

Alkotmánybíróági döntési stílusok Európában

Az alkotmánybíráskodás 1990-es bevezetése előtt Magyarországon soha nem volt ilyen intézmény, ismeretek sem voltak a működéséről a jogászörökben, és működése közben sem indultak be empirikus vizsgálatok más alkotmánybíróóságok működésének megismerésére. A szórványos kitekintés csak néhány mintaadó bíróság – így főként a német és az amerikai - döntéseinek normatív érveit igyekezett megismerni és hasznosítani a hazai alkotmánybírák döntéseiben. Azt azonban, hogy miként kell lefolynia az alkotmánybíróági döntési folyamatoknak, milyen meghatározóknak kell ebben érvényesülnie, milyen fokban térhet el a rendes bíráskodást meghatározó jogértelmezési módszerektől, és egyáltalán az alkotmánybírói szerep hogy viszonylik a rendes bírói szerephez, –és mindez miképpen van szerte a világban minden reflexió nélkül maradt az eddigiekben a hazai jogtudományban. A következőkben e kérdések közül az alkotmánybíróági döntési stílus alakulását vesszük szemügyre a körülöttünk levő közép-európai alkotmánybíróóságok tekintetében, kiegészítve ezt a litván és a spanyol alkotmánybíróági ítéletek elemzésével, hogy teljesebb legyen az áttekintés. Az angol nyelven elérhetővé tett alkotmánybíróági döntések lehetővé teszik, hogy e döntések elemzésén keresztül vizsgáljuk meg az egyes alkotmánybíróóságok döntéseit meghatározó összetevőket, és ezt a döntési szerkezetet összevessük az itthon kialakult döntési stílussal, az itthoni alkotmánybíróági döntéseket meghatározó összetevők súlyával. Jelezni kell, hogy ki kellett hagyni az összehasonlításból a szlovákokat, mert az ottani alkotmánybíráktól nem sikerült teljes döntéseket angol nyelven találni. A szerbeket pedig az alkotmánybíróóságukat illetően még mindig létező intézményi bizonytalanság miatt kellett kihagyni.² Az elemzések központi fonala arra irányult, hogy feltárjuk, milyen fokban támaszkodnak az egyes országok alkotmánybíróágai saját korábbi döntéseikre a későbbi döntések meghatározásában, vagy ezzel szemben milyen fokban és intenzitással az alkotmány konkrét rendelkezései alapján, ezek folyamatos bevonásával indokolják meg döntéseiket. Emellett hasznosnak láttuk az egyes alkotmánybíróóságok döntési struktúrájának megértésére annak feltárását, hogy milyen gyakorisággal írnak az egyes alkotmánybírók különvéleményeket és párhuzamos indokolásokat a többségi döntésekhez. Ezek tartalmi elemzése több dimenzióban is feltáró jellegű lehet, azonban itt csak a gyakoriságra összpontosítunk, mivel ezek gyakorisága az egyes alkotmánybírák autonómiájának fokát is mutatja a különböző országokban a testületi többség nyomásával szemben, és így ebből a testületi döntés egészére is következtetéseket lehet levonni. Az elsőnek elemzés alá vett cseh alkotmánybíróági döntéseket még tartalmilag is ismertetem, de a többiek esetében már csak a jelzett döntési meghatározók szempontjából elemzem a döntéseket.

¹ Egyetemi tanár, ELTE ÁJK; alkotmánybíró; az MTA Doktora. E-mail: pokolb@ajk.elte.hu.

² Az intézményi bizonytalanság leírására lásd: Violeta Besirevic: „Governing without judges”: The Politics of the Constitutional Court in Serbia. I-CON (vol. 12) 2014 No. 4. 954-979.p. Néhány közép-kelet-európai alkotmánybíróágot érintő, újonnan készített elemzéshez lásd még: Téglási András-T. Kovács Júlia: Alkotmánybíráskodás visegrádi szomszédainknál: Áttekintés a cseh, a lengyel és a szlovák alkotmánybíróóság kialakulásáról, jogállásáról és eljárási rendjéről. Pro Bono Publico. 2015/1. sz. 90-104. o.

I. A cseh alkotmánybíráskodás

A döntések elemzése előtt érdemes kiemelni, hogy a cseh alkotmány a németek nyomán a hazai jog alkotmánybírói ellenőrzésére elterjedt kettős ellenőrzési alapot – az alkotmányba ütközést illetve ezen túl még a nemzetközi jogba ütközést is – csak korlátozott formában tartalmaz, és a nemzetközi jogba ütközés formuláját szűkebben fogalmazza meg, mint a német, vagy a magyar. Itt az alkotmány 87. cikke (1) bekezdésének i) pontjában nem az absztrakt nemzetközi szerződésekbe ütközést teszi az ellenőrzés alapjává, hanem csak az egyes nemzetközi bíróságok ítéletének végrehajtását akadályozó hazai jogi rendelkezések megsemmisítésére van lehetősége a cseh alkotmánybíróknak.³ Ebből következik, hogy az egyes döntések kevesebbet foglalnak az indítványok által esetleg felhozott nemzetközi kötelezettségbe ütközéssel.

Néhány cseh alkotmánybírói döntés és az azokhoz fűzött különvélemények elemzése feltárhatja a cseh alkotmánybírók döntési stílusát, így nézzünk meg ennek feltárására három döntést 2008-ból, illetve egy döntést 2013-ból.

I.1. Döntés a háztulajdonosok lakbéremelési ügyében (2009/04/28 - Pl. ÚS-st 27/09: Rent Control)

A cseh rendszerváltás után az 1990-es évek elején az addigi egyéni használatban levő bérlakások jogviszonyait átalakították a bérlőknek nagyobb jogbiztonságot adó lízingszerződéssé, ám maradt a háztulajdonosok korlátozottsága a lakberek emelése terén a piaci viszonyok szerint. Ezt 1993-ban alkotmányosnak találták a cseh alkotmánybírók a tulajdonosok jogainak minden korlátozottsága ellenére, mert az ilyen lakások tömegessége miatt közérdeket szolgálónak látták a tisztább tulajdoni viszonyok felé az átmenet folyamatosságát. Ám későbbi döntéseiben a 2000-es évek elejéig egyre inkább kifejezték döntéseikben, hogy e helyzet hosszabb ideig való fennállása alkotmányellenes tulajdonkorlátozást valósít meg.⁴ E döntései nyomán létrejött egy beiktatás a polgári törvénykönyvbe, hogy külön törvény fogja szabályozni az államilag ellenőrzött lakbérű lakások vonatkozásában a háztulajdonosok lakbéremelési jogosítványát (cseh Ptk. 696.§. (1) bek.), ám ennek meghozatala a parlamenti erőviszonyok miatt nem tudott megtörténni csak 2006 végén, és csak 2007. január 1.-től kaptak jogot a háztulajdonosok a lakberek piaci szintűvé emelésére. Ebben a 2008-as alkotmánybírói döntésben arról kellett döntenie a cseh alkotmánybíróknak, hogy ki viselje azt a veszteséget, amit a háztulajdonosok tulajdonjogának sérelme jelentett az elmaradt szabályozás miatt. Az alkotmánybírók teljes ülése – a különböző tanácsaiban hozott, korábbi, tárgyba vágó döntéseinek részbeni továbbvitelével, illetve

³ Lásd: „The Constitutional Court shall rule on... (...) i) measures essential for the implementation of a ruling by an international court, which is binding for the Czech Republic, unless it can be implemented in a different manner.”

⁴⁴ Lásd a cseh alkotmánybíróság „2009/04/28 - Pl. ÚS-st 27/09: Rent Control”- határozatának angol nyelvű fordításában az indokolás II. részének 15 pontját: „The Constitutional Court found that transformation of the right of personal use of an apartment into a lease relationship under § 871 of the Civil Code is constitutionally conforming. (...) at that time when legal effect under the specified provisions took place, there was public interest transforming former user relationships to apartments to the institute of protected leases (...) Evaluating the existence of public interest, however, requires its time aspect be taken into account. Even though it is not possible to find a specific limit from which it was not possible to consider a limitation of property right as a result of control rent as constitutionally conforming, the case law of the Constitutional Court (...) indicates that such conclusion was not possible to accept as far back as the year 2000. For this reason, the Constitutional Court addressed the issue of whether or not the limitation of property rights as a result of control of rent reached (...) such an intensity that it must be considered as a mandatory limitation upon property right as specified by Article 11 para. 4 of the Charter.”

részbeni megváltoztatásával – radikális döntést hozott, és megállapította az állam kártérítési felelősségét az alkotmányellenes késlekedése által okozott károkért, és feljogosította a háztulajdonosokat az állam közvetlen perlésére a kártérítésért, analógiával felhasználva és kiterjesztve a közigazgatási jogkörben okozott károkért való felelősség intézményét, melyet a cseh alkotmányos rend részét képező, az alkotmány szövegén kívüli, önállóan elfogadott Alapjogi karta 36. cikkének (3) bekezdése tartalmaz. Ez ellen öt különvélemény és két párhuzamos vélemény született, és ezek összevetése a többségi határozattal jól megvilágítja a cseh alkotmánybírák döntési stílusát.

1.1.1.

Először a cseh alkotmánybírói döntési stílus egészét érintve, szembevetve a magyartól eltérése abban, hogy e döntés komplexitása ellenére szigorúan tapadnak a régi alkotmánybírói döntések megidézésében a tárgyra vonatkozó néhány döntésükre, és nem vonultatják fel az ügyben szereplő tulajdonjog más aspektusaiban hozott határozataikat, nem is beszélve az átfogóbb alkotmányos elvekre (jogállamra, hatalommegosztásra stb.) vonatkozó döntéseikről és azok érveiről, melyek elvileg minden alkotmánybírói döntésben idézhetők lennének, és ezzel megsokszoroznák az új és új döntésekben szereplő régi alkotmánybírói döntéseket, többszörösére emelve az alkotmánybírói döntések terjedelmét. Ez a döntési stílus továbbá csökkenti a lehetőségüket arra, hogy szabadon elkalandozva az ügy tárgya által érintett alkotmányjogi aspektustól tetszés szerinti megállapításokat tegyenek, melyeket aztán a későbbiekben döntési alapként használnának fel teljesen más ügyek eldöntésére is. Emellett még az is jellemző a takarékosan igénybevett, régi Abh.-k megidézési gyakorlatukra, hogy rendszerint nem is szövegszerűen idézik azt meg, hanem csak utalnak rá, szemben a magyar gyakorlattal, amely hosszan idézi szövegesen a régi Abh.-kat, és nem is csak egyet, hanem ezek egymást követő tucatjait, sulykolva sokszorosan a régi érveket. Mindezek pozitív hatása a cseheknél, hogy így nem építenek fel egy párhuzamos alkotmányt a saját döntéseikből olyan szembevetően, mint a magyar AB teszi, hanem jobban tapadnak az írott alkotmányban tartalmazott alapjog sérelmének megvitatásához. (Vagyis alkotmányjogi dimenzióban kevésbé aktivista ez a döntési stílus, mint a magyar gyakorlaté.)

1.1.2.

Egy másik jellemző e döntésnél azonban a magyart meghaladó politikai aktivizmus. A '90-es évek magyar alkotmánybíráinak írott alkotmányt elvető és ettől eltávolodó minden aktivizmusa ellenére nehéz elképzelni, hogy ilyen radikális döntésre jussanak, melyben az általuk kimondott alkotmányos mulasztás parlament általi teljesítését úgy próbálták volna meg kikényszeríteni, hogy a magyar állam kártérítési felelősségét deklarálják, és hívják fel a bíróságokat az ilyen perek lefolytatására.

1.1.3.

Végül egy harmadik sajátosság a cseh döntési stílust illetően, a sűrű és nagyszámú különvélemények léte a határozataikban. Ez hasonló az újabb magyar alkotmánybírói gyakorlathoz, és ha nem is ilyen rendszerességgel, de ez az elmúlt 25 évben is jellemző volt a magyar gyakorlatra, élesen szemben állva a némettel, amelyben nagy presszió van a testület egésze felől az egyes alkotmánybírákra, hogy kerüljék a különvéleményeket és párhuzamos

indokolásokat. Tehát a két fenti eltérés mellett e téren hasonlóság van a magyar és a cseh alkotmánybírák döntési stílusa között.

I.1.4.

Rátérve az egy különvéleményekben megmutatkozó egyéni alkotmánybírói szerepfelfogásra és döntési stílusra, Pavel Holländer bíróval kell kezdeni, aki szemben állva a többségi döntés politikai aktivizmusával, elvi élel rögzíti, hogy a közigazgatási jogkörben okozott károkért való felelősség kiterjesztése a parlamenti törvényhozásra azt jelenti, hogy a demokratikus hatalomgyakorlás politikai felelősségét átalakítják magánjogi kártérítési felelősségé, és ezzel lényegileg változtatja meg a cseh alkotmánybíróság a cseh alkotmányjogi berendezkedés kereteit.⁵ Kissé zavarba ejtő Vlasta Formánková különvéleménye, aki kijelenti először, hogy az állam felelősségre vonásával szemben áll ő is, és csatlakozik Holländer érveléséhez, majd jelzi, ő azt vallja, hogy mielőtt a háztulajdonos az állam ellen fordulna veszteségei megtérítéséért, előtte a bérlőjével szemben kell kártérítési igénnyel élnie. Vagyis tényleges véleménye szerint mégiscsak van az államnak kártérítési felelőssége ez ügyben, de ez csak szubszidiárius jellegű, amennyiben a bérlő nem fizet.⁶ Szilárdabb elvi alapon áll három alkotmánybíró közös különvéleménye – tehát nem az egyiké, melyhez csatlakozott volna a másik kettő, hanem formailag is mindháromé együttesen – mely nemcsak megismétli a Holländernél már látott kifogást a többségi határozattal szemben a parlament alkotmányos mulasztása esetére kártérítési felelősség megállapítása miatt ezt mint a magánjogi és a politikai felelősség összekeverését kárhóztatva, hanem ezen túlmenve még egy veszélyes precedenshatást is jeleznek. Ugyanis, ha most lefektette a többségi határozat, hogy az államnak kártérítési felelőssége van a parlament által alkotmányos mulasztással okozott károkért, akkor mi indoka lehet annak, hogy ne ismerjék ezt el minden alkotmánybírói döntés után, mely alkotmányellenesség címén megsemmisít törvényeket és más állami döntéseket. Vagyis az alkotmányellenes mulasztás után az alkotmányellenes aktivitás miatt is el kell ismerni ezentúl az állam kártérítési felelősségét, ha következetesek akarnak maradni – jelzik a veszélyes precedenshatást.⁷

Nem jelzik a különvélemények, de külső megfigyelőként olvasva feltűnik az Alapjogi karta természetének radikális átalakítása e döntés révén. Ugyanis ezzel a döntéssel implicite az alapjogok közvetlen hatását mondták ki a szóban forgó alapjog esetében, noha a némettel szemben a cseh Alapjogi karta ezt nem tartalmazza, és egy sor alapjog esetében eleve előírták a törvénnyel való korlátozásuk lehetőségét; illetve általánosan a kartájuk a 4. cikkben lehetővé teszi a korlátozásukat azzal, hogy ez a lényeges tartalmukat nem érintheti. Igaz persze az is,

⁵ Lásd Holländer különvéleményét: „At the level of constitutional and statutory arrangements, as well as in the doctrine, the European context allows no room for the existence of principle of liability of the state for „unconstitutional silence by the legislature”, consisting of the liability to compensate for loss. The reason for this is differentiation of legal and political responsibility. (...) it is a basis for a reason for enforce political responsibility not only by the parliamentary opposition, but also by voters in an election, civic society, and in an extreme case, by civil disobedience.”

⁶ Lásd Formánková különvéleményét: „As for non-existence of liability on the part of the state, I side with the conclusions expressed by dissenting Prof. Holländer. (...) For the reasons stated above I am convinced that prior to any liability claim being made against the state, it is necessary to insist that a claim must be exercised against the tenant.”

⁷ Lásd Vladimír Kúrka, Jiri Mucha és Jiri Nykodým bírák közös különvéleményét: „Finally, it is not possible to overlook the potential (and dangerous) importance of the adopted Opinion as a precedent; when the liability of the state as connected with „unconstitutional inactivity” by the Parliament, it may not be easy to separate this base from its „unconstitutional activity”, specifically declared by the Constitutional Court in the derogated provisions of the act from which arose to the individual entities, such claims, being later granted by unenforceable judicial decisions.”

hogy expliciten a közvetlen hatályt kizáró tételt sem írja elő, ahogy a magyar Alaptörvény teszi a III. cikk (3) bekezdésének első mondatában, amikor rögzíti, hogy az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Mindenesetre ezzel a döntéssel a cseh alkotmánybírák a többi alapjog esetében sem mondhatnak mást, és azok közvetlen hatályát is el kell ismerniük, ha következetesek akarnak maradni, és ez lényegét illetően átalakíthatja a teljes jogrendszerüket és politikai rendszerüket.

1.2. Döntés a költségvetési egyensúlyról hozott törvényről (2008/09/23 – Pl. ÚS 1/08: Stabilization of Public Budget - Health Care Fees)

A törvény egy komplex reformcsomag első részét jelentette a költségvetési eladósodás megakadályozására előirányzott több intézkedés között, és ez az alkotmánybírói döntés elkülönítette még ezen belül is az egészségügyi szféra költségvetésének kiegyensúlyozására hozott intézkedéseket az elbírálásra. Vízitdíj és más hasonló szolgáltatási díjak bevezetése volt e törvény tárgya, és erről kellett döntenie a cseh alkotmánybíróknak, miután 67 ellenzéki képviselő és 19 ellenzéki szenátor megtámadta ezeket előttük. A támadott törvény másik részét – az adómódosításokat – külön döntésben bírálták el néhány hónappal később, és ez alapvetően eltér magyar gyakorlattól, ahol főszabály szerint egy törvény különböző rendelkezéseinek támadását egy nagy, esetleg „mega” döntésben bírálják el. (Amelynek átlátása az előadó bírón és munkatársain kívül csak a legnagyobb nehézséggel lehetséges, és egy sor aspektus így mindig szükségszerűen elsikkad a megvitatásból.)

Az alkotmánybírák többsége elutasította az indítványokat, és a 15 bíróból csak hat értett egyet a beadványozókkal, illetve írt különvéleményt. Az alkotmányellenesség állítása két oldalon haladt, egyrészt egy sor házszabály-ellenességet vetettek fel, ami a parlamenti demokrácia sérelmeként fogtak fel, túl későn kapták meg a tervezetet a képviselők, salátajellege volt (több különböző törvény, eltérő tárgyait egybe fogta ez a módosító jellegű törvény), egy sor módosítás érkezett még az utolsó órákban is a eredeti törvényjavaslathoz, melyek átírták az eredeti szöveget, és ehhez már nem volt elegendő vita lehetősége az ellenzéki képviselőknek stb. – másrészt az egészséghez való jog sérelmét látták a vízitdíjban illetve a többi egészségügyi szolgáltatási díjban.

1.2.1.

Ennél a döntésnél még inkább előugrik a cseh alkotmánybírói döntések eltérő szerkezete a magyarétól. A rendelkező rész szinte csak egy tőmondatból áll – elutasítja, vagy visszautasítja az indítványt –, és még ha helyt is ad neki, akkor is csak két-három rövid mondatban rögzíti a rendelkező részi pontokat, és a bő indokolás fejti ki a rendelkező rész tartalmát is. Eddig ez megfelel a magyar döntési stílusnak, ám a csehek a terjedelmes indokolásból kiemelnek öt-hat – néha tíz, sőt tizenöt – fő érvelési formulát, és ezeket a döntés elején, mint „Headnotes” kiemelten (vastaggal szedve) tartalmazza a határozat. Ezzel a módszerrel a döntés lényeges, maradandó érveit jobban meg tudják mutatni a jövő jogkereső közönsége számára, a rendelkező rész szűkössége ellenére. Ebben a döntésben különösen sok, majd húsz érvelési részt emeltek ki a fejlődésben, melyekben a cseh alkotmánybírák egészségügyi szférához és az egészséghez való alkotmányos jog tartalmához való viszonya került körülírásra. Itt is jellemező, hogy alig idéznek meg vonatkozó régi Abh.-kat, és megidézték is csak konkrét döntési tárgyra vonatkozóan (a szociális szolgáltatások ingyenességének fokára), és ezeket sem szövegesen, hanem csak utalással legfeljebb. Ennek a döntési stílusnak a következménye, hogy az egyes alkotmánybíróknak és munkatársaiknak

nem kell a sok-sok tízezer oldalas régi Abh. gyűjteményekből különartva őrizni és memorizálni az egyes kérdésekre vonatkozó rengeteg lefektetett érvet, hanem a középpontban mindig az alkotmány rendelkezéseinek és elveinek szövege marad mint döntési alap. Az írott alkotmány helyett a pseudo-alkotmány felépülésének így a cseheknél kisebb esélye van, mint annak a magyar alkotmánybírói gyakorlat miatt van.

I.2.2.

A fejléci érvek minden megértést segítő szerep ellenére igazán csak akkor tudjuk megérteni e döntésben a legfontosabb elutasítási érvet, ha az ebben található rövid érvelési formula után e döntés indokolásának 92. pontjához fordulunk. A vonatkozó fejléci érv azt rögzíti, hogy a cseh alkotmánybírói gyakorlatban az itt található egészséghez való jog, mint az egyik gazdasági-szociális jog erősebben korlátozható a törvényhozás által, mint az az emberi jogi jellegű alapjogoknál lehetséges. Az indokolás 92. pontja fejt ki aztán, hogy mivel a cseh Alapjogi karta – mely a cseh alkotmányon kívül, önálló alkotmányos törvényben található – két, külön részben szabályozta az alkotmányos jogokat, és az emberi jogi alapszabadságokon és politikai jogokon kívül a gazdasági, szociális és kulturális jogokat külön fejezetben választotta el ezektől, ezért a cseh alkotmánybírói gyakorlat egy olyan elvi döntést hozott, mely az utóbbiaknak alacsonyabb státust mond ki. E státuskülönbség lényege, hogy míg az emberi jogi alapszabadságok és a politikai jogok esetében a korlátozás más alapjog vagy alkotmányos érték védelme érdekében az arányosság tesztjével indul, és ezzel együtt nézik meg a korlátozó szabályozás szükségességét és nélkülözhetetlenségét, addig a gazdasági-szociális-kulturális jogok esetében a korlátozáshoz elég, ha valamilyen legitim cél kimutatható, és hogy e legitim cél érdekében választott szabályozás az adott jog lényeges tartalmát azért tiszteletben tartja. Ám ha ezek fennállnak: van legitim cél és a lényeges tartalom azért nem semmisül meg, akkor az alkotmánybírói gyakorlat nem is vizsgálja már az arányosságot és a szabályozás nélkülözhetetlenségét.⁸ Mivel a jelen ügyben sérelmezett, egészséghez való jog az alacsonyabb státuszú, korlátozhatóbb alkotmányos jogokhoz tartozik e kettéosztás szerint, az alkotmánybírói többség elutasította az alkotmányellené minősítés indítványozását.

⁸ Lásd a 2008/09/23-Pl. ÚS 1/08: Stabilization of Public Budget - Health Care Fees c. alkotmánybírói határozat indokolásának 92. pontját: „After grounds were found for maintaining the maximum degree of restraint generally in relation to the contested legal regulation as a whole, the Constitutional Court, for the reasons analyzed above, moved on to the reasonableness test. I chose the version of the test outlined in the part of judgement file no. Pl. ÚS 83/06 (promulgated as no. 116/2008 Coll.) adopted by the plenum without a dissenting opinion, according to which the principle of proportionality need not always be the main criterion for the deliberation about constitutionality of a statutory provision. This is because the principle of the proportionality is applied especially in the area of human rights and fundamental freedoms (Chapter Two of the Charter); however, in the area of economic, social and cultural rights we must take into account Art. 41 par. 1 of the Charter which opens wide space for the legislature in choosing various solutions. In view of Art. 41. par. 1. of the Charter, a statutory regulation need not be in a strict proportionality relationship to the aim which regulation pursues, i.e. it need not be a measure which is essential in a democratic society, as in the case, for instance, with other rights, which one can claim directly from the Charter. (...) In this regard a statutory regulation will pass the test of constitutionality if it can be determined to pursue some legitimate aim, and that does so in a manner that can be seen as a reasonable means to achieving it, although it need not be the best, most suitable, most effective, or wisest means.”

I.2.3.

A tizenöt bíró közül hét írt különvéleményt, és bár eltérő hosszúságúak – másféltől húsz oldalig – mindre jellemző, hogy a közös határozat stílusával egyezően itt is csak csekély terjedelemben jelennek meg korábbi Abh.-ra hivatkozások, és ha ritkán hivatkoznak is, csak utalással, vagy a legfeljebb három-négy soros szöveges idézéssel. Együttműködés is látható e téren a különvéleményt író alkotmánybírák között, mert az egyikük – Jirí Nykodym – kivételesen végigmegy a különvéleményében az összes, vonatkozó, korábbi Abh. normatív formuláin – többször rövid szöveges idézettel is, a közegészségügyi szolgáltatások ingyenességét illetően, és ezután három bíró is csak különvéleményeiben utal az ő AB-esetjogot összefoglaló leírására, de már nem ismétlik meg. Ezek azonban csak a döntés legszűkebb tárgyára vonatkozó Abh.-k, az ingyenes egészségügyi ellátás alkotmányos jogát illetően, ám az indítványozók által támadott eljárási jellegű házsabállysértések a támadott törvény elfogadásakor még azok által sincs a különvéleményükben vonatkozó Abh.-kal megtámogatva, akik máskülönben elfogadják az indítványozók álláspontját a házsabállysértések miatt az egész törvény alkotmányellenességét illetően. Ezek egyszerűen csak utalnak az alkotmány demokratikus jogállamiságot rögzítő cikkére, és ezzel ellentétesnek deklarálják a házsabállysértéssel elfogadott törvényt. Hogy példát hozzuk az ezzel szembenálló magyar gyakorlatra, ilyenkor minden egyes házsabállysértési aspektushoz megidéznek az alkotmánybírói a különvélemény elkészítésében segítő törzskari munkatársak az addig e tárgyban hozott korábbi Abh.-k fontosabb megállapításait – a szorgalmasabbak akár egy tucat, egymást ismétlő Abh. számát is odateszik – végigmennek időrendi sorrendben az összes, eljárási szabállysértésekre kialakított közjogi alkotmányellenesség tézisének kimondó Abh.-n ezek vonatkozó szövegeit megidézve. Ahhoz, hogy ezt elviselhető munkateherrel meg tudják oldani a hazai munkatársak a majd negyvenezer oldalnyi AB-határozat gyűjteményekből dolgozva, a memorizálási és gondolkodási kapacitásuk igen nagy részét ezek tárolására kell fordítaniuk, és ez szükségszerűen megakadályozza őket abban, hogy elfogulatlanul visszamenjenek minden egyes döntésnél az alaptörvényi szöveghez, és azt értelmezzék. Ugyanez van nálunk a teljes ülési közös határozatokban is, és ebből fakad, hogy bár formailag mindig megidézésre kerül a vonatkozó alaptörvényi rendelkezés az indokolás első részében, de ténylegesen ez rögtön félretolásra is kerül, mert a vonatkozó Abh.-k adják a tényleges döntési alapot. Nos, ezzel szemben a csehknél ez az alkotmányt állandóan háttérbe toló Abh.-központúság nem létezik, és így mindenkor az alkotmány releváns rendelkezése van ténylegesen is a döntési folyamat középpontjában. Bár másik oldalról pedig azt is ki kell emelni, hogy így pedig csak sokkal „vékonyabb” esetjog egészíti ki az alkotmányos rendelkezések absztrakt szövegét, és ez nagyobb szabadságot ad a cseh alkotmánybíráknak arra, hogy az egyes ügyeknél állandóan változó érvekkel prezentálják álláspontjaikat, melyek a későbbi idézés hiánya miatt hamar el is tűnnek az idő múlása menetében.

I.2.4.

Ki kell emelni Eliska Wagnerová különvéleményéből, hogy ő azt is kifogásolta a többségi határozat elfogadásánál, hogy ez egy már lefektetett alkotmánybírói álláspontot változtatott meg, és a cseh alkotmánybírósról szóló törvény 13. §-a szerint ilyenkor nem elég az egyszerű többség – a 15 közül nyolc bíró támogatása – , hanem egy szavazattal több kell. Ám itt nem volt meg a kilencfős minősített többség, hanem csak az egyszerű nyolcfős többség, és így e döntés ezért is törvénytört. (A többségi döntést átolvasva jelezni kell, hogy a többség ezt úgy hidalta át, hogy a distinguishing-technikát alkalmazva rögzítette, hogy ez az

első döntés a szűkebb tárgyat illetően, és ezért nem találta szükségesnek a kilencfős minősített többséget.)

I.3. Döntés a költségvetési egyensúlyról hozott törvény adóügyi részéről (2008/01/31 – Pl. ÚS 24/07: Stabilization of Public Budget – Tax Amendments)

A költségvetési stabilitásról hozott törvénynek ez a része az egyes adónemek alapjának és mértékének átalakítását tartalmazza, és ezzel összefüggésben a törvény egy sor intézményt és szervezetet átalakított, és mindez együtt a törvények sokaságának módosítását jelentette e törvény által. Az ellenzéki képviselők és szenátorok indítványa alapvetően a törvényhozási eljárás (házsabályi) jogsértéseit hozta fel alapként, illetve az ezekre vonatkozó korábbi alkotmánybírósági döntésekben levő normatív álláspontokkal szembenállónak látták e törvény elfogadását. A főbb eljárási kifogásaik e törvény elfogadása kapcsán a következők: 1) „Saláta” jellege van, vagyis a legkülönbözőbb szektorokra tartalmaz átalakítási rendelkezéseket, melyeket nem lehetett volna egyetlen törvénybe foglalni a cseh AB korábbi vonatkozó döntései értelmében (pl. ÚS 21/01 illetve ÚS 77/06.). 2) A miniszterelnök, mint képviselő nyújtott be a vita közben egy olyan módosító javaslatot, mely alapvetően átírta az eredeti törvényjavaslatot, és ezt épp azért tette, hogy a kormányjavaslatot illető házsabályi garanciális szabályokat ne kelljen alkalmazni, ám ezzel az ellenzéki képviselők jogai csorbultak. 3) A Szenátusban levő kormánytöbbség úgy döntött, hogy nem vitatja meg az Alsóházban szűk többséggel átment törvényjavaslatot, ám e miatt az ellenzéki szenátorok nem tudták kifejezni álláspontjukat, és ezáltal a kétkamarás cseh parlamenti rendszer alapjait sértette ez a törvény. (A különvéleményekből azonban kijött, hogy ez egy bevett gyakorlat volt az elmúlt évtizedekben a cseh törvényhozásban, és az esetek egy részében így jártak el a Szenátusban éppen többséggel rendelkezők is.) Az eljárási kifogásokon túl a sok szabályozási tárgy összefogása miatt túlságosan bonyolulttá vált törvényszöveg érthetlenségét is felvetették, amely a jogállamiságból folyó jogvilágosság követelményének nem felelt meg az indítványozók szerint. Válaszként az elutasító határozat minden alkotmányossági kifogással kapcsolatban leszögezi, hogy az adott sérelem nem is tekinthető ténylegesen alkotmányos sérelemnek, vagy ha igen akkor azt, hogy az éri el azt a mértéket, mely alkotmányellenességet jelentett volna.

I.3.1.

A többségi döntés stílusára rátérve ki kell emelni, hogy szemben a törvény másik részét támadó indítványokat visszautasító határozattal, ez érdemben elutasítást tartalmaz, és ezért ebből az érdemi jellegből ered, hogy egy sor korábbi alkotmánybírósági határozat meghivatkozásra kerül. A magyar gyakorlattól eltérően ugyan itt is csak kivételképpen és csak egy-egy mondatban kerül szövegszerű megismétlésre a régi Abh.-ban lefektetett normatív álláspont, és inkább csak számszerűen meghivatkozzák ezeket, de ebben az egyszerűsített formában néha több vonatkozó egymás utáni Abh.-t is meghivatkozott a határozat indokolása egy-egy kérdésre. (Persze ez így is messze van attól a hazai stílustól, hogy egy nagyobb terjedelmű és komplex módon több alkotmányos problémát is érintő határozat indokolása sokszor húsz-harminc oldalon keresztül csak a rég Abh.-k szövegének idézeteit tartalmazza, és mindössze egy-egy mondatos új szöveg köti össze ezeket.)

I.3.2.

A különvéleményekre rátérve, négyen adtak ilyet le, de az egyiket ketten jegyezték, illetve egy további alig egyoldalas volt, és csatlakozott a két terjedelmesebb különvélemény egyikéhez, melyet ketten jegyeztek. Itt kell említeni, hogy ennél a csatlakozásnál csak a két bíró közül csak az egyiket jelzi a különvélemény készítőjének – és a hozzá való csatlakozást jelzi – , így ebből az következik, hogy eredetileg az csak az egyiké volt, és másik csak utólag csatlakozott ehhez, noha ezt a tényt nem tartalmazza a különvélemény, és mindkét bíró közös szerzeményének tünteti azt fel. (Így nem lehet tudni, hogy a másik, már elemzett határozathoz írt háromfős különvélemény ténylegesen kié is volt, és ki volt a csatlakozó.) Mindkét terjedelmesebb különvéleményre jellemző, hogy elfogultnak és a korábbi Abh.-kal szembenállónak látják a többségi határozat elutasító elemzéseit, és a régi Abh.-k által tartalmazott normatív formulák fényében éppen hogy az indítványok elfogadását és a törvény egészének megsemmisítését támogatták volna a súlyos törvényhozási eljárási szabálysértések miatt, melyek elérték szerintük a demokratikus jogállamiság sérelmének szintjét.

I.4. Döntés a közkegyelemről szóló köztársasági elnöki rendelet ügyében (2013/03/05 – Pl. ÚS 4/13: Amnesty - President of the Republic)

A köztársasági elnök 2013-ban a cseh alkotmányban biztosított közkegyelem adási jogával élve rendeletében elrendelte, hogy azon vádlottak, akiknek büntető eljárása már több mint nyolc éve folyik, jogerős ítélet nélkül közkegyelemben részesülnek, amennyiben a megvádolt cselekményeikre a büntető törvénykönyvi büntetési tétel nem éri el a tíz év szabadságvesztést. Az ellenzéki szenátorok egy csoportja nyújtotta be az alkotmánybírósági felülvizsgálati indítványt, és kérte a rendelet alkotmányellenességének kimondását. Indítványukat egyrészt a hatalommegosztás sérelmére alapozták, mert véleményük szerint ez sérti a bírói hatalom elkülönülését a végrehajtó hatalomtól, másrészt az elkövetett bűncselekmények által érintett sértettek jogainak sérelmére, akik ezzel elestek attól, hogy polgári jogi követeléseiket érvényesíthessék a büntető eljáráson belül. Hivatkoztak egy néhány évvel korábbi alkotmánybírósági döntésre, melyből szerintük az következik, hogy a köztársasági elnök közkegyelmi rendelete normatív állami aktusnak számít, és így e felett az alkotmánybírák felülvizsgálati jogosítvánnyal rendelkeznek. A többség elutasította az indítványt négy különvélemény mellett azon az alapon, hogy a közkegyelmi aktus egy egyszeri döntést jelent, mely nem rendelkezik általános normatív tartalommal, és így nem tartozik az alkotmánybíróság kompetenciájába ennek vizsgálata.

I.4.1.

A többségi döntés stílusának egyik jellemzője a sok-sok jogirodalmi idézet, amely a már előbb elemezett döntéseknél is néha előfordult, de itt az érvelés középponti elemét jelenti. Annak kimondását, hogy a közkegyelmi rendelet nem normatív aktus – és így az alkotmánybíróság ezt nem vizsgálhatja – döntően az alkotmányra vonatkozó kommentárookra hivatkozva teszik, pedánsan megidézve ugyanattól a szerzőtől több művet is, de mellette további kommentárokat is: „The point is that the long-held opinion that a decision on amnesty „cannot be annulled” – see Pavlicek Václav, Hrebejk, Jiri etc.” (indokolás 21. pont)

I.4.2.

Itt is jellemző, hogy bár megidéznék régi alkotmánybírószági döntéseket az érvelésük alátámasztására, de legfeljebb két-három sort vagy csak egy puszta normatív formulát azokból, és nem hosszú leírásokat a régi döntésekből oldalszámra.

I.4.3.

A különvélemények tagadják azt a többségi álláspontot, miszerint a közkegyelmi rendeletnek ne lenne általános normatív tartalma, és ezért a felülvizsgálatát támogatták volna. Egy másik különvélemény egy korábbi alkotmánybírószági döntésre hivatkozott, mely megsemmisítette a köztársasági elnök döntését a parlamenti választások kiírására, és a mostani, többségi álláspont szerint azt sem tehette volna meg, mert az is csak egy egyszeri alkalomra vonatkozott.

II. A horvát alkotmánybíráskodás

A tizenhárom fős a horvát alkotmánybírószág tagjait nyolc évre, újraválaszthatóan a horvát parlament többségi döntéssel választja, elnököt maguk választanak tagjaik sorából négy évre, ami szintén megújítható posztot jelent. Az alkotmánybírák újraválasztása a honlapjuk szerint nem gyakori, eddig két esetben történt ez meg 1991 óta. A döntéshozatali mechanizmusuk szempontjából fontos kiemelni, hogy a hatályos horvát alkotmánybírószági törvény fő szabályként előírja az alkotmánybírák és a főtitkár mellett a bírák munkatársainak részvételét is az üléseken, sőt a vitában is⁹, és ezentúl lehetővé teszi, hogy az előadó bíróként felhatalmazzák az egyes alkotmánybírák a munkatársaikat az ügy ülésen való prezentálására.¹⁰ Mivel az európai alkotmánybíráskodás egyik fő rendszerszintű torzulását jelenti, hogy a megválasztott alkotmánybírák helyett sokszor a munkatársaik hozzák meg a technikai feladatokon túl az érdemi döntéseket is, ez a szabályozás ezt a problémát csak fokozhatja. A legtöbb európai országban ez csak formailag be nem vallottan létezik, és csak a folyamatos testületi vitákban derül ki egy idő után egymás számára a bírák előtt is, hogy ki milyen fokban dönt autonóm módon, vagy tulajdonképpen csak a törzskari munkatársai küldötteként vesz részt a teljes ülés vitáiban. Ez a horvát szabályozás levetkőzi ezt az elrejtést, és nyílttá teszi a munkatársak pót-alkotmánybíróként való szerepét, de ez feltehetően csak fokozza a rendszerszintű torzulást, és a választott testület háttérbeszorulását az apparátusuk javára. Sajnálatos módon empirikus szociológiai vizsgálatok a legkritikábbak az alkotmánybíráskodást illetően, így itt sem lehet találni erre adatokat, de az utóbbi években már Európában is megjelentek azért ilyenfajta kutatások.¹¹

⁹ Artikel 47 (2) „Unless the Constitutional Court decides differently the secretary general and the legal advisers of the Constitutional Court and the head of the Office of Records and Documentation are present at the Sessions and may take part in deliberations.”

¹⁰ Artikel 48 (2) „The judge may authorize the legal adviser to present the case to the Session.”

¹¹ Lásd a francia Alkotmánytanács volt tagjának könyvét a francia alkotmánybíráskodás szociológiai elemzéséről: Dominique Schnapper: *Une sociologie au conseil constitutionnel*, (Editions Gallimard 2010) 256.p. és Uwe Krannpohl könyvét, aki a német alkotmánybírákkal készített mélyinterjúk nyomán írta meg elemzését: Uwe Krannpohl: *Hinter dem Schleier des Beratungsgheimnisses: der Willensbildungsprozess des Bundesverfassungsgerichts* (VS Verlag für Sozialwissenschaften 2010). Saját könyvem magyar nyelven az alkotmánybíráskodás szociológiai elemzéséről 2014-ben jelent meg: POKOL Béla: *Alkotmánybíráskodás - szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésekben*; az ennek folytatásaként írt tanulmányaim

Különlegessége miatt érdemes kiemelni a kettős horvát szabályozást az alkotmányjogi panaszt illetően is. Egyrészt a horvát Abtv. 38 cikk (1) bekezdése a populáris akciót, a közvetlen jogi érdek nélküli alkotmányjogi panasz lehetőségét teszi lehetővé a jogszabályok megtámadására, majd az 57-58. cikkeiben utólagosan csatolja e mellé az alkotmányellenessé nyilvánított jogszabályra alapozott bírói és hatósági döntések megváltoztatási kérelmét a rendes bíróságok előtt azok számára, akik indítványozták az alapul fekvő törvényi szabályozás megsemmisítését, illetve törvény alatti jogszabály megsemmisítése esetén bárki számára áll ez a lehetőség.¹² Ezzel a szabályozással a bírói döntések feletti alkotmányos kontroll nem közvetlenül az alkotmánybírák kezében van – és nem ők semmisítik meg az alkotmányellenesnek talált bírói döntéseket, hanem az ezt meghozó bíróságok maguk. E közvetett „valódi” alkotmányjogi panasz mellett azonban létezik egy közvetlenebb kontroll is a bírói döntések felett, melyet az ottani Abtv. 62. cikke tesz lehetővé. Szó szerinti fogalmazásban ugyan nincs benne az egyedi bírói döntések elleni közvetlen alkotmányjogi panasz, de épp az elmúlt hetekben meghozott alkotmánybírói döntés a volt miniszterelnök, Ivo Sanader elítélésének megsemmisítéséről a bírói eljárás folyamán történt alapjogi sérelmei miatt mutatja, hogy az horvát AB így értelmezi ezt a cikket.¹³ Ennek megfelelően a horvátok élnek is az alkotmányjogi panasz lehetőségével, és az elmúlt évtizedekben – a horvát AB honlapjának adatai szerint – évente öt-hatezer alkotmányjogi panaszt nyújtanak be, ami az összes döntésük 90%-át jelenti.

Hét döntésüket találtam az utóbbi évekből meg angol nyelven¹⁴, és ezekből a döntési stílusukat illetően a következők szűrhetők le.

A „pseudo-alkotmánnyá” formálást a korábbi esetjogukból a hét döntés elemzése nem támasztja alá, mivel a hétből három egyáltalán nem is tartalmaz korábbi alkotmánybírói eseti döntésre hivatkozást, és a maradék négyben is csak egy-két ilyen hivatkozást találhatók. Így az U-I-2414/2011 sz. döntés 45 oldalas terjedelemben egy komplex ügyet döntött el, melyben egy nagyjelentőségű törvény több szakaszából mozaikosan semmisítettek meg részeket, és a horvát alkotmány öt különböző szakaszát is alapul vették ehhez, ám mindössze két eseti döntésre hivatkozás található benne. Ugyanígy a hét döntés tanúsága szerint az indítványozók is csak kivételesen hivatkozzák meg a régi Abh.-kat, és

kötetformában angol és spanyol nyelven kerültek kiadásra: Béla POKOL: *A Sociology of Constitutional Adjudication*, Schenk Verlag, Passau 2015, illetve spanyol fordításban: *Una sociología de la adjudicación constitucional*, Schenk Verlag Passau 2015.

¹² Article 58 (2) „Every individual or legal person who lodged with the Constitutional Court a proposal to review the constitutionality of the provision of a law, or the constitutionality and legality of the provision of another regulation, and the Constitutional Court accepted the proposal and repealed the provision of the law, or the provision of another regulation, has the right to submit a request to the competent body to change the final individual act whereby his/her right was violated, and which was passed on the basis of he repealed provision of law, or the repealed provision of the other regulation, by the appropriate application of the provisions on renewing proceedings.”

¹³ Article 62 (1): „Everyone may lodge a constitutional complaint with the Constitutional Court if he deems that the individual act of a state body, a body of local and regional self-government, or a legal person with public authority, which decided about his/her human rights and obligation, or about suspicion or accusation for a criminal act has violated his/her human rights or fundamental freedoms guaranteed by the Constitution, or his/her right to local and regional self-government guaranteed by the Constitution (hereinafter: constitutional right).” Ebből a megfogalmazásból úgy tűnik, hogy e cikk alapján a büntetőeljárásban legfeljebb csak az ügyészi szakaszig elkövetett alapjogi sérelmek miatt lehet alkotmányjogi panaszt benyújtani az egyedi döntés megsemmisítésére az alkotmánybíróshoz, de a Sanader-ügyről szóló médiahíradások alapján úgy tűnik, hogy a horvát alkotmánybírák ezt szélesebben értelmezik, és így bírói döntések megsemmisítésére is felhasználják ezt a szabályozást.

¹⁴ Ezek a következők: No. U-I-2414/2011 (egyesítve ebbe a döntésbe még két kapcsolódó másik ügyet), No. U-I-4633/2010, No. U-I-4469/2008 (egyesítve ebbe a döntésbe még nyolc kapcsolódó ügyet), No. U-I-4175/2013, No. U-I-1678/2013, No. U-I-2986/2013, No. U-I-5553/2012 (egyesítve ebbe döntésbe még egy kapcsolódó ügyet)

ebből az egyik található meg ebben a döntésben, és ezenkívül csak még egy indítványozói hivatkozás van mindössze egy másik döntésben, de a többi ötben egyáltalán nincs ilyen. Összehasonlításként érdemes összevetni, hogy egy ilyen 45 oldalas magyar alkotmánybírósági döntésben akár 50-60 régi Abh.-ra hivatkozás is bevett, egy-egy dilemmára egész füzereket egymás után megidézve, esetleg szövegesen is oldalakon át, és így a döntési munka jórészt nem más, mint a korábbi Abh.-k mechanikus kikeresését jelenti. Ez pedig azt is jelenti, hogy maguk az alkotmányi rendelkezések háttérbe szorulnak a régi eseti döntések által, és e rendelkezések a döntések elején ugyan formális megidézésre kerülnek, ám ténylegesen a régi Abh.-k adják a döntések alapját. Nos, a horvátoknál ez nem állapítható meg e döntések elemzése alapján, pedig a döntési munka erőteljes átcsúsztatása az alkotmánybírókról a munkatársaikra – amit azok testületi vitákba való formális bevonása valószínűsít – ezt a tendenciát implikálná.¹⁵ Így külön elemzés kellene, hogy miért nem történt ez meg a horvátoknál, és miért történt meg olyan erősen a hazai alkotmánybíráskodásban.

Egy másik jellemző a horvát alkotmánybírósági döntéseknél a különvélemények és a párhuzamos indokolások hiánya a hét döntés elemzésének tanúsága alapján, noha a horvát Abtv. ezt lehetővé teszi.¹⁶ Ez lehetséges az óriási döntési teher miatt, noha hasonlóan nagy a döntési terhe a román alkotmánybíróságoknak – évi több ezer döntéssel itt is rendszerint –, és ott mégis adódnak ilyen szeparált vélemények, még ha nem is olyan óriási arányban, mint újabban a magyar alkotmánybírósági döntésekben, amit persze a mi sokkal kisebb döntési terhünk is magyaráz.

III. A szlovén alkotmánybíráskodás

A kilencfős szlovén alkotmánybíróság tagjait újra nem választhatóan kilenc évre választja meg a szlovén Nemzetgyűlés összes képviselője többségi döntésével. A döntési jogköre a magyaréhoz hasonlóan széles, de a törvényhozás kontrollja mellett ott már a kezdetektől fogva a bírói döntéseket is ellenőrizte. A döntési stílus jellemzőit illetően elsősorban az kell kiemelni, hogy a horvátokhoz viszonyítva azért többször, de itt is alig hivatkoznak korábbi alkotmánybírósági döntésekre. Ám ha igen, akkor is csak a szűken a döntés tárgyára vonatkozó korábbi alkotmánybírósági álláspontot már lefektető döntésre, és a máskülönben még mellékesen felmerülő alkotmányjogi dilemmákra nem hoznak fel régi döntéseket, nem beszélve arról a magyar gyakorlatról, hogy még ezekre is a döntések sorozatát idéznék meg. A takarékosan meghivatkozott régi döntéseknél még fontos kiemelni, hogy a határozatok szövegében ezeket csak rövid tartalmi ismertetéssel adják elő, és idézőjeles teljes ismertetéstől eltekintenek. (Az elemzett hat döntésben csak egy ilyen találtam a szövegben.¹⁷) Nagyon jó megoldásnak tűnik a határozatok felépítésében, hogy élnek a lábjegyzetelés adta lehetőséggel, és oda elhelyezve a kiegészítő információkat

¹⁵ Ezt a jellemző vonást Richard Posner emeli ki, utalva a bírói munkatársak legitimációhiányára az érdemi döntések készítése közben, és így merev ragaszkodásukat a korábban meghozott döntések érveire (lásd Richard A. POSNER: Realism about Judges. Northwestern Law Review (Vol. 105.) 2011 No. 2. p. 583.). E mellett egy másik indok az európai alkotmánybíróságoknál a régi döntések érveinek megmerevedéséhez az óriási döntési teher - mely a horvátoknál is évi öt-hatezer döntést jelent -, és így meglepő a régi döntésekre támaszkodás ilyen szembeötlő hiánya itt.

¹⁶ Article 27 (4) „The judge of the Constitutional Court who has a separate opinion is due to give the reasons for it in writing.

(5) The judge of the Constitutional Court who voted against the majority may, within a reasonable time from the day the decision or ruling was written, give reasons for his/her opinion in writing, and publish it.”

¹⁷ Az általam megvizsgált szlovén alkotmánybírósági döntések a következők voltak: U-I-298/96 (1999 nov. 11.); U-I-16/99 (1999 szept. 23.); U-I-416/98-39 (2001 márc. 22.); Up-2530/06-26 (2010 ápr. 15.); U-II-1/10-26 (2010 június 10.); és a U-II-1/12-23 (2012 dec. 17.)

összefüggőbben tudják ezzel felépíteni az határozat szövegében érvelést. Ez a lábjegyzetelési technika aztán lehetővé teszi, hogy ismertette az alkotmánybíróság korábbi álláspontját az adott ügyben lábjegyzetbe teszik be a vonatkozó döntés számszerű megidézését is. Lényeges sajátosság a szlovéneknél, hogy a legnagyobb mértékben hivatkoznak az érvelésben az alkotmány vonatkozó rendelkezéseire, és amennyiben alkotmányjogi dilemmák többirányúan felmerülnek az adott ügyben, akkor mindig az alkotmány vonatkozó passzusát idézik meg, és azt értelmezik az eset fényében. (Szemben a magyar gyakorlattal, amely szinte mindig a régi vonatkozó alkotmánybírósági döntéseket hivatkozta meg ezek döntési alapjaként!) Találtam olyan döntést, amikor 40-50 esetben hivatkoztak az alkotmány különböző rendelkezéseire, és a fontosabb hivatkozásoknál a lábjegyzetben még az adott alkotmányszöveget is odatették. Ez nemcsak a magyartól, hanem a cseh és a horvát gyakorlattól is eltér, mert ezeknél sem találtam ilyen fokú alkotmányszöveg-központúságot. A párhuzamos- és különvélemények kisebb gyakorisággal jelennek meg a szlovénoknál, mint a csehekénél és a magyaroknál, és csak egyben találtam két különvéleményt és három párhuzamos indokolást, míg a többinél legfeljebb egy párhuzamos indokolást és egy különvélemény volt, vagy még az sem.

Részletesen ismertette egy szlovén alkotmánybírósági döntést a 2012-ben született U-II-1/12-23 döntést érdemes kiemelni, mely az ország pénzügyi csődjének elkerülésére hozott két törvény népszavazás elé bocsátását kérő indítvány felett döntött. Ezt a népszavazási kezdeményezést az ellenzéki képviselők egy csoportja nyújtotta be, és ezzel szemben a Nemzetgyűlés kormánytöbbsége kérte az alkotmánybírákat a népszavazás megtartásának elutasítására. Az itt kialakult alkotmánybírósági gyakorlat szerint akkor nem lehet egy törvény felett népszavazást tartani, ha az adott törvény végrehajtásának felfüggesztése, vagy a népszavazás eredményeként, megsemmisítése esetén annak következtében alkotmányellenes következmények állnának elő. A jelen esetben például államcsőd állt volna be a népszavazás időelhúzása miatt, és a Szlovénia az euró-övezet tagjaként a „trojka” ellenőrzése alá kerülve részben elvesztette volna szuverenitását, ezenkívül az állam az Alkotmányban előírt szociális feladatokat és más állami szolgáltatást nem tudott volna ellátni. Az AB kimondta határozatában e következmények lehetőségét, és így megtiltotta a népszavazás megtartását. Egy párhuzamos indokolás és egy különvélemény volt e döntéshez.

A párhuzamos indokolásában az egyik alkotmánybíró jelezte, hogy a jelen esetben eltolódott az AB korábbi tesztje a népszavazáshoz való alkotmányos jog és az ezzel szembenálló más alkotmányos jogok mérlegelésében, és például korábban a nyugdíjszabályozási törvény esetében nem volt ilyen szigorú a szlovén AB, és akkor átengedte a népszavazási kezdeményezést. A párhuzamos indokolást készítő alkotmánybíró jelezte, hogy akkor különvéleménnyel élt a többségi döntéssel szemben, és most épp ezért egyetért az elutasítással, ám átfogóbb véleményként jelezte most, hogy magát az alaphelyzetet tartja problémásnak. Az alkotmányi szabályozás és a népszavazási törvény ugyanis nagyon szélesen teszi lehetővé a népszavazást, ám emellett a népszavazási törvény egy általános formulával megadja az AB-nak a hatáskört, mellyel az meg tudja akadályozni ezt. Ez azonban a hatalommegosztás elvébe ütközik, így a megnyugtató az lenne, ha egy alkotmánymódosítás eleve kisebb körben adná meg a népszavazás tartásához a jogot, és az AB csak pontosan előírt feltételek esetén akadályozhatná ezt meg.

A különvéleményt író alkotmánybíró a népszavazás engedélyezéséhez használt eddigi alkotmánybírósági teszt megváltozása miatt szavazott elsősorban a többségi határozat ellen. Eddig a teszt úgy szólt, hogy először megvizsgálták az addig hatályban volt törvény alkotmányi rendelkezésekkel való összhangját, és ha azt alkotmányellenesnek találták, akkor tértek át arra, hogy az új törvény mennyiben orvosolná ezt a hibát. Most azonban úgy alakították át a vizsgálódást, hogy meg sem nézték az új, népszavazás alá bocsátandó törvénynek az alkotmánnyal való összhangját, hanem csak azt, hogy a törvény elhalasztása vagy megsemmisítése esetén felmerülnének-e alkotmányellenes következmények is. E

módszer miatt lehetséges, hogy az új törvény, mely feletti népszavazást megtiltotta az szlovén AB, egy későbbi vizsgálatnál nagyon is alkotmányellenesnek fog bizonyulni. Ezért ezt a módszert nem lehet elfogadni - szögezte le az alkotmánybíró.

IV. A lengyel alkotmánybíráskodás

A tizenöt bíróból álló alkotmánybíróság tagjait a lengyel alsóház, a Szejm választja meg a jelenlévő képviselők többségi szavazatával kilenc éves időtartamra, az újraválasztás tilalma mellett, és a megválasztott alkotmánybírák többségi javaslatára közülük az államfő nevezi ki az AB elnökét és helyettesét, hivatali idejük teljes időtartamára. Az egyszerű többséggel választás miatt a lengyel alkotmánybírókat mindig az aktuális kormánytöbbség tudja megválasztani, és így az egymást váltó, ideológiailag élesen szembemálló kormánytöbbségek által választott alkotmánybírói testületen belül markánsabb politikai értékűtöbbségek és ideológiai tábornegoszlások léteznek, mint az a legtöbb európai alkotmánybírósnál látható.

Működése első éveiben a lengyel alkotmánybírószágra az erős centralizáltság volt jellemző, mert a testület elnöke széles jogkörökkel rendelkezett a testületi döntés meghatározásában – pl. itt nincsenek állandó tanácsok, és az egyes ügyekben mindig ad hoc tanácsok döntenek el az elnök által összeállítva, kinevezve annak elnökét és az előadó bírót is –, de az utóbbi években ennek problémái miatt megszüntették az elnök mindenhatóságát, és automatizmushoz kötötték az ad hoc tanácsok összeállítását, illetve az előadó bírók kiválasztását. Az AB elnökének a bírák családnevei sorrendjében az abc szerint kell összeállítania ma már az ad hoc öttagú tanácsokat, illetve kell kijelölnie az öt bíró közül a döntési tervezetet készítő az előadó bírót.¹⁸ Saját munkatársakkal ellátottságuk is létezik, és egy leírás szerint két vagy némelyiknek három saját munkatársa van a törzskarában.¹⁹

Öt döntés áttekintése után azt lehet megállapítani, hogy a lengyel alkotmánybírák döntési stílusa a cseh vagy a szlovén társaikhoz képest jobban hasonlít a magyar gyakorlathoz abban, hogy erősen támaszkodnak a vonatkozó régi döntéseikre az új döntéseiknél, és noha abban nem érik el a magyar döntési gyakorlat tapadását a régi döntésekhez, hogy szövegesen is hosszan idéznék a régi döntéseket, de azért egy-egy dilemmára sokszor az egymást ismétlő régi döntések egész füzérét jelzik felsorolásszerűen.²⁰ Ám csak egy rövid összefoglaló mondatban adják meg az álláspont lényegét, és nem ezek hosszú idézeteinek tömegeit sorakoztatják fel az új és új határozatokban. Például a 134/11/A/2012 sz. határozatukban kb. hetven alkalommal 35 különböző régi döntést hivatkoztak meg, de ezek közül csak négy volt, amit szövegesen is megidéztek, ezeket is csak néhány sorban. A teljes ülési döntéseikben jellemző a különvélemények léte, a hat elemzett döntés közül három volt plenáris ülési döntés, és az egyikben hat, a másikban két különvélemény volt. Így az egyes alkotmánybírák döntési szuverenitása jól kimutatható, és feltehetően az a presszió sem hatásos a testület egésze felől az egyéni vélemények elfojtásában, ami a németek esetében minimalizálja az eltérő egyéni vélemények nyilvánosságára hozatalát.

¹⁸ Lásd Jaroslaw KANTOROWICZ/Nuno GAROUPA: An Empirical Analysis of Constitutional Review Voting in the Polish Constitutional Tribunal, 2003-2014. (manuscript) 2015. 7.p.

¹⁹ Lásd Marcin NOWAK: The Experience of the Constitutional Tribunal of Poland: Decision Drafting and Comparative Legal Research. Venice Commission Report, Bishkek, Kyrgyz Republic, 19 May 2014, 2, p.

²⁰ Az öt döntés a következő volt: a 134/11/A/2012 sz. hat.; a 40/4/A/2012. sz. hat.; a 84/7/A/2012 sz. hat.; a K39/07 (2007) sz. hat.; és a K 6/06 (2006) sz. hat.

V. A román alkotmánybíráskodás

Románia alkotmánybíráskodásának tanulmányozását megkönnyíti, hogy angol nyelven folyamatosan nagytömegű döntési anyagot tesznek elérhetővé, például 2012-ben egy vastag kötetben a 2007-2011 közötti utólagos normakontrollt tartalmazó főbb döntéseik közül kb. százat tettek így elérhetővé.²¹ A kilenc tagú román AB tagjai kilenc évre nyerik el hivatalukat, három-három tag közülük a képviselőház, a szenátus illetve a román államfő által kinevezve, melyet nem lehet megújítani. A magyartól eltérő az apparátus felőli bekapcsolódás a testületi munkába azzal, hogy ez nem a főtitkáron keresztül történik, hanem az AB elnöke alá rendelve hét Assistant-Magistrate dolgozik itt legalább tízéves jogász vagy jogtudományi gyakorlattal rendelkezők közül kiválasztva, és ezek készítik elő az üléseket, részt vehetnek a testületi üléseken, és a vitába is bekapcsolódhatnak.²² Az információk szerint 21 alkotmánybírói munkatársi státusz van, amiből 2010-ben 18 volt betöltve,²³ de közelebbi adat nem volt arra nézve, hogy ezek központosítottan a főtitkárságon belül vannak – ahogy a szlovákoknál –, és csak segítenek az egyes előadó alkotmánybíróknak, vagy az egyes bírák többé-kevésbé önálló törzskarában, ahogy az Magyarországon van. A határozatok tanúsága szerint egy-egy ilyen assistant-magistrate mindig részt is vesz az üléseken, és a bírák mellett ezek nevére is tartalmazzák határozatok.

A 2007-2011-es döntéseket tartalmazó kötetből az első tizennégy döntést vizsgáltam meg, hozzávéve egy 2015-ös januári friss döntést, hogy a román alkotmánybírák döntési stílusát el tudjam helyezni a többi közép-európai alkotmánybíráskodások között. Mivel a kiindulópontom mindvégig az általam belülről is ismert magyar volt, és az előbbieken az ezzel ütköztetett többi közép-európai alkotmánybíráskodás ettől eltérései még inkább láthatóvá tették a döntési stílusok egyes aspektusait, most a román esetében már ezzel a tudatosabb hozzáállással elemezhettem a döntéseiket. A fő szempontomat az eddigiekben a döntési stílust illetően az alkotmány helyett vagy mellett a korábbi alkotmánybíráskodási döntésekre (Abh.) alapozás foka a későbbi döntésekben jelentette. E dimenzióban fontos volt, hogy a korábbi Abh.-k döntési alapként felhasználása milyen mértékben jelenti az éppen eldöntött téma által szűkebben relevánssá tett korábbi Abh.-k felhasználását, vagy ezek mellett minden felmerülő további dilemmára is Abh.-kat idéznek-e meg; e dimenzió belül következő aspektust jelentette, hogy e további megidézések egy-egy Abh.-t jelentenek-e, vagy egymást ismétlő egész Abh.-láncolatokat is meghivatkoznak, mint a magyar gyakorlat teszi, továbbá, hogy ezeket csak számmal idézik-e meg vagy szövegesen is, ahogy legtöbbször teszi a magyar gyakorlat. E fokozódás elemzésével a tényleges, írott alkotmány helyett a korábbi alkotmánybíráskodási gyakorlat pseudo-alkotmánnyá szilárdulásának a fokát kívántam feltárni. Mint látható volt az eddigiekben, a magyar mintát az alkotmánybíráskodási gyakorlat extrém módon való középpontba helyezésével lengyel közelítette meg, noha még ez sem megy el a régi Abh.-k szöveges megidézésének olyan fokáig mint a magyar. A cseh mintában ez leszűkül a döntés tárgya által relevánssá tett régi Abh.-k meghivatkozására, de ez is csak a lényegi érvelésről történik meg, és ez legtöbbször nem szöveges idézést jelent. A szlovénok esetében ez tovább szűkül, és ezzel szemben az alkotmány konkrét rendelkezéseinek állandó elemzése jelenti az érvelésük alapját az indokolásban. A

²¹ Senia Mihaela COSTINENSCU (ed.) *Landmark Decisions on the Constitutional Court 2007-2011*. Universul Juridic Publishing House, Bucharest. 2012. 671. p.

²² Romania - Law on the Constitutional Court Art, 48. (4) "The Assistant-Magistrates shall participate in the preparation of the proceedings and in the drawing up of the deeds issued by the Constitutional Court, and they can be consulted in deliberations."

²³ Lásd Simina-Elena TANASESCU: *Use of Foreign Precedents by the Constitutional Court of Romania*, conference-paper, VIII. World Conference of the International Association of the Constitutional Law, Mexico 6-10 December 2010.

horvátoknál a régi Abh.-k kerülése még jellemzőbbé válik, és az elemzett döntések egy részében egyáltalán nem is hivatkoztak meg korábbi releváns Abh.-t a döntésük alapjaként.

A magyarral ütköztetés fényében az előbbieken egyre inkább kibomlott számomra annak fontossága is, hogy az Abh.-k fokozott középpontba kerülése mennyiben jár párhuzamosan azzal, hogy az alkotmányi rendelkezések pedig háttérbe kerülnek az érvelésben. Ez nem lenne szükségszerű, és a bőséges Abh.-idézés mellett elvileg maradhatna az alkotmányi rendelkezések párhuzamos bevonása az indokolásba és a döntések megalapozásába. A magyar gyakorlatban ez persze azzal járt, hogy a döntések indokolásának első részében formálisan megidézve az érintett alkotmányi-alaptörvényi rendelkezést rögtön félretolásra is kerülnek ezek, és ténylegesen már nincsenek bevonva ezek az érvelésbe, így szinte kizárólag a régi Abh.-k egyezése vagy ütközése jelenti az indokolást. Legfeljebb csak általánosságban kerül említésre egy-egy mondatban az indokolásban, hogy alkotmányos vagy alkotmányellenes-e egy vitatott törvényi rendelkezés, de szinte soha nem Alaptörvény egy-egy konkrét rendelkezéséből, ennek szövegéből kiindulva történik meg az elemzés ennek eldöntésére. A körülöttünk levő többi ország alkotmánybírói döntési stílusát elemezve az látható, hogy annak menetében, ahogy csökken a korábbi Abh.-k érvelésbe bevonása a későbbi döntések megalapozásánál, párhuzamosan egyre inkább erősödik az alkotmányra alapozás, sőt az egyes alkotmányi rendelkezések szövegéből való közvetlen kiindulás minden egyes alkotmányi dilemma eldöntésénél. Így kissé a lengyelnél is már erősebb ez az alkotmányra alapozás, mint a magyarnál, és ez az Abh.-k középpontba emelését csak mérsékelten megtevő csehéknél még erősebb, de a szlovénoknál a legszembeötlőbb ez. Ez utóbbiak az alkotmányuk legkülönbözőbb rendelkezéseit is szövegszerűen elemzik, ha az ügy kapcsán ez fontossá válik, és nem Abh.-kat vesznek alapul ezek eldöntésénél. A horvátoknál, akik az összes közül a legkevésbé támaszkodnak a korábbi Abh.-ikra, szintén jellemző a konkrét alkotmányszöveg elemzése döntéseik indokolásában, de azt az intenzitást ez nem éri el náluk, mint a szlovénoknál.

Ezután megvizsgálva a román alkotmánybíráskodást, a következőket kell kiemelni. Az Abh.-k beemelése a döntések megalapozásába az előbb jelzett csökkenési sorrendben a magyar-lengyel-cseh-szlovén-horvát vonalon a román döntési minta a horvát elé helyezhető el, nagyjából a szlovénnel egyező módon. Takarékosan hivatkozzák meg Abh.-kat a román alkotmánybírák, és csak a döntés tárgya által relevánssá tetteket, ezek közül is zömmel csak egyet, de az eljárási kérdéseknél felmerült mellékes dilemmákat nem ezekre alapozva döntenek el. Szöveges megidézés ezek közül is ritka, és akkor is csak néhány lényeges sort vesznek át, de zömmel csak az Abh.-ból átvett régi érvelés lényegét írják be az új döntésekbe. Láncolatszerű, egymást ismétlő Abh.-k meghivatkozását csak egyben találtam a 15 elemzett döntés között, ahol a diszkrimináció tilalmának terjedelmére hat régi Abh.-t is felsorol a határozat indokolása.²⁴ E kivételtől eltérően zömmel csak egy-két Abh. meghivatkozása a jellemző a román alkotmánybírói döntésekben. Ez több mint a horvát esetében, és itt a döntésekből jól kivehető indítványozói érvelések is zömmel tartalmaznak régi Abh.-ra hivatkozást, és ez mutatja, hogy az alkotmányellenesség miatti kifogásolásban itt a szélesebb jogászai nyilvánosság is ráállt az alkotmány rendelkezései mellett az Abh.-k normatív érveire. Az Abh.-k túlzott kiemelésének ellenoldalát a döntések megalapozásában általánosságban a konkrét alkotmányi rendelkezések masszív bevonása jelenti, és e téren is a szlovénekhez állnak közel a románok, sőt ha lehet mondani még náluk is nagyobb mértékben bevonják az egyes alkotmányi rendelkezéseket közvetlenül az indokolás egyes érveléseibe. A román alkotmánybírák szinte mindig közvetlenül az alkotmányi rendelkezések szövegéből indulnak ki az érvelésnél, és ezek szövegszerű megidézés után a szöveg értelmezése történik meg, majd közvetlenül ehhez hasonlítják a támadott törvényi rendelkezések értelmét. A kettőt együtt

²⁴ Lásd a Decision No. 38 of 30 January 2008 sz. döntést, a Landmark-kötet 63. oldalán.

szemlélve az lehet mondani, hogy a román alkotmánybírói gyakorlatban formailag egyáltalán nem térnek el a nálunk Magyarországon a rendes bíróságoknál látott jogalkalmazói érveléstől, és közvetlenül a vonatkozó (alkotmányi) rendelkezés szövegéből érvelve történik meg a döntés, mellékesen alárendelve odavonva a nyitott alkotmányi helyek által szükségesé tett korábbi Abh.-k precedenseinek konkretizáló értelmezését is. Ezzel szemben – hogy rögtön ütköztessük ezzel – a német alkotmánybírák alkotmánytól elszakadó döntési stílusát követő és az elszakadást felfokozó magyar döntési stílusban teljes szakítás történik meg a rendes bírósági jogértelmezés korlátaival, és a tényleges érvelésben már nem is kerül említésre a konkrét alaptörvényi szöveg, hanem itt már az Abh.-k jelennek meg döntési alapként.

Egy másik dimenziót a román alkotmánybírói döntési stílusban az egyes alkotmánybírák különvéleményeinek és párhuzamos indokolásainak gyakorisága jelenti. Ha ez lehetséges egy országban, de ezek mégis hiányoznak, vagy csekély számúak, az rendszerint az alkotmánybírói testület egészének pressziójából fakad, vagy másik ok lehet a túlságosan nagy munkateher, amely nem teszi lehetővé az óriási döntési teher legyűrésén túl az egyes döntésekhez fűzött szeparált vélemények megírását. A román alkotmánybíróknak óriási a munkateher és a bírói döntéseket megtámadó alkotmányjogi panaszok évente sok ezerre futnak ki, de mindezek ellenére az egyes alkotmánybírák viszonylagos gyakorisággal írnak a többségi döntések mellé egyéni véleményeket. Ha ezek gyakorisága nem is éri el az újabb magyar alkotmánybíráknál megfigyelhető magas számot, vagy az ez megközelítő cseh vagy lengyel szintet, de ez így is jóval magasabbnak tűnik, mint a szlovénoknál vagy a horvátoknál található. A fontosabb testületi döntéseket tartalmazó 2012-es kötet kb. száz döntésének tanúsága szerint tizenhárom mellé születtek különvélemények, és még öt párhuzamos indokolás is készült.

VI. A litván alkotmánybíráskodás

A litván alkotmánybíráskodás 1993-ban kezdődött, és a kutatás számára nagy szerencse, hogy a döntéseik jó része elérhető angol nyelven is a honlapjukon. Tizenegy döntést néztem át, hetet 2014-15-ből, és az esetleges változás feltárására a döntési stílust illetően még négy döntést hozzávettem ezekhez az első évekből, az 1999-2001 közötti időkből. A szervezeti felépítést illetően kilenc alkotmánybíróból áll ez a testület, akiket kilenc évre választ a litván parlament. Az AB elnökének erős jogosítványai vannak a bírák felett, korlátlan szignálási joga van az előadó bíró személyének kijelölésében – ahogy a magyarnál – , de ott személyesen az elnök dönt egy-egy indítvány befogadásáról, vagy döntésre alkalmatlanságáról, és nem a bírák tanácsa, ahogy a legtöbb helyen Európában.²⁵ Ő az alkotmánybírói munkatársak munkáltatója és mivel a litván Alkotmánybírósnál az egyes alkotmánybírók munkatársai mellett egy központi jogi osztály is erősen belefolyik a döntési tervezetek elkészítésébe, az e feletti munkáltatói joga egyben a döntések érdemi meghatározásában is kiemelt helyet biztosít számára. Maguk az alkotmánybírói munkatársak is erőteljesebben beleszóznak az érdemi döntésekbe formálisan is, mint az a legtöbb európai országban létezik. Itt ugyanis az AB elnökének szignálása után formálisan is az előadó bíró munkatársa kapja meg az ügyet, és ő a központi jogi osztály két-három munkatársával együtt végzi a döntéshozó munkát.²⁶ Összességében ez a szerkezet azt valószínűsíti, hogy a stabil alkotmánybírói munkatársi gárda – élén a kancellárral és az

²⁵ Lásd Viktoras Rinkevicius alkotmánybírói kancellár beszámolóját a Velencei Bizottság előtt 2005 szeptemberében: „The Organisation of Work of Law Clerks as Support for Decision-Making by Constitutional Judges. Stassbourg 2005, CCA 2005/7. 2.p.

²⁶ „Usually, having taken into account the scope of work, a group of three-four employees (assistant to the justice and specialists of the Law Department) is formed for preparation of each case.” (Rinkevicius im. 4.p.

elnökkel – dominálja ténylegesen a döntési folyamatokat, és az új és új alkotmánybírák belépve a testületbe inkább alárendelt pozícióban tevékenykednek. A különvélemények készítése 2008-tól kezdve vált lehetségessé az Abtv.-jük akkori módosítása óta, és noha ezek a többségi döntésektől elkülönítve, alacsonyabb publicitási fokkal kapnak nyilvánosságot – így a vizsgált döntésekben sem találtam ilyet – de egy litván doktorandusz épp erre vonatkozó disszertáció készítése közben adott segítségével információkat kaphattam ezek gyakoriságáról. *Andrius Valuta* információi szerint 2008-2015 között 134 érdemi döntést hoztak a litván AB teljes ülésén, melyekhez lehet különvéleményeket csatolni, és 32 mellé csatoltak egy vagy több különvéleményt. Ez magas számnak számít, és körülbelül megfelel a 2010-ig megfigyelhető magyar gyakorlatnak, noha nem éri el az azóta kialakult és egyre növekvő számú magyar alkotmánybírói különvélemények és párhuzamos indokolások arányát, mely révén nálunk már inkább az a döntés kivétel, melyhez nincs ilyen szeparált vélemény. Sajnos tartalmilag így nem tudtam elemezni a litván különvéleményeket, mennyiben mutatják ezek, hogy magát az ott képződő pseudo-alkotmányt is opponálják-e ezek a különvélemények – mely utóbbiak a magyar különvélemények egy tekintélyes részét jelentik 2010-től –, vagy elfogadva a tényleges alkotmány helyére lépő a pseudo-alkotmány normáit, csak ezen belül képviselnek alternatívát a többséghez.

Az egyes döntések elemzésére rátérve, ezek azt mutatják, hogy az eddig elemzettek közül a litvánok állnak a legközelebb a magyarhoz a tényleges alkotmány háttérbeszorítása és ehelyett a saját, régi alkotmánybírói döntéseik középpontba emelése terén. A 2014-15-ös hét döntésük elemzése azt mutatja, hogy kivétel nélkül szinte minden döntési érvelést a határozataikban a régi Abh-k meghivatkozásával adják elő. És nem is csak egyet-egyét a releváns érvelési formula rövid összefoglalásával, hanem sokszor láncolatszerűen hat-hét egymást ismétlő Abh. felsorolásával, akár a magyar gyakorlat teszi. Az alkotmány rendezéseinek a szövege itt is jórészt csak az ügy ismertetésének elején jelenik meg, de tényleges elemzés ezek bevonására nem nagyon található az indokolásokban, hanem az kizárólag az Abh.-k mentén halad előre. Még abban is hasonlít a litván a magyar gyakorlat pseudo-alkotmányt kiformaló döntési stílusára, hogy mind a hét döntésben a konkrét alkotmányi rendelkezés mellett bevonták a litván alkotmánybírák a jogállamiság absztrakt formuláját is, és ténylegesen a konkrét alkotmányi rendelkezést is a jogállamiságra saját maguk által kibontott követelmények fényében alakították át, és így mondták ki a vizsgált törvényi rendelkezés alkotmányosságát, vagy éppen alkotmányellenességét.²⁷ Itt kell kiemelni, hogy az írott alkotmány helyére lépő „pseudo-alkotmány” megteremtésére – a német alkotmánybírák inspirálására – az európai alkotmánybíróságoknál főként három univerzális formula szolgál, melyeknek csak egyike a litvánok által az alkotmányuk átértelmezésére felhasznált jogállamiság formula, és ezen túl az emberi méltóság túlfeszítése, illetve a diszkrimináció tilalmának az össze lehetséges megkülönböztetésre kiterjesztése is ezt szolgálhatja. (A magyar AB-gyakorlat változó intenzitással mindhárom formulát felhasználta elmúlt évtizedekben a 'láthatatlan alkotmány' kiépítéséhez.²⁸)

Ez a pseudo-alkotmány szerinti működés a jelek szerint nem volt mindig így, mert működésük első éveiben ez döntési stílus még nem létezett, és pl. az 1999-es döntéseiben még rendesen az alkotmányi rendelkezések értelmezésével haladt előre a döntési érvelésük. A három elemzett döntés közül 1999-ben az egyikben egyáltalán nem is hivatkoztak régi Abh.-ra, a másokban egy ilyet, és a harmadikban is csak kettőt hivatkoztak meg. Ehhez képest 15 év

²⁷ Így a Varga Zs. András által „totális jogállamként” kritizált fogalmi túlfeszítés a magyar mellett a litván AB-gyakorlatra is elmondható. Lásd VARGA ZS. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Századvég Kiadó, Budapest 2015, különösen a 16-19. oldalakon a jogállamiság, mint az alkotmánybírói „szabad kártya”-kritikát.

²⁸ Lásd ennek részleteit 2012-es cikkemben: POKOL Béla: *Gondolatok az alkotmánybírói döntések elvi alapjairól*. *Jogelméleti Szemle* 2012/1. 2-16. p.

múlva szinte minden érvelésüket már csak a régi Abh.-k alapján mondják ki, félretolva a konkrét alkotmányi rendelkezések értelmezését. Ugyanígy a pseudo-alkotmány megszilárdulását valószínűsíti döntéseikben, hogy a jogállamiság absztrakt formuláját saját követelményrendszerrel feldúsítva tették döntésük középpontjává, és a konkrétabb alkotmányi rendelkezéseket is már csak ezek által átalakítva alkalmazzák. Az egyik döntési érvelésükben a jogállamiságot még az alkotmány fölé is emelték, és deklarálták, hogy az alkotmány sértés alapja is az jogállamiság sértése: „The Constitutional Court held that the constitutional principle of a state under the rule of law is a universal principle upon which the entire legal system of Lithuania and the Constitution itself are based. The constitutional principle of a state under the rule of law is especially capacious and it comprises a wide range of various interrelated imperatives.”²⁹

VII. A spanyol alkotmánybíráskodás

Az 1980-tól működő spanyol alkotmánybíróság esetében nyolc döntést néztem meg a 2008-14 közötti évekből, és az esetleges döntési stílusváltozás feltárására még három döntést az 1985-91-es évekből. És mivel egy nagy törést mutatkozott a döntési stílust illetően az 1990-től kezdve a határozatokban az 1985-ös, angol nyelven elemzett döntéshez képest, ezért a törés feltárására még a csak spanyol nyelven közétett döntéseket is ellenőriztem az 1983-89 évekből abból a szempontból, hogy ezek milyen gyakorisággal alapulnak a korábbi Abh.-k érveire, vagy alapvetően inkább az alkotmány egyes, releváns rendelkezéseit értelmezik-e a döntéseik megalapozásához. A korábbi Abh.-k idézésének formulája (pl. az STC 91/2001) és ezek gyakorisága mechanikusan így is feltárható volt, és ez azt mutatta, hogy tényleg egy radikális törés volt ebből a szempontból a '80-as évek végén, úgy ahogy az angol nyelven elérhető egyetlen 1985-ös alkotmánybírói döntés és az 1990-es döntések közötti különbség mutatta.

A tizenkét tagból álló, kilenc évre választott spanyol alkotmánybíróság a német mintá alapján létrehozott alapjogi szabályozásukkal az alkotmányukban a németet utánozza a döntési stílust illetően is szót a bevett szakirodalmi álláspont³⁰ –, és annak az alkotmánytól elszakadó, aktivizmusba – hajló döntéseit ismétlik meg. A döntéseik elemzése tényleg ezt mutatta meg, de azt is, hogy a németek által kialakított aktivizmust még inkább felfokozták, és olyan fokban tolták háttérbe a tényleges spanyol alkotmány rendelkezéseit, amit azért a németeknél ilyen erősen nem lehetett látni. Ennek egy példája lehet az azonos neműek házasságának alkotmányossá minősítése 2012-ben, miközben a spanyol alkotmány 32. cikkének (1) bekezdése a házasságot a férfiak és a nők közötti viszonyban rögzíti.³¹ Ennek ellenére a spanyol alkotmánybírák, körbenézve a világban, és konstatálva, hogy szemben a spanyol alkotmány 1978-as elfogadásának idején tapasztalt állapotokkal az utóbbi évtizedekben több országban is lehetővé tették az azonos neműek házasságát, majd megidézve erősítésként a spanyol közvélemény-kutatások eredményeit 2011-ből, mely szerint a spanyolok enyhe többsége elismerné az azonos neműek házasságát, kimondta ennek alkotmányosságát (lásd a 198/2012 sz. határozatukat). Ez csak három ellenszavazat mellett történt, és az ellenzők sem írtak különvéleményt e döntéshez. A többségnek az volt az érve elismerés mellett az alkotmányszöveggel való szembemenés semlegesítésére, hogy bár az alkotmány szövege férfit és nőt említ a házasságnál, ám ez csak azt jelenti, hogy a férfiak és a nők mint a házassághoz való alkotmányos jog hordozói szerepelnek a szövegben, és ez nem

²⁹ 26 February 2015, No KT8-N4/2015. Vilnius, 5. p.

³⁰ Lásd ennek jelzését Enrique Guillen LOPPEZ: Judicial Review in Spain: The Constitutional Court. Loyola of Los Angeles Law Review (Vol. 41.) 2008, 529-562. p.

³¹ Art 32.1. „A man and a woman will be entitled to marry in terms of full legal equality.”

azt jelenti, hogy a másik házaspárnak feltétlenül másik neműnek kell lennie. Így értelmezve aztán, a szöveg azt jelenti a spanyol alkotmánybírói többség szerint, hogy házassághoz való joguk van mind a férfiaknak, mind a nőknek, és házasságot köthetnek, akár férfiak a férfiakkal, akár a nők a nőkkel is.³²

Közelebb lépve a spanyol alkotmánybírák döntési stílusához azt lehet mondani, hogy a tényleges alkotmány helyett a korábbi alkotmánybírói döntésekre alapozás terén ez a testület ment el a legtovább, és az eddig vizsgált „csúcstartó” e téren – a litván AB – is lemarad tőle. Talán még a '90-es években kialakult magyar alkotmánybírói döntési aktivizmust is túlszárnyalónak kell ezt minősíteni, mert azért egy, a házasságot férfiak és nők közötti viszonyra szó szerint kimondó alkotmányszöveget még az akkori magyar alkotmánybírói többség sem lépte volna túl – a szövegtől elszakadásra való minden hajlama ellenére. Az elemzett döntések tanúsága szerint a hosszabb érveléseket tartalmazó határozataik akár 80-90 Abh.-hivatkozást is tartalmaznak – felerészben szövegesen is hosszan idézve ezeket – , a rövidebbek is 15-20 Abh.-t. Másik oldalról a spanyol döntési stílus jellemzője, hogy az alkotmány releváns rendelkezését pedig egyáltalán nem is idézik meg szövegesen, csak a paragrafusok számait jelzik itt, majd rögtön a saját régebbi Abh.-ikat idézik meg az alkotmány szövege helyett, hogy mit is jelent az. A támadott törvényi rendelkezéseket szövegesen is megidézik, de aztán ezek alkotmányosságát vagy alkotmányellenességét nem az alkotmány rendelkezéseinek szövegéhez mérik, hanem a saját korábbi Abh.-ikhoz. Például a fent jelzett alkotmányszöveget a házasságra a 32. cikk (1) bekezdéséből az alkotmánybírák az érvelésüknél nem is idézték meg, és ezt csak az indítványozók érveinek ismertetésénél írták be a határozatukba, de aztán az érvelésnél már nem is vonták oda értelmezésre a szöveget. Ez annyiban megy túl a magyar alkotmánybírói gyakorlaton az alkotmány negligálásában, hogy nálunk a kialakult döntési stílus szerint az indokolás elején azért pedánsan megidézésre kerül, mint támadási alap az indítványban meghivatkozott alaptörvényi rendelkezés szövegesen is. Igaz, hogy aztán a tényleges érvelésben az indokolás további részében a spanyolnak megfelelően nálunk is félretolásra kerül rendszerint ez az alaptörvényi szöveg, és az érvelés jórészt a korábbi Abh.-k vonalán halad előre.

Nem volt azonban mindig így a spanyoloknál, és az 1980-as évek elejének határozatai azt mutatták, hogy az első években még szinte soha, vagy csak alig idéztek meg korábbi Abh.-kat, és az érvelésük is jobban tapadt a tényleges alkotmányi rendelkezésekhez. Ezt tisztán lehet látni a spanyol AB honlapján angol nyelven is elérhető 53/1985-ös határozatuknál. Ez a döntés az addigi teljes abortusztilalmat enyhítő új Btk.-szabályozás felett az ellenzéki képviselők általi megtámadása alapján foglalt állást előzetes normakontroll eljárásban, és noha e döntéssel egyezően már volt egy évvel korábbi, éppen erre vonatkozó Abh. – amit az egyik különvéleményből lehet tudni – a mostani döntés nem is hivatkozott rá, és egyáltalán nem volt benne egyetlen Abh.-hivatkozás sem. Ez élesen szemben állt az 1990-től megjelent döntéseikkel, és nehogy csak egy véletlen kivételből állapítsak meg a szembenállást, ezért több tucat döntést átfutottam az 1982-89 közötti időszakból. Ezek megerősítették, hogy szinte egyáltalán nem, vagy alig egy-két Abh.-hivatkozás volt ekkor még a hosszabb határozatok érvelésében is, és az érvelés erősebben az alkotmányi rendelkezésekre vonatkozott. Ez kezdett megváltozni 1989-től, majd 1990-től létrejött a teljes átfordulás, és lényegében már csak a saját Abh.-kra hivatkozás jelenti azóta az érvelési alapot. A tényleges alkotmányukat így leváltotta a saját Abh.-kból megszilárdult pseudo-alkotmány, ahogy 1990-től már rögtön a kezdetektől a magyar AB esetében is történt, és a litván döntéseket elemezve, itt is. (A lengyeleknél csak részben ment ez végbe, a cseheknél még

³² „Otherwise, if strictly and literally interpreted, Article 32 CE only identifies the holders of a right to marry, not the other spouse, although, we must insist, systematically speaking it is clear that this does not mean that there was a wish in 1978 to extend the exercise of this right to homosexual unions” STC No. 198/2012, 5. p.

ennél is kevésbé.) Az angol nyelven is elérhető 53/1985-ös spanyol AB-döntéshez öt különvélemény készült (az egyiket ketten jegyezték), és ezek elemzése egy lehetséges magyarázatot adhat a kezdeti alkotmány-hűségre. A hat ellenszavazó bíró közül ugyanis négy azzal is élesen szemben állt, hogy a határozat úgy semmisítette meg az abortusz-tilalom enyhítését, hogy eközben megadta azokat a változtatásokat tartalmilag is, melyek esetén egy következő tárgyba vágó törvényi rendelkezést alkotmányosnak fog elfogadni. Ez pedig a demokratikus törvényhozási többség helyére lépést és a törvényhozás átvételét jelenti, ami túlmegy az alkotmánybíróság funkcióján – érveltek a különvéleményeikben a spanyol alkotmánybírók.³³ Az első spanyol AB-ciklus alkotmánybírái tehát majd felerészben antiaktivista beállítottságot mutattak, így ilyen összetétel mellett, még ha a többség le is tudta szavazni őket egy-egy döntésnél, de azért ez egy visszatartó erőt jelenthetett a teljes testület vonatkozásában, hogy megtorpanjon az alkotmánnyal való nyílt szakítás előtt. Ez változhatott aztán meg 1989-től az első alkotmánybírói stáb kilenc éves ciklusának végével, és az új többséget már nem korlátozták az antiaktivisták e fordulat véghezvitelében. Ez persze nem jelentette, hogy azóta harmonikus egységben döntenének a spanyol alkotmánybírák, mert a döntéseik elemzése és a vonatkozó szakirodalmi értékelések szerint komoly törésvonalak léteztek az elmúlt évtizedekben mindvégig a spanyol alkotmánybírói testületben.³⁴ Ez a szembenállás azonban nem a pseudo-alkotmány elvi-módszertani ellenzését jelentette – szemben a mai magyar alkotmánybíróságnál látható törésvonalak egyikével –, hanem inkább a politikai értékek szerinti szembenállást takarja. t

VIII. Értékelés

A fenti elemzés az európai alkotmánybíróságok döntési gyakorlatában két szélső pólust mutatott abból a szempontból, hogy milyen mértékben támaszkodnak döntéseik megalapozásában saját a régi döntéseikre, és tolják a háttérbe ezzel párhuzamosan a tényleges alkotmányi rendelkezéseket, vagy ezzel szemben nem, vagy csak alig támaszkodnak saját régi döntésekre, és alapvetően az alkotmányi rendelkezésekre alapozva érvelnek, és döntenek. Az elsöre a pseudo-alkotmányt felépítő és a magyar döntési gyakorlatnak megfelelő spanyol illetve litván döntési stílus adja a példákat, a másokra elsősorban horvát hozható fel, de inkább ehhez áll közel a román és a szlovén döntési gyakorlat is. A két szélső pólus közötti részen található a cseh alkotmánybírák által művelt döntési stílus és a lengyel is, noha az utóbbi inkább már a spanyol-magyar-litván stílus alkotmányt háttérbeszorító jellemzőihez áll közelebb. Miképpen lehet ezeket az eltéréseket értékelni? Az nyilvánvaló, hogy mivel az alkotmánybíráskodás eszméje azért jött létre és valósították meg ezt az intézményt az 1800-as évek elejétől először az Egyesült Államokban, majd az 1920-es évektől Európában, hogy védjék az alkotmányt más jogi és politikai döntésekkel szemben, így az ehelyett pseudo-

³³ Legtisztábban ezt a parlamenti törvénybarátságot és antiaktivizmust Jerónimo Sierra bíró fogalmazta meg különvéleményében, így nézzük az ő szövegét: „Our task, when declaring the unconstitutionality of the contested text, or a part of that text in the preliminary appeal, is to specify this and the constitutional precept or precepts infringed. What the Court is not permitted to do is to establish amendments or additions to the contested text or to establish or add other precepts. This is what the judgment effectively does when it tells the legislature what it should do in order to adapt the precept to the Constitution.” STC No. 5361985, 6. p.

³⁴ Az általam elemzett döntések többségében is voltak különvélemények és párhuzamos indokolások, de átfogóbban is kimutatták, hogy a spanyol AB teljes ülésén hozott absztrakt normakontroll közben hozott döntések tekintélyes részében voltak ilyen szeparált vélemények. A sok ezer, politikailag semleges alkotmányjogi panasszal együtt nézve persze ezek csak az összes döntések három illetve négy százalékát jelentették az elmúlt évtizedekben. Lásd Rosa Raffaelli: *Dissenting Opinions in the Supreme Courts of the Member States*, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, 18-30 (2012)

alkotmányt felépítő döntési stílus nem értékelhető pozitívan. Ám ebből elhamarkodott lenne rögtön arra következtetni, hogy akkor nyilvánvalóan a másik véglet az optimális. Ugyanis az alkotmányok – különösen egyes részei, alapvető és alapvető megfogalmazásai – sokkal absztraktabbak és nyitottabb szabályozásokat adnak, mint az egyes jogági törvényi szabályozások. Így az alkotmányi rendelkezések alapján létrehozott döntések sokkal nyitottabbak és kiszámíthatatlanabbak lennének, mint a rendes bírói döntések. Ezért a kiszámítható alkotmánybírói döntések iránti igény megköveteli, hogy az alkotmánybírók az egyszer elvégzett konkretizálást egy-egy szituáció vonatkozásában zsinórmértékszerűen a jövőben is kövessék a lehetőség szerint, és csak kifejezett érvelés megadása mellett térjenek el tőle. Az absztrakt alkotmányi rendelkezések mellett (és nem helyett!) a régi Abh.-k precedensei, normatív érvelései – melyek konkretizálják az absztrakt rendelkezéseket – a kiszámítható alkotmánybíráskodást szimbolizálják. Ha csak az elvont alkotmányi rendelkezést idézik meg az alkotmánybírói döntések, és ezt mindenkor csak ad hoc értelmezve mondják ki az esetre az alkotmányosságot vagy alkotmányellenességet, akkor ténylegesen letakarásra kerülnek azok a viták és döntési lehetőségek, melyek az alkotmánybírói testületi ülésen nagyon is lezajlottak, hisz az eset fényében mindig sok-sok döntési alternatíva merül fel az alkotmányi rendelkezések absztraktsága miatt. Tehát azt a horvát, de kisebb mértékben a román döntési gyakorlatot is, amely alig idéz meg régi Abh.-kat, miközben dicsérni lehet abból a szempontból, hogy nem építenek fel pseudo-alkotmányt a tényleges alkotmányuk háttérbetolása mellett, nem lehet pozitívan értékelni, mert eltakarja a nyilvánosság előtt a meghozott döntés mellett a további döntési alternatívákat, melyek természetesen felmerültek a testületi vitákban, de valamilyen okból nem azokat választották végül, noha az alkotmány absztrakt szövegének azok is megfeleltek volna. *Vagyis így a nyitott alkotmány nyitott és kiszámíthatatlan marad a jövő alkotmánybírói döntéseit váró társadalom számára.* A pseudo-alkotmányt produkáló spanyol-magyar-litván döntési stílushoz képest így ezt a másik póluson található döntési stílust sem lehet optimálisnak értékelni.

A leginkább optimális döntési stílust tehát – az alkotmányi rendelkezések absztraktsága miatt szükségképpen régi Abh.-k konkretizáló értelmezéseire szoruló helyzet miatt – a cseh és a szlovén döntési stílus összevegyítésével létrehozott minta adhatná. Mint láttuk, a csehek takarékosan bánnak a régi Abh.-k idézésével, de azért az alkotmányi rendelkezések szórványos idézése mellett alaposan ezekre is támaszkodnak. A pozitívabb vonás velük szemben a szlovénoknál az, hogy ez utóbbiak minden felmerülő alkotmányi dilemmára közvetlenül az alkotmányi rendelkezések szövegszerű értelmezéséből indulnak ki, és ezt értelmezve az eset fényében döntenek, ám viszonylag kevés Abh. konkretizáló normáinak meghivatkozásával. Megítélésem szerint a kettő helyes arányú vegyítése (a *csehszlovén*) adhatja meg az ideális alkotmánybírói döntési stílust: az alkotmánybíróknak mindig a vonatkozó alkotmányi rendelkezésből kell kiindulni az indokolási érvelésükben, és ezután a következő lépésben felhozni azt vagy azokat a már létrehozott Abh.-érveléseket, melyek meghatározott irányban szűkítik az absztrakt alkotmányi rendelkezés értelmét, és egy meghatározott irányba már eldöntötték az értelmezési dilemmát, bezárva annak nyitottságát. Ám nem szolgálja, a régi döntés szövegét idézőjelesen kell megismételni, hanem csak annak a normatív érvelésnek a lényegét jelentő formuláját, melyet a régi Abh. egy eset kapcsán lefektetett. A szó szerinti idézés gyakorlata és lehetősége ugyanis kikerülhetetlenül abba az irányba tolja a döntési tervezeteket technikailag készítő apparátusbeli munkatársakat, hogy a munkateher csökkentése érdekében minél hosszabb és hosszabb érveléseket idézzenek meg, és vegyenek át a régi Abh.-ból, és e technika révén akár néhány nap alatt sokoldalú döntési tervezeteket tegyenek le az asztalra. Ugyanezért alakult ki – főleg a magyar döntési gyakorlatban –, hogy sokszor nem csak a normatív érvelési formulát lefektető, korábbi Abh.-t idézik meg szövegesen, hanem az ezt ismétlő későbbieket is, és ezt valamilyen az alaposág jeleként értékelik. Pedig ez egyrészt túlzottan odaköti az új és új döntéseket a korábbi esetek

véletlen mellékszálaihoz, másrészt kaotikussá teszi a döntési érveléseket, mert a későbbi esethez egyáltalán nem passzoló állításokat és értékeléseket is tartalmaz a sok-sok átvett Abh.-idézet.

Összegezve tehát, ez a cseh és szlovén gyakorlatból „kikevert” döntési stílus megítélésem szerint elkerülné mind a tényleges alkotmányt háttérbe szorító és pseudo-alkotmányt megszilárdító szélsőséget, mind az absztrakt alkotmányt nyitottan hagyó és így kiszámíthatatlanságot jelentő alkotmánybíróági döntési stílust is. Ebbe az irányba kellene keresni nekünk is a kiutat.