. Gárdos-Orosz Fruzsina új kötetében ugyanakkor nyoma sincs hasonló töredezettségnek, a bemutatott rész kérdések szervesen következnek egymásból, a szerző által kínált távlat és feszes gondolatmenet pedig mindvégig megmarad. Erősítette volna ugyanakkor a kötet mondanivalóját, ha a szerző minden szövegrész vonatkozásában alaposan elvégzi az ilyenkor szükséges „hatályosítást”. Ennek elmaradása miatt az olvasó helyenként azzal szembesül, hogy a szerző olyan ponton zárja le egy adott rész kérdését tárgyalását, amelyet később jogszabály-módosítások és újabb, releváns alkotmánybírói döntések követtek – ez ugyanakkor a kötet értelességéből semmit nem vesz el.

Az alkotmánybíráskodás első évtizedéről, a testület útkereséseiről, program- és jogintézményalkotó tevékenységéről, szerepfelfogásáról Sólyom László saját alkotmánybírói éveit összegző kötetéből¹⁵ tudtuk meg a legtöbbet. Az alkotmánybíráskodás második évtizede már egy „bejáratott” intézmény korszaka volt, amelynek tevékenységét és jelentőségét alkotmányjogi fogalmaink és a jogrendszer formálásában (az első évtizeddel együtt) pontosan dokumentálja a Sólyom László támogatása mellett elinduló és Jakab András szervezésében és szerkesztésében megjelenő nagykommentár.¹⁶ Megalapozottan állítható, hogy a harmadik évtized kihívásairól, a működés, a szerepfelfogás és a jogrendszerre gyakorolt hatás változásairól Gárdos-Orosz Fruzsina kötete adja a legpontosabb képet. Az összkép teljességéhez pedig érdemes együtt olvasni a három eltérő jellegű, de a maga nemében külön-külön is jelentős munkát. Kíváncsian várjuk, mi szerepel majd a negyedik és ötödik évtizedről szóló kötetekben.

¹² Uo. 44., 61., 97., 105., 177., 194.

¹³ Uo. 225., 233.

¹⁴ Uo. 101., 179.

¹⁵ SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001.

¹⁶ JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I–III*. Budapest, Századvég, 2009.