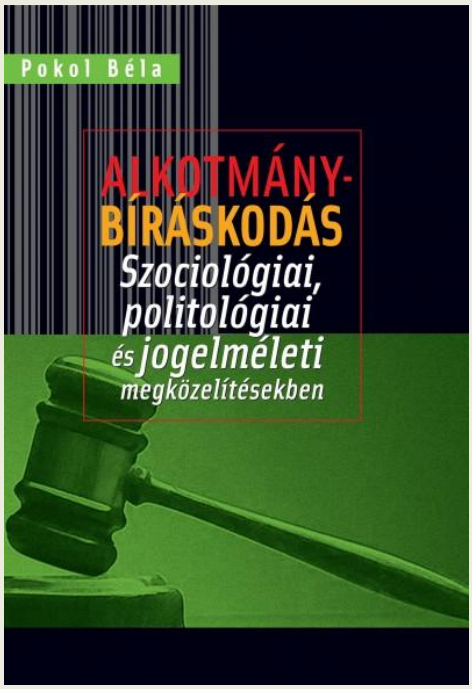
Vásárhelyi Árpád

Különvélemény

Pokol Béla: Alkotmánybíráskodás. Szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésekben



Ritkán fordul elő, hogy egy még aktív alkotmánybíró könyvet jelentessen meg. Még ritkábban, hogy a taláros testület tagja aktuális tevékenységéről írjon: hazánkban eddig nem volt szokás az alkotmánybírósági belső döntéshozatali viszonyokról, különvéleményekről tanulmányokat megjelentetni. Tanulmányokat, mert az idézett könyv nem egységes mű, inkább tanulmányok összessége. Külhonban ugyanakkor nem előzmények nélküli sem időben, sem térben: ahogyan a szerző is említi, Flavius már az ókorban is a nyilvánosság elé tárta a pontifexek testületének "belügyeit". Vajon elfogadható-e, hogy alapvetően zárt testületek belső viszonyait a testület egy tagja saját szemszögéből értelmezve kiteregesse? Ez már önmagában vitára adhat okot. Nincs ez máshogyan a könyv többi megállapításával sem.

Tekintsük át az összefoglalt tanulmányukat sorrendjükben!

A szerző négy nagyobb fejezetben fejti ki azokat a meglátásokat, amelyeket a cím is tartalmaz. Bevezetőjében részben megadja a definícióját annak, aminek eddig talán még senki sem: mit is értünk az alkotmánybírósági döntés szociológiája alatt? Állíthatom, hogy ezzel a kérdéssel eddig Magyarország több mint húszéves alkotmánybírósági múltja alatt még senki sem konfrontálódott, vagy ha mégis, akkor azt nem vetette papírra. Való igaz: igen keveset tudunk az Alkotmánybíróság valós döntéshozatali mechanizmusairól, a bírák és munkatársaik döntés-előkészítő tevékenységéről, vagy akár a taláros testületben felmerülő érdemi diskurzusokról. Egyben ugyanakkor biztosak lehetünk: Pokol Béla könyvéből kiderül, hogy alapvetően nem ért egyet a döntéshozatali mechanizmusok hatályos és érvényes szabályozásával, ugyanakkor alternatív javaslatokat is tesz az egyes folyamatok átalakítására. Ahogy a könyv ismertetőjében is említi: „Belülről szemlélve az alkotmánybíráskodás folyamatát ennek strukturális problémái is jobban felbukkannak, és ezek nyilvánosság előtti elemzése az alkotmánybírói döntés szociológiáját is a tudományos vizsgálódások és viták tárgyává teheti a jövőben.”

Az első fejezet éppen a szociológiai aspektusokat vizsgálja: rövid összefoglalást készít az alkotmánybíráskodás nemzetközi történetéről, az Amerikai Egyesült Államoktól kezdve Ausztrián át Magyarországig. Összességében elmondható, hogy Pokol megjegyzései arra utalnak, hogy az eddig a külső szemlélő által nagy tiszteletnek és elismerésnek örvendő taláros testület gyakran ellentmondásosan és méltánytalan módon

végzi tevékenységét, melyeket Pokol Béla művében jelentősen kritizál. Ugyanakkor nem mehetünk el szó nélkül egyes politikai párhuzamai mellett sem: nyilvánvalóan vitára ad okot azon megállapítása, hogy tekinthető-e az Alkotmánybíróság pluralista politikai rendszerben a mindenkori törvényhozási többség mintegy kvázi ellenzékének (15. o.), ezzel mintegy átpolitizálva a rendszert. Ennek elemzéséhez érdemes lenne áttekinteni a törvényhozási mechanizmusokat is, melyek egyre nagyobb részben nélkülözik a vitát és a kompromisszumokat. Az Országgyűlés ugyanis törvénygyárrá lett, ráadásul a kormány befolyása jelentősen kiterjedt annak tevékenységére. Nem beszélve arról, hogy a parlamenti képviselők egyrészt jellemzően nem ismerik az elfogadandó vagy elfogadott jogszabályok tartalmát, másrészt jórészt hiányzik az a szakértelmük is, mely azok érdemi vizsgálatát, és a vizsgálat alapján születő érdemi döntést lehetővé tennék. Ha ebből a szempontból vizsgáljuk, akkor mégiscsak szükség lehet egy olyan fórumra, mely tagjainak több tízéves jogászi tapasztalatával mélységében vizsgálják ezeket a kérdéseket, mert a szakmaiatlanság nemcsak a jogszabályokra, hanem ezzel együtt a jogrendszer minőségére is rányomja bélyegét.

Külön megemlítésre méltó az alkotmánybírósági döntés kettős jellege, mint ahogyan Pokol ír erről: a döntésekkel kapcsolatban nem csupán egy-egy jogeset önálló megoldásáról van szó, hanem azokról a távolabbra mutató kihatásokról is, melyek absztrahálják a döntések tartalmát, így más ügyekben is alkalmazandóvá teszik azt. Ebből következik az, hogy a döntések indoklási része jellemzően nagyobb szereppel bír, mint a rendelkezési rész. Ezek az értelmezések alkották meg az ún. láthatatlan alkotmányt, melynek legtöbb elemével Pokol Béla nem ért egyet, hangsúlyozva textualizmus fontosságát, melyet részleteiben a negyedik fejezetben fejt ki. Állás-pontja szerint ez a társalkotmányozás nem fér össze az alkotmánybíráskodás eszméjével, és ez az alkotmányozó hatalom alkotmánybírák általi átvételét jelenti (21. o.).

Pokol külön említi a bírók és a munkatársaik kapcsolatát, melynek jelenlegi rendszerét jelentősen átalakítaná. Egyrészt tényleges munkára kötelezné azokat a bírákat, akik újak szerepükben, ezzel is biztosítva azt, hogy hosszú pályafutásuk során alkalmasak legyenek önálló döntések meghozatalára és álláspont kialakítására. Erre különösen azért lenne szükség, mert a – Pokol állítása szerint – a döntési teher elég nagy: egyrészt az ügyek bonyolultságából, másrészt azok nagy számából adódóan. Ennek némileg ellent látszik mondani az Alkotmánybíróság 2014. évi első negyedévének ügyforgalmára vonatkozó statisztikája http://www.mkab.hu/letoltesek/ab_ugyforgalom_2014_03_31.pdf.) 2014. január elsején 168 ügy volt folyamatban, melyekhez az első negyedévben további 90 csatlakozott. Ezeknek messze nagyobb részét az ún. alkotmányjogi panaszok teszik, melyeket az Alkotmánybíróság több mint 90%-ban érdemi jogi munka nélkül – mondhatni csuklóból – elutasít. Ezek jórésze a bírákhoz már el sem jut, így azoknak általában a főtitkár formai eljárása vet véget. Az első negyedévben 130 ügyet fejeztek be, ebből 114 volt alkotmányjogi panasz. Az ügyforgalmi mutatószámok alapján 94 esetben a főtitkárig jutott el csupán az adott ügy, 49 esetben pedig egyesbírói határozat vetett véget az eljárásnak. Nagyon különbözik ugyanakkor az egyes bírák leterheltsége is: van olyan bíró is, aki az első negyedévben egyetlen egy ügyet sem fejezett be. Mindenesetre összességében a 15 fős testület leterheltnek egyáltalán nem jellemezhető (talán a főtitkár annál inkább, legalábbis adminisztratív szempontból): a március 31-i adat szerint a kiszignált ügyek száma bírónként 4 és 24 között ingadozik, 10 feletti ügye csupán hét bírának volt.

Pokol Béla kitér arra, hogy az újonnan megválasztott bírák jelentősen ki vannak téve örökölt munkatársaik befolyásának: az általuk kialakított álláspontok gyakran kész tények elé állítják a döntéshozót, mellyel igazából bírói szuverenitásukat elveszítik. Pokol külön részletezi a bírói szignálás hatalmi kérdéseit: országonként összehasonlítja a döntéshozatali mechanizmusokat az Egyesült Államoktól, Németországon keresztül, Szlovéniáig, majd megállapítja, hogy mindezektől a magyar rendszer (ahol is az elnök saját diszkrecionális jogkörében határoz az ügyek szignálásáról) jelentősen eltér, és kívánatos lenne egyfajta automatizmus kialakítása.

Szomorú képet fest a döntéshozatali eljárások tekintetében tett javaslata: úgy tűnik, mintha a bírák felkészületlenül, az ügyek részletes ismerete nélkül vitatkoznának az eléjük tárt ügyekről, ráadásul mindezt meglehetősen szervezetlenül teszik. Erre utalnak ugyanis Pokol szabályozási javaslatai: a szószerinti jegyzőkönyv szükségességétől kezdve, a hozzászólások szabályozásán keresztül egészen az előzetes írásos feljegyzés beadásáig, amely elengedhetetlen feltétele lenne annak, hogy a bíró a szóbeli viták során véleményt formálhasson. Külön említésre méltó az a javasolt vélelem, mely szerint, ha valamely bíró előzetes feljegyzését írásban nem adja be, akkor úgy kell tekinteni, hogy az előadó bíró álláspontjával egyetért. Ez pedig predesztinálja (és szinte feleslegessé teszi) a diszkussziót követő szavazást.

Pokol Béla szociológiai megállapításain alapuló javaslatait ugyanakkor jogszabályjavaslatokba is öntötte: részletekbe menő normaszöveget alkotott az általa megjelölt problémák tekintetében, melyeket paragrafusonként sorol fel művében. Az első fejezet utolsó része az alkotmánybíráskodás makropolitikai aspektusait elemzi. Álláspontja szerint az államok szuverenitása a globális alkotmányozási tendenciák miatt sérül: a strasbourgi emberi jogi bíróság tevékenységének kiszélesítése, az emberei jogok túl széles értelmezése, az Emberi Jogok Európai Bíróságának túlterjeszkedő döntései, a globális alkotmány-tanácsadó szervek megjelenése és tevékenysége (pl. Velencei Bizottság) mind-mind a nemzetközi jog alkotmány-jogiasodását és globális alkotmánnyá való átváltozását hozták magukkal. Ezekkel együtt jár, hogy a korábbi közvetítő jellegű szervek helyére egyre inkább igazi bírósági jellegű szervek jönnek létre (51. o.). Kiemeli, hogy az egész globális struktúra csak a 2008-as nagy válságsorozat megindulásával rendült meg, mivel az egésznek alapját adó, globális bankcsaládokra épülő pénzpiaci rendszer elemi szinten bizonyult alkalmatlannak a nemzetállamokat elfojtó vadkapitalizmus tartós fenntartására. Felhívja a figyelmet egy globális alkotmányoligarchia formálódásának veszélyére is: fontosabb közjogi döntések – például alkotmánymódosítások, választási rendszermódosítások, vagy akár a globális hatalomnak nem tetsző kormánykoalíció-alakítások stb. – jönnek létre, akkor az ezzel szembenálló hazai jogpolitikus-csoportok rendezvényeit, akcióit egyes nyugati nagyhatalmak (köztük főként amerikai) nagykövetségei, alapítványai karolják fel, és szükséges esetben ezek külügyminisztériumai riadóztatva lépnek fel az alkotmányozó hatalmukat gyakorló parlamenti többséggel szemben (66–67. o). Áttekinti a hazai alkotmánybíráskodás választ útjait is a globális alkotmányoligarchiába átcsúszás veszélyének szempontjából: hogyan és miként lehetséges értelmezni a nemzetközi jog – az Alaptörvényben foglalt - közvetlen hatályát. Ez csupán azt jelentené, hogy az Országgyűlés csak olyan jogszabályt fogadhat el, mely nem áll szemben a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályaival? Netán azt is jelenti, hogy az Alkotmánybíróság ellenőrizheti és megsemmisítheti az ezzel szembenálló a hazai jogszabályokat? Vagy a legtágabban értel-

mezendő, mely szerint az alkotmánybírói többség nemcsak a teljes jogrendszer felett állónak fogadja azt el a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályait, hanem alkotmányozó hatalom felett állónak is? Ebben a kérdésben Pokol Béla ún. szuverenitás-barát álláspontot foglal el, vagyis a *Nemzeti Hitvallás* szentenciáinak tükrében a nemzetközi jogi szabályokat legfeljebb a magyar állam szerződéskötési kompetenciájának kereteként fogadhatjuk el. Ugyanakkor – álláspontom szerint – nem szabad figyelmen kívül hagyni azt, hogy ugyan a parlamenti váltógazdálkodás négyévente hozhat újabb és újabb jogszabályokat, de a külügyi kérdésekben a kontinuitás elengedhetetlen, vagyis igen nehezen értelmezhető a parlament vagy a kormány, a korábbi országgyűlések és kormányok által vállalt kötelezettségeinek negligálása, mindaddig, amíg az azokban megtestesülő nemzetközi szerződéseket fel nem mondják.

A második fejezetben a szerző azon gondolatait fejti ki, melyek az alkotmánybírósági döntések elvi alapjaihoz kapcsolódnak. Megemlíti az alkotmányi szöveg iránti nagyfokú közömbösséget, melyet az alkotmánybírósági határozatok meghozatala során tapasztalt, és a textualista szemlélet fontosságát hangsúlyozza. Kulcsfogalom számára az ultraindividualizmus, mellyel szembeállítja a közösségi érdekek fontosságát, még ha utal is az egypárti szocializmus túlzott kollektivizmusára. Több oldalon keresztül értekezik a diszkrimináció tilalmának kitágításáról, az emberi méltóság sérthetetlenségének átértelmezéséről, az alkotmányos mulasztások széles körének megállapításával a törvényhozás döntési szabadságának leszűkítéséről, valamint az egyéni adatvédelem terjedelmének extrém kiterjesztéséről, melyek a közösségi állami funkciók ellátását sokszor lehetetlenné teszik. Álláspontja szerint az Alkotmánybíróság aktivizmusa oda vezetett, hogy az szinte a törvényhozás felett is ellenőrzést nyert, nem beszélve arról, hogy ezzel együtt kontroll alá vonta szinte a teljes jogrendszert. Részleteiben elemzi a személyiségi jogok kiterjesztésének hibás mivoltát, annak tartalmat csak és kizárólag az emberi méltóság sérthetetlenségére szűkíti, egymással való azonosításukat tévesnek tartja (85. o.). Az alkotmányos mulasztások kitágítása tekintetében a MÁV ÁBE csődjének példáján keresztül felhívja a figyelmet a visszamenőleges hatály okozhatta problematikára, valamint az esetleges állami beavatkozás lehetőségeinek korlátaira. Az egyéni adatvédelemmel kapcsolatban hangsúlyozza a társadalmi érdek elsődlegességét az ultraindivi-dualista szemlélettel szemben, miközben ugyan az univerzális személyi szám alkalmazásának megsemmisítésével egyet ért, de a közösség fennmaradásának funkciói szempontjából elsőrendű fontosságúnak tartja az egyéni adatok a közösség részére bocsátását, mely legalább olyan fontos, mint bizonyos intim adatok a szélesebb hozzáféréstől való elrejtése. Visszatér a láthatatlan alkotmány koncepciójára is: előtérbe kerül az alkotmánybírósági döntések két rétege, hogy ugyan legtöbb esetben egy konkrét probléma veti fel a döntést, ám ennek eldöntése kapcsán elvi-általános normákat és alkotmányértelmező megállapításokat is lefektet egy-egy határozat (95. o.). Az elvi-általános normatívák ugyanakkor legfeljebb csak az ez iránt érzékenyebb bírák unszolására kerülnek némi érintésre a vitákban (96. o.).

Pokol külön fejezetben tematikusan szedi össze korábbi alkotmánybírósági döntésekhez fűzött párhuzamos- illetve különvéleményeit, mely mintegy huszonhat kulcstéma körül csoportosul, így többek között az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásának értelmezése, a hatalommegosztás és a hatalmi ágak hierarchiája, a jogforrási hierarchia, a nemzetközi jog és az Alaptörvény viszonya, a történeti alkotmány értelmezé-

se, a közérdekű adatok kérdése, a gyülekezési jog szabályozása, vagy a népszavazás ügye körében. Az olvasóban már az első témák lapozása közben felmerülhet a kérdés, hogy vajon mi motiválja a szerzőt annak tekintetében, hogy összefoglaltan felsorolásszerűen felsorakoztassa külön- és párhozamos véleményeit olyan ügyekben, melyekben az alkotmánybírósági többség már határozott, különösen azért, merthogy ezek a vélemények a határozatokban már nyilvánosságot kaptak. Vajon nem hasonlatos-e ahhoz a helyzethez – labdarúgásból kölcsönzött hasonlattal élve –, amikor a partjelző a mérkőzés után interjúban nyilatkozik arról, hogy mely esetekben bírálta felül véleményét a játékot vezető bíró, és neki akkor a konkrét esetben mi volt a helyzettel kapcsolatos meglátása? Annyi biztos, hogy a szerző szokatlan helyzetet teremt ezzel a magyar alkotmánybíráskodás mintegy két és fél évtizedes történetében.

Emeljünk ki talán néhány elemet ezekből. A Nemzeti Hitvallással kapcsolatban kiemeli a családot és a nemzetet, mint a társadalmi együttélés legfontosabb kereteit, valamint a közösségben élés fontosságát. Ugyanakkor nem említi a Nemzeti Hitvallás politikai aspektusait, valamint annak a széleskörű kompromisszumnak a hiányát, mely annak elfogadását jellemezte. Azt sem említi meg, hogy a Nemzeti Hitvallás nem tekinthető jogi normának, inkább erkölcsi álláspontnak. Ez alapján a szövege sem közvetlenül, sem közvetetten jogilag nem értelmezhető, így ezzel érdemben az Alkotmánybíróság sem tud mit kezdeni. Egészen hasonlatos a helyzet az Alaptörvényben foglalt történeti Alkotmány tekintetében, melynek értelmezése – Pokol véleménye szerint is – nagy óvatosságot parancsol (124. o.). Kérdéses ugyanakkor, hogy a szerző minek alapján érvel amellett, hogy a történeti alkotmány jellemzője a hatályba léptetés hiánya, valamint az, hogy a történeti alkotmány még a közösségi erkölccsel és morális értékekkel szoros egységben létezett. Ennek alátámasztása – álláspontom szerint – igen nehézkes, ugyanis sem a rendi országgyűlések tekintetében, sem pedig nemzetgyűlések tekintetében nem beszélhetünk valós reprezentativitásáról, már csak a korlátozott választójog rendszeréből kifolyólag sem. Pokol Béla kiemelt figyelmet fordít az Alkotmánybíróság alaptörvényi szabályozásának értelmezési vitáira, különös tekintettel a megsemmisített jogszabályok következtében beállt vagy beálló jogi helyzetre (169. o.). Az elmúlt mintegy huszonhárom évben ugyanis egy-egy jogszabály megsemmisítésével nem a korábbi – azt megelőző – jogszabály nyert újra hatályt, hanem egy hiátus támadt, melyet a jogszabály megalkotójának kellett kitöltenie.

Legutoljára pedig a szerző – önálló tanulmányi keretek között – mintegy negyven oldalban elemzi az amerikai szövetségi legfelsőbb bíró, Antonin Scalia elméletét a textualizmus kérdéseiről (Antonin Scalia: *Reading Law. The Interpretation of Legal Texts.* Thomson and West, 2012.), egészen levetítve a kontinentális és azon belül a magyar jogértelmezésre. Eszerint ugyanis az ún. nyilvánvaló értelmezés fontossága kötelező a jogalkalmazó számára, és ezzel szembenállóan dönteni törvénysértést, jogsértést jelent (189. o.). Pokol Béla – Scalia műve alapján – tizennyolc értelmezési kánont sorol fel, melyek között találhatjuk például a szándék- illetve célkutató jogfelfogással való szembenállást, az értelmezések közötti ún. cél alapú választást, az utca embereinek az általános nyelvi képesség birtokában a mindennapokban történő értelmezését, a jogszabály megalkotása kori értelem elsőbbségét, az általános szavak értelme szűkítésének tilalmát, a konjunktív és a diszkonjunktív értelmezés problematikáját, egy-egy rendelkezés abszurditása esetében követendő értelme-

zést, vagy a kontextuális értelmezés csoportjában tartozó kánonokat.

Pokol Béla műve sok tekintetben egyedinek tekinthető, mely mind szociológiai, mind jogelméleti szempontból vitairatnak tekinthető, ugyanakkor tudjuk, a témafelvetés ilyetén műfaja a szerzőtől nem idegen. Biztosak lehetünk ugyanakkor abban, hogy meglátásai és elemzései gondolatokat ébresztenek: ha nem is mindig egyetértően, de újszerű elképzelésekkel felvértezve tekinthetünk írására.

Pokol Béla: ***Alkotmánybíráskodás. Szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésben.*** Kairosz Kiadó, Budapest, 2014. 228 o. ISBN: 9789636626778