

Németh Márton:

Paczolay Péter: Fő cél az alkotmányos kultúra átmentése

Az MTA Jogtudományi Intézet sarkalatos törvényekről szóló beszélgetéssorozatán¹ ezúttal az alkotmánybírárságot érintő változások kerültek sorra. A Jakab András moderálásával megrendezett beszélgetésen Paczolay Péter, az Alkotmánybírárság elnöke, Chronowski Nóra, Tilk Péter és Tóth Gábor Attila egyetemi oktatók, a téma szakértői elemezték az elmúlt évek fejleményeit és az előttünk álló kihívásokat.

Az Alkotmánybírárság a hatalommegosztás új rendszerében

A beszélgetés résztvevői között nem volt vita abban a kérdésben, hogy az Alkotmánybírárságot érintő változásokat nem lehet csupán az Alkotmánybírárságról szóló törvény (Abtv.) alapján megítélni, a helyzet elemzéséhez az Alaptörvény újításait is vizsgálni szükséges. Az Alkotmánybírárság (AB) Alaptörvény utáni helyzetének értékelést már különbözőképpen értékelték a szakértők.

Chronowski Nóra szerint sok lényeges módosítás történt, amelyek „lényegileg megváltoztatták az AB-nek a hatalommegosztásban kivívott helyzetét”, változatlan maradt ugyanakkor az alkotmánybíráskodás elkülönült, centralizált osztrák modellje. A Pécsi Egyetem oktatója sajnálatosnak nevezte, hogy a szabályozás nem egy esetben a jogalkotó preventív vagy egyenesen az AB döntéseit szankcionáló lépései nyomán alakult.

Paczolay Péter felidézte, hogy amikor az új alkotmány vitája és ezzel az alkotmánybírárságot érintő joganyag reformja elkezdődött, az alkotmánybírárságon belül is több álláspont jelent meg a változásokkal kapcsolatban. Ő maga a változások irányával és a jogalkotó által megfogalmazott legfőbb célokkal egy fontos kérdés kivételével egyetértett, és úgy gondolja, hogy az Alaptörvény után egy új egyensúly alakult ki, amelyben az Alkotmánybírárság megőrizte jogvédő szerepkörét. Ahogy ezt az Alaptörvény parlamenti vitájában is elmondta, a pénzügyi tárgyú törvényekkel kapcsolatos hatáskör-korlátozást elfogadhatatlannak és károsnak tartja, mivel példátlan és veszélyes, hogy a jogrend egy területét az Alkotmánybírárság csak kivételesen és néhány szempontból vizsgálhatja.

Az Alkotmánybírárság elnöke szerint az új rendszert érintő legfontosabb problémák nem az új alkotmánnyal keletkeztek, hanem az Alaptörvény és Alkotmánybírárságról szóló törvény módosításai során következtek be, amelyek megbontottak egy koherens rendszert, mivel a kétharmados parlamenti többség nem tudott ellenállni a kísértésnek, hogy szinte már rutinszerűen kivonja az AB hatásköre alól a vitás kérdések eldöntést.

¹ *Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai 2010-2014.*
<http://jog.tk.mta.hu/sarkalatos-atalakulasok> (Letöltve: 2014.03.10.).

Tilk Péter szerint bár az új Abtv.-ben vannak jó irányok, (például a jogegységi határozatok felülvizsgálhatóságának kimondása) sajnos a reformok kapcsán erőteljesen megjelenik az a felfogás, amely a hatékonyság, gyorsaság szempontjait helyezi előtérbe a jogvédelem rovására. A Pécsi Egyetem oktatója szerint károsak a jogalkotó olyan cinikus megnyilatkozásai, mint például Alkotmánybíróság hatáskör-korlátozását kodifikáló törvényjavaslat(amely a 98%-os különadóról szóló első AB-döntés után néhány órával már fenn volt a parlament honlapján) indokolása, amely szerint a korlátozásra azért van szükség, mert a jogállam annyira megszilárdult, hogy szükségtelen a testület korábbi hatásköreinek fenntartása.

Az Alkotmánybírák jogállását illető változások kapcsán kritizálta a megbízási idő 12 évre emelését, mivel véleménye szerint „akinek 9 év nem elegendő arra, hogy alkotmánybíróként kiteljesedjen, annak 12 sem lesz elég.” Tilk nem ért egyet azzal a módosítással sem, amely szerint a bírák megbízatása az új tag megválasztásáig meghosszabbodik, mivel ez visszaélésekre adhat okot, hiszen nem érdeke egy új tag választása egy olyan politikai erőnek, amelynek politikailag előnyös a kiváló tag hivatalban tartása.

Tóth Gábor Attila messzebből indította a helyzet elemzését, mivel szerinte az Alkotmánybíráskodást érintő reform nem elszigetelt jelenség, nem az elmúlt húsz év szakmai tapasztalatainak összefoglalása, hanem egy általános rendszer-átalakítás része, ezért, az ördög nem a részletekben, hanem éppen az egészben van.” A kétharmados törvények korábbi konstrukcióját nem tartotta ugyan hibátlannak, legfőképpen a választási rendszer torzító hatása miatt (megfelelő körülmények esetén az összes választópolgár harmada kétharmados többséghez juttathat egy pártot a parlamentben), de megítélése szerint kétségtelenül működőképes rendszer volt. Általánosságban is úgy gondolja, hogy egy nem föderális berendezkedésű államban, ahol az Alkotmánybíráskodáson kívül kevés ellensúlya van egy parlamenti többségnek, bizonyos kérdésekben elfogadható megoldás a minősített többségű törvények intézménye.

A Debreceni Egyetem tanszékvezetője szerint az átalakítások irányát tekintve az jelenti a legfontosabb változást, hogy az Alaptörvény szövegébe és a sarkalatos törvények közé is bekerültek olyan kérdések, amelyeket általában kormányzati hatásköröknek tartanak (család-, nyugdíj-, adó-, föld-, energiapolitika), ez pedig veszélyes módon csorbítja a jövő kormányok cselekvőképességét, még hozzá alapvető jelentőségű kérdésekben. Tóth Gábor Attila szerint az Alaptörvénnyel létrejövő új közjogi berendezkedés célja egy konkrét kormányzat elveinek és értékrendjének a szolgálata, és mivel ez a fő cél, akkor az alkotmánybíráskodást érintő változások jól szolgálják ezt.

Jobban vagy rosszabbul működik az Alkotmánybíróság az új rendszerben? - tette fel a kérdést Jakab András. Chronowski Nóra szerint egyértelműen rosszabbul működik az AB, mivel nem tud egyetérteni Paczolay Péterrel, aki szerint a legfontosabb ügyek eljutottak a testület elé. Felhívta a figyelmet a látencia jelenségére; nem tudhatjuk, hogy a jogsérelmek mekkora hányada nem jutott el a testülethez. Chronowski szerint azok az ügyek sem mutatnak jobb képet, amelyekből beadvány született. Utólagos normakontroll eljárás folytán 2012-ben 9, 2013-ban pedig 2 esetben semmisített meg jogszabályt az AB.

2014-ig 216 bírósági ítélet ellen nyújtottak be alkotmányjogi panaszt, ebből 10 határozat született, a többi ügyet mind végzéssel zárta le a testület, és mindösszesen 3 esetben állapított meg alaptörvény-ellenességet. További probléma a rendszerben, hogy hiába az ombudsman kezdeményezési lehetősége, a biztos is szelektál az ügyek között, és az ügyek jelentős részét az sem engedi a testület elé, hogy a jogbiztonság nem védhető alkotmányjogi panasz útján.

Jakab András felvetésére, miszerint az elutasítási arányok nagyjából megfelelnek a német arányoknak Chronowski úgy reagált, hogy a német jogállam nem húsz éves, és emiatt indokolható, ha hasonló az elutasítások aránya, és még rosszabb a helyzet, ha hozzávesszük, hogy az elmúlt években milyen változáson ment át a magyar jogrend, nagyságrendekkel nagyobb problémákat okozva, mint a korábbi években. Az *actio popularis* (az utólagos normakontroll bárki általi kezdeményezhetősége) kapcsán Paczolay Péter kiemelte, hogy bár a rendszerváltás körüli időkből indokolható volt a szerepe, utóbb azonban öngólnak bizonyult az intézmény, és mostanra egyértelművé vált, hogy jobban meg kell szűrni a testület elé kerülő indítványokat. Az új rendszer ugyanakkor túlteljesítette a feladatot, és talán túlságosan is szűkre szabta az utólagos normakontroll kezdeményezői körét, hiszen az alkotmánybírák csak a minden érdek nélküli indítványozást ellenezték. Az új rendszerhez alkalmazkodva az ombudsman aktívan segítette az indítványozókat, így a legvitatottabb törvények megjelenhettek az AB előtt.

A valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével nem szűnt meg a normakontroll hatásköre a testületnek, és bár sokan félték tőle, hogy bele fog fulladni az AB a sok indítványba a valódi alkotmányjogi panasz miatt, az eddigi tapasztalatok szerint ez nem következett be. Ez legnagyobb részben a beadványok minőségének (a legtöbb ügy nem éri el az alapvető alkotmányjogi kérdés megkövetelt szintjét) és annak tudható be, hogy maga a testület is igen szigorúan veszi a befogadási kritériumokat. Így bár szinte heti rendszerességgel kerülnek bírósági ítéletek a teljes ülés elé, kijelenthető, hogy még nem következett be az új egyensúly, sem minőségben sem mennyiségben nem érték el az a beadványok a kívánatosnak mondható szintet.

Tilk Péter szerint kapkodás tapasztalható az AB-t érintő jogalkotás területén, példaként említve az ügyvédkényszer esetét, amely többször is módosult az utóbbi években. Problémásnak tartja az *actio popularis* megszüntetését, mivel szerinte jobb munkaszervezéssel, több munkatárs felvételével a probléma legjavát meg lehetett volna oldani anélkül is, hogy teljesen megszüntetik az intézményt. Az alkotmányjogi panasz kapcsán elmondta, hogy bár befogadóbbá vált a testület gyakorlata, mégis nagyon komoly, több milliárdos ügyek nem jutnak be a testület elé, mivel a jogbiztonságra nem lehet hivatkozni. Általánosságban is kijelenthető, hogy eljárási okok miatt nagyon komoly jogsérelmek kerülnek ki a jogvédelem körén.

„Az Alkotmánybíróság ésszerű időn belül dönt – ez nem az a szakasz, amire állampolgárként ránézek és elönt a nyugalom.” Tilk Péter kritizálta a jogalkotót, hogy továbbra sem ad semmilyen általános határidőt az ügyek elbírálásával kapcsolatban. A korábbi gyakorlatról szólva megemlítette, hogy volt olyan ügy, amiben öt évvel azután

született meg az eljárást megszüntető végzés, hogy hatályon kívül helyezték az egész ügy alapjául szolgáló törvényi szakaszt. Ugyanígy öt évbe telt, hogy az AB elbírálta a Somogy Megyei Bíróság alkotmányértelmezési kérelmét, amelynek elbírálása nagyjából 1 percet kellett, hogy igénybe vegyen, hiszen az indítványozó nem kérhetett volna alkotmányértelmezést.

Tóth Gábor Attila szerint az Alkotmánybíróság munkájának fontos fokmérője egy demokráciában, hogy van-e tekintélye, bíznak-e benne az emberek. A korábbi évekhez képest ez a mutató sokat romlott az elmúlt négy évben, és jelenleg nagyon messze van az ideálistól. Tóth szerint az is nagyon komoly probléma, hogy olyan kérdések, amelyek korábban alapvető részei voltak a testület munkájának mára szinte teljesen eltűntek. „Hol vannak a tulajdonvédelmi tesztek? Arányosság? Diszkriminációtilalom?” – sorolta.

Chronowski Nóra kiemelte, hogy az actio popularis révén, bár elvileg bárki kezdeményezhetett eljárást az AB előtt, a beadványok mértéke beállt egy kulturált szintre. Az intézmény nagy előnye volt továbbá, hogy a hatására volt egyfajta óvatosság a kormányzat részéről, mert a törvényeket bárki korlátozások nélkül megtámadhatta az AB előtt. Az alkotmánybírák jelenlegi munkájával kapcsolatban felhívta a figyelmet, hogy jobban kiaknázhathatnák azt a hatáskört, amely alapján a nemzetközi szerződésbe ütközést hivatalból vizsgálhatják, mivel így európai alkotmányos standardokat érvényesíthetnének. Az AB-határozatok hatályvesztése kapcsán rámutatott, hogy az egész intézkedés nehezen értelmezhető, hiszen jogszabályok szokták hatályukat veszteni, nem alkotmánybíróági döntések, és természetesen továbbra is lehet rájuk hivatkozni, hiszen furcsa lenne, ha egy külföldi AB-határozatra lehetne hivatkozni, egy korábbi magyarra pedig nem.

Tóth Gábor Attila felvetésére, hogy mit mondhat egy egyetemi tanár a diákjainak, hogy miért kell a korábbi AB-határozatokkal foglalkozniuk, hiszen hatályukat veszítették, Chronowski Nóra az ítélezésben betöltött fontos szerepükre hívta fel a figyelmet, Tilk Péter pedig ezeket egyszerűen a történeti alkotmány vívmányaiként kezelné...

Átmenteni az alkotmányos kultúrát a kétharmados többség utáni időkre

„Kétharmados többség esetén különleges az Alkotmánybíróság helyzete, egy fontos célja pedig nem lehet más, mint az alkotmányos kultúra átmentése.” – jelentette ki Paczolay Péter. Hozzátette: A 2010 utáni alkotmánybíráskodást értékelve két fontos körülményt nem szabad figyelmen kívül hagynunk:

Az alkotmányozás alatt felmerültek olyan javaslatok, amelyek az Alkotmánybíróságot a Kúria egyik tanácsává fokozták volna le, sőt egyesek az intézmény teljes megszüntetését is felvetették. A testület mozgásterét nagyban szűkítette az a körülmény is, hogy a kétharmados többség bármilyen alkotmánybíróági döntést azonnal felülírhatott, és a parlament ettől nem is riadt vissza.

Paczolay szerint az Alkotmánybíróság feladatával kapcsolatban a testületen belül is több álláspont jelenik meg. Magát azok közé sorolja, akik ezt elsősorban az

alapjogvédelemben jelölik meg. Egy másik álláspont az Alaptörvény szövegének védelmét tartja a testület fő feladatának, akár az alapjogokkal szemben is, míg egy harmadik felfogás szerint az AB feladata a közösségi érdekek védelme az egyéni jogvédelemmel szemben.

A testület munkájának mindennapjaival kapcsolatban kijelentette: „Sajátos pozíciómnál fogva tartózkodom attól, hogy a testület működését és a társaim beilleszkedését minősítsem. Ezt meghagyom a tudomány képviselőinek.”

Az AB elnöke szerint összességében azonban hiba lenne az első néhány év alapján ítéletet mondani az új szabályok alapján működő AB felett. Felhívta a figyelmet, hogy a német Alkotmánybíróság első tíz éve is nagyon küzdelmes volt, mivel állandó politikai ellenszélben kellett dolgoznia a testületnek, és Adenauer is felvetette az AB megszüntetését, ennek ellenére a német testület mostanra a legnagyobb tekintélyű alkotmánybírósággá vált.