

*Boda-Balogh Éva – Fazekas Flóra – Győrfi Tamás – Kovács Ágnes – Sólyom Péter*

A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÁK ÍTÉLKEZÉSI GYAKORLATÁNAK  
VÁLTOZÁSAI AZ AUTOKRATIKUS FORDULAT IDEJÉN  
– EMPIRIKUS ELEMZÉS\*

*Halmai Gábornak*

A demokratikus politikai intézmények eróziója a politikatudományi irodalom egyik sokat vitatott témája napjainkban. A demokrácia állapotát mérő intézmények között konszenzus van azt illetően, hogy ez az „állagromlás” világméretű jelenség. A Freedom House beszámolója szerint immár tizenöt éve folyamatos a jelenség, hogy a demokrácia mutatói több országban romlanak, mint amennyiben javulnak.<sup>1</sup> Az Economist Intelligence Unit szerint a méréseik 2006-os elindítása óta sohasem voltak olyan rosszak a demokrácia globális mutatói, mint 2020-ban.<sup>2</sup> Magyarországot e narratívában kiemelt figyelem övezi, mivel egyike azon országoknak, amelyek mutatói a legtöbbet romlottak. A Freedom House besorolásában Magyarország immár nem is a részlegesen konszolidált demokráciák (*semi-consolidated democracies*), hanem az átmeneti vagy hibrid rendszerek (*transitional or hybrid regimes*) között szerepel,<sup>3</sup> míg az Economist Intelligence Unit a sérült demokráciák (*flawed democracies*) közé sorolja.<sup>4</sup>

Az autokratikus vonásokat mutató rendszerek egyik fontos törekvése a „fékek és ellensúlyok” szerepét betöltő intézmények, köztük a bíróságok és az alkotmánybíróságok gyengítése. Magyarország egyfelől unitárius állam, ahol a központi hatalomnak nincs komoly regionális ellensúlya, másfelől a parlamentáris kormányforma természete miatt a törvényhozó és a végrehajtó hatalom ugyanazon politikai erők kezében van. Így a mindenkori kormány cselekvési szabadságának igen kevés közjogi korlátja van, ami különösképpen felértékeli az Alkotmánybíróság szerepét a fékek és ellensúlyok rendszerében. Éppen ezért törvényszerű volt, hogy a 2010 után létrejött és önmagát illiberális demokráciának aposztrofáló rendszer valamilyen módon meg fogja próbálni átformálni az Alkotmánybíróság pozícióját.

Halmai Gábor számos tanulmányában próbálta megragadni a 2010 után kialakuló új politikai rendszer sajátosságait és azt, hogy ez a közjogi-politikai átrendeződés miként érintette az Alkotmánybíróság szerepét és jellegét.<sup>5</sup> Egyik legfontosabb, 2014-ben megjelent elemzésében<sup>6</sup> részletesen bemutatja az intézmény metamorfózisát, vagyis azt a folyamatot, ahogyan az Alkotmánybíróság – értelmezése szerint – a hatalom független ellenőrző szervéből politikailag elfogult intézménnyé vált. Állítása szerint ez a folyamat világosan szakaszokra bontható: az egyes időszakokban az Alkotmánybíróság más-más szerepet töltött be. A szakaszhatárok az Alkotmánybíróság személyi állományát illető változásokhoz köthetőek. Ebben a folyamatban ugyanis a legfontosabb mérföldkő az alkotmánybírák jelölési szabályainak megváltoztatása volt, amelyre 2010 júniusában került sor, és amely lehetővé tette a kétharmados többségben lévő kormánypártoknak, hogy az ellenzéki pártok egyetértése és közreműködése nélkül jelöljenek és válasszanak alkotmánybírákat. Ebből fakad Halmai elemzésének egyik kulcsállítása, miszerint az Alkotmánybíróság azért veszítette el a függetlenségét, mert a megváltozott szabályok segítségével a kormányzó pártok által jelölt és a kormányzó frakciók által megszavazott bírák kerültek többségbe, olyannyira, hogy ma már kizárólag ilyen bírák alkotják a testületet. Halmai másik fontos állítása az Alkotmánybíróság politikai elfogultságával kapcsolatban az, hogy a testület az új bírák többségbe kerülését követően soha nem döntött a kormánnyal szemben a politikailag jelentős ügyekben, még akkor sem, ha a

szembefordulás mellett nyomós jogi érvek szóltak volna; azokban az esetekben pedig, amikor az Alkotmánybíróság mégis elmarasztalta a kormányt, a döntés tényleges következményei nem voltak túl súlyosak a kormányra nézve.

Jelen tanulmánnyal a Halmai által elemzett folyamat értelmezéséhez kívánunk hozzájárulni, Halmai állításaira mint hipotézisekre tekintünk. Mi azonban az övétől eltérő módszertani megközelítést alkalmazunk: az egyes döntések dogmatikai elemzése helyett az ítélkezési gyakorlat statisztikai analízisére támaszkodunk. Tanulmányunk egy átfogó kutatás része, amely az Alkotmánybíróság 2005 és 2017 közötti gyakorlatának empirikus vizsgálatára irányul, így állításainkat az erre az időszakra vonatkozó adatainkra alapozzuk. Elemzésünkben azt vizsgáljuk, hogy az Alkotmánybíróság intézményes gyakorlatáról összegyűjtött adataink mennyire vágnak egybe Halmai említett tanulmányának állításaival, illetve mennyiben járulnak hozzá az általa is elemzett folyamatok árnyaltabb értelmezéséhez. Vizsgálatunk elsősorban arra irányul, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában – mind a teljes testület, mind az egyes bírák vonatkozásában – megfigyelhető-e változás az alkotmányellenességet megállapító döntések gyakoriságában, hiszen a testület ellensúlyozó funkciójának változását ez bizonyítja legmeggyőzőbben. Ezt a kérdést az alkotmánybíróságok erősségével hozzuk összefüggésbe, mert abból indulunk ki, hogy Halmai állítása a független alkotmánybíráskodás megszűnésével kapcsolatban megfogalmazható úgy is, mint az Alkotmánybíróság meggyengülésére vonatkozó tézis. Éppen ezért, mielőtt a magyar alkotmánybírói gyakorlat elemzésébe fognánk, érdemes általánosabban is reflektálni arra, hogy mitől lesz egy alkotmánybíróság erős vagy gyenge.<sup>7</sup>

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ERŐSSÉGE: AUTONÓMIA ÉS ELLENSÚLYOZÓ SZEREP

A magyar Alkotmánybíróságot 1990 után a nemzetközi irodalom a „legerősebb” (*most powerful*) alkotmánybíróságok között tartotta számon, leginkább arra a beszédes adatra támaszkodva, hogy a testület korai időszakában az általa vizsgált jogszabályok mintegy harmadát semmisítette meg.<sup>8</sup> Az összehasonlító alkotmányjogászok az alkotmánybíróságok erejének egyik fontos mércéjeként tekintettek a regnáló kormányzatok által alkotott jogszabályok megsemmisítésének gyakoriságára. A magyar alkotmányos demokrácia hívei számára hízogó toposz<sup>9</sup> relevanciája azonban már a kezdetekkor is kérdéses volt. Egyfelől azért, mert a megsemmisített jogszabályok nagy részét a kommunista rezsim idején alkották, tehát nem tekinthetők a regnáló kormányzattal szembeni döntéseknek.<sup>10</sup> Másfelől eleve kérdéses, hogy a regnáló kormányzat által elfogadott jogszabályok alkotmányellenességét megállapító döntések aránya önmagában meggyőző indikátora-e egy alkotmánybíróság erejének. Ha ugyanis az erőgyetlen mércéje lenne, akkor a német alkotmánybíróságot bizonyosan nem sorolhatnánk az erős alkotmánybíróságok közé.<sup>11</sup>

### *Az alkotmánybíróságok erősségét meghatározó tényezők*

Ebben a tanulmányban azt az álláspontot képviseljük, hogy az alkotmánybíróságok erőssége többdimenziós fogalom: megállapításához figyelembe kell venni mind a testület jogállását meghatározó, formális intézményes szabályokat, mind a nehezebben megfogható, informális paramétereit annak, hogy a bírák ténylegesen hogyan élnek hatalmukkal. Az intézményes jogállást tekintve fontos szerepe van egyfelől a bíróságok hatásköreit megállapító szabályoknak (hogy mit vizsgálhat a bíróság, és milyen jogkövetkezményeket állapíthat meg), másfelől azoknak a normáknak, amelyek meghatározzák, hogy kik és milyen feltételekkel kezdeményezhetik a bíróság eljárását. Emellett ugyancsak fontos mércéje egy bíróság erejének,

hogy mennyire képes autonóm módon működni. Daniel Brinks és Abby Blass meghatározása szerint akkor beszélhetünk formálisan autonóm bíróságról, ha azt úgy alakították ki, hogy nem áll a bíróságon kívüli, beazonosítható politikai vagy érdekcsoport befolyása alatt; sem a bírák kinevezése előtt, a kinevezés formális eljárásán keresztül (*ex ante* autonómia), sem a kinevezés után, a bírák büntetése vagy jutalmazása révén (*ex post* autonómia).<sup>12</sup>

Mint ahogyan azonban arra Stephen Gardbaum felhívja a figyelmünket, egy bíróság törvényben biztosított hatáskörei és a tényleges bírói gyakorlat között komoly eltérések lehetnek. Egy bíróság hatásköri szabályai ugyanis csak a potenciális erejét jelzik – az, hogy az előzetesen rögzített szabályok ténylegesen beváltják-e a szabályokat alkotók reményeit, nagyban függ az adott ország jogi kultúrájától és a bíróság működésének politikai kontextusától.<sup>13</sup> A jogi kultúra jelentősége különösen a bírói szerepfelfogásban mutatkozik meg. Azokban az országokban, ahol a bírói döntéshozatal intézményes gyakorlata alapvetően a formalista szabályalkalmazás rutinjain alapul, és a jogi kultúrának nem része a nehéz ügyek eldöntését felvállaló bíró szerepének hagyománya, ott a hatáskörök kiterjedtsége nem jár feltétlenül együtt a bíróság markáns ellensúlyozó szerepével.<sup>14</sup> Még fejlett demokráciákban is léteznek olyan bíróságok, amelyek erős hatáskörökkel rendelkeznek ugyan, de azokat csak nagyon óvatosan gyakorolják.<sup>15</sup>

Az alkotmánybíróságok erőssége nagyban függ továbbá attól is, hogy a többi hatalmi ág, különösen a végrehajtó hatalom mennyire hatékonyan tudja érvényesíteni a politikáját. A kormányzat mozgásterére és ereje pedig maga is nagyban függ a pártrendszer helyzetétől, éppen ezért lehet fontos a tágabb politikai kontextus vizsgálata. Az alkotmánybíróság mozgásterére ugyanis más egy arányos választási rendszeren alapuló versengő pártrendszerben, mint egy olyanban, ahol egyetlen domináns párt uralja a pártrendszert (az utóbbira példa Japán, Dél-Afrika, Mexikó). Ettől is különböznek azok a rendszerek, ahol szintén egyetlen párt dominál, ám ez a párt nem méltányos politikai versenyben kerül hatalomra, hanem olyan eljárásban, amelyben az egész alkotmányos rendszer a szóban forgó párt politikai haszonmaximalizációjának az eszköze, s ahol nincsenek a kormánytól független politikai intézmények. Ezekben a rendszerekben vannak még korlátozottan szabad választások, de az ellenzéknek lényegében nincs esélye a győzelemre (Gardbaum például Magyarországot, Lengyelországot és Törökországot sorolja ebbe kategóriába).

### *A magyar Alkotmánybíróság erőssége 2010 előtt és után*

Ha a bíróság formális jogállását meghatározó intézményi szabályokra összpontosítunk, az 1990 utáni magyar Alkotmánybíróság „erősségével” kapcsolatos kép ellentmondásos. Az *actio popularis*-nak köszönhetően korlátok nélkül volt lehetőség mind az absztrakt normakontroll, mind az alkotmányellenes mulasztás megállapításának kezdeményezésére, ráadásul ez utóbbi eljárást a testület hivatalból is lefolytathatta. Ha ehhez hozzátesszük az indítványkezelés szabadságát, akkor egy könnyen hozzáférhető és nagy önindító képességű bíróság képe bontakozik ki, amelynek az eljárásai elsősorban a jogalkotás alkotmányos felülvizsgálatára irányultak.<sup>16</sup> A bírák *ex ante* és *ex post* autonómiáját illetően azonban a magyar Alkotmánybíróság korántsem viselte az erős és független bíróságok jegyeit. Bár az alkotmánybírák jelölésének 1990 és 2010 közötti szabályozása a pártok kompromisszumra kényszerítése révén biztosított bizonyos függetlenséget a bíróságnak, de más tényezők, így a relatíve rövid megbízási idő, az újraválasztás lehetősége, valamint az a körülmény, hogy az eljárásban kizárólag a parlamenti pártok vehettek részt, nemzetközi összehasonlításban a politikai befolyástól kevésbé védett intézmények közé sorolták a magyar Alkotmánybíróságot.<sup>17</sup>

Nem nehéz egyetérteni Halmai Gáborral abban, hogy a 2010 utáni változások gyengítették az Alkotmánybíróság intézményes pozícióját mindhárom formális dimenzióban (a bíróság autonómiája, jogalkotást ellensúlyozó hatáskörök, a hozzáférési lehetőségek szélessége). Noha a magyar Alkotmánybíróság már 2010 előtt sem tartozott a legautonómabb testületek közé, az alkotmánybírák jelölési szabályainak átalakítása – az egypárti jelölés és választás lehetőségének megteremtése – tovább fokozta a testület függőségét a kormányzó politikai erőktől.<sup>18</sup> Brink és Blass szempontrendszere alapján annál függetlenebb egy testület, minél több szereplő vesz részt a jelölési eljárásban.<sup>19</sup> Mivel a jelölést Magyarországon egyedül a kormánypárt tartja ellenőrzése alatt, így a magyar Alkotmánybíróság a fenti szerzők tipológiájában a leginkább kiszolgáltatott bíróságok közé sorolódott. Az újráválasztás lehetőségének megszüntetése és a megbízási időtartam növelése elvileg az autonómia irányába tett lépéseknek tekinthetők, de a jelölés egyoldalúságát ezek a változások nem tudják ellensúlyozni. Mi több, ezeket relativizálja is az az *ex post* autonómiát fenyegető „jutalmazó” gyakorlat, amit Varga Zs. András és Stumpf István esete illusztrál. Mint az köztudomású, az előbbi bíró „egypártiként” jelölt, és megválasztott alkotmánybíróból lett – az új, személyére szabott kinevezési szabályoknak köszönhetően – a Kúria elnöke;<sup>20</sup> az utóbbi bíró pedig alkotmánybírói megbízáását követően kormánybiztosként folytatta tevékenységét.

2010 után azonban az Alkotmánybíróságnak nemcsak az autonómiája szűkült le, hanem az alkotmányos felülvizsgálatra vonatkozó hatóköre is, szűkültek az utóbbihoz való hozzáférés lehetőségei is.<sup>21</sup> A 2010 utáni hatáskör-módosítások a törvényhozó hatalom és a jogszabályok alkotmányos felülvizsgálata helyett a bírói döntések alkotmányos kontrolljára helyezték át az alkotmánybíráskodás súlypontját. Az új szabályozás nagyrészt kizárta a pénzügyi tárgyú jogszabályok alkotmányos felülvizsgálatának lehetőségét,<sup>22</sup> az *actio popularis* megszüntetésével pedig jóval nehezebbé vált az Alkotmánybírósághoz való hozzáférés.

Végül, az Alkotmánybíróság működésének politikai kontextusa is alapvetően megváltozott 2010 után. Egy rövid időszakot nem számítva a kormányzó pártok 2010 óta folyamatosan kétharmados többséget alkotnak az Országgyűlésben, ennek folytán képesek „felülalkotmányozni” a számukra kedvezőtlen alkotmánybírói döntéseket – mint ahogy ezt több alkalommal meg is tették, gyengítve ezzel az alkotmánybírói döntések általános kötelező erejét.<sup>23</sup> Ezek közül a legnagyobb horderejű az Alaptörvény negyedik módosítása volt, amely legalább kilenc különböző kérdésben írta felül az Alkotmánybíróság korábbi döntéseit,<sup>24</sup> és ezzel drámai módon juttatta az alkotmánybírák értésére, hogy miképpen gondolkodik a kétharmados kormánytöbbség az alkotmánybíráskodásról. Ez természetesen hatással volt arra is, hogy az alkotmánybírák hogyan gondolkodtak a továbbiakban az ítélezési mozgásterükről. Lévay Miklós alkotmánybíró így fogalmazott ezzel kapcsolatban: „[M]eglepő és megrendítő volt a kormánytöbbség hozzáállása az alkotmánybíráskodáshoz. 2010 előtt, a konszenzusos demokrácia idején az Alkotmánybíróság elé került alkotmányossági kérdésben a testület mondta ki a végső szót, és a jogalkotó a vonatkozó határozatban foglaltakhoz igazodott. 2010 után ez megváltozott, a többség azt üzentte, hogy akármit is mond a testület, az alkotmányozó hatalom és a végső döntés joga nála van. Ilyen helyzetben természetesen elgondolkodik az ember azon, hogy alkotmánybíróként mit tegyen.”<sup>25</sup> Az Alkotmánybíróság elbizonytalanításának fontos szimbolikus eleme volt a 2012 előtti alkotmánybírói határozatok hatályának megszüntetése a negyedik, átfogó alkotmánymódosítás keretében.<sup>26</sup>

Láthattuk tehát, hogy az alkotmánybírók erősségét számos jogi és politikai tényező határozza meg. A magyar Alkotmánybíróság esetében a működést meghatározó intézményi szabályok és a tágabb politikai kontextus változásai jól dokumentáltak a szakirodalomban, ezért tanulmányunk az alkotmánybíráskodás erősségének egy másik dimenziójára fog összpontosítani: az alkotmányellenességet megállapító döntések arányára. Mint jeleztük, nem tekinthető egy alkotmánybírói erejét jelző egyetlen – vagy akár csak legfontosabb –

mutatónak, hogy milyen gyakran állapít meg alkotmány sértést, jó indikátora azonban annak, hogy egy bíróság mennyire erőteljesen gyakorolja hatásköreit. Így erre a mérőszámra – amelyet a teljes testületre és az egyes alkotmánybírákra vonatkozóan is megvizsgáltunk, különböző összefüggésekben – az alkotmánybíráskodás erejének egyik releváns mércéjeként fogunk tekinteni empirikus vizsgálataink eredményeinek bemutatása során.

## AZ ALKOTMÁNYELLENESSÉG MEGÁLLAPÍTÁSÁVAL KAPCSOLATOS GYAKORLAT EMPIRIKUS VIZSGÁLATA

Kutatásunk során létrehoztunk egy adatbázist, amelybe az Alkotmánybíróság által 2005 és 2017 között teljes ülésben meghozott, a Magyar Közlönyben kihirdetett határozatainak adatait vittük fel.<sup>27</sup> Az adatbázis alapegységét nem az egyes határozatok, hanem az alkotmánybírói határozatok rendelkező részében foglalt döntések egyes pontjai képezik, amelyeket alkotmánybírói rendelkezéseknek – röviden: rendelkezéseknek (*rulings*) – fogunk nevezni.<sup>28</sup> Adatbázisunk 386 határozat 1093 rendelkezését tartalmazza. Ezekből 735 foglalt állást a vizsgált jogi aktus vagy valamely joghelyzet alkotmányosságát illetően (a továbbiakban ezeket fogjuk, némileg pontatlanul, érdemi döntéseknek nevezni<sup>29</sup>); alkotmányellenességet 416 rendelkezés állapított meg, vagyis évente átlagosan 32.

Adatbázisunk jelentős részét teszik ki azok az adatok, amelyek az egyes alkotmánybírók tevékenységére vonatkoznak, azaz arra, hogy kapcsoltak-e különvéleményt vagy párhuzamos indokolást az egyes rendelkezésekhez. Ezen információk alapján nemcsak a teljes testületre, hanem az egyes alkotmánybírákra vonatkozóan is vizsgálhatjuk, hogy milyen gyakorisággal támogatják vagy utasítják el az alkotmányellenesség megállapítását. Ezt a mutatót az alábbiakban a bírói aktivizmus fogalmi körében értelmezzük, amely, mint azt fentebb állítottuk, maga is az alkotmánybírók erejének egyik összetevője.

### *Az alkotmányellenességet megállapító rendelkezések abszolút száma és aránya*

Az alkotmányellenességet megállapító rendelkezések arányát évenkénti bontásban, valamint ún. természetes bíróságokra vonatkoztatva is elemeztük. A természetes bíróságok (*natural courts*) fogalmát a bírói magatartás empirikus vizsgálatával foglalkozó kutatások vezették be, s a fogalom az azonos személyi összetételben működő bíróságokra utal. A kutatásunk által vizsgált időszakban az Alkotmánybíróság működését összesen 19 ilyen természetes bíróság szerint szakaszolhatjuk; adatbázisunkban az elnök vezetékeivel és egy sorszámmal jelöltük meg a szakaszokat.<sup>30</sup> Kutatásunk során hét természetes bíróság tevékenységéről tettünk érdemi megállapításokat, ugyanis ezek voltak azok, amelyek legalább negyven, jogi normák alkotmányosságával kapcsolatos rendelkezést fogadtak el (lásd a 2. táblázatot).<sup>31</sup>

Külön vizsgáltuk, hogy az Alkotmánybíróság mennyire volt képes betölteni a jogalkotást ellenőrző funkcióját, és hogy empirikus adatokkal igazolható-e az Alkotmánybíróság kormányzatot ellensúlyozó funkciójának megszűnése. Ehhez érdemes az általunk vizsgált időszakot két szakaszra bontani. A 2005 és 2010 közötti szakaszban – a baloldali pártok kormányzása alatt – az Alkotmánybíróság által vizsgált jogszabályok többségét baloldali kormány, illetve baloldali többségű törvényhozás alkotta,<sup>32</sup> 2011-től viszont már lényegesen több alkotmánybírói döntés foglalkozik az Orbán-kormányokhoz köthető jogszabályokkal.

Ha az alkotmányellenességet megállapító rendelkezések arányát vizsgáljuk, nem látunk lényeges eltérést a 2005–2010-es és a 2011–2017-es szakaszok között. A 2005–2010 közötti időszakban az Alkotmánybíróság a baloldali kormányokhoz köthető jogszabályok alkotmányosságával kapcsolatos rendelkezéseinek 56,84%-ában állapított meg

alkotmányellenességet, míg a 2011–2017 közötti időszakban a jobboldali kormányokhoz köthető jogszabályok esetében ugyanez a mutató 55,03%. Mindkét érték közel van az alkotmányellenességet megállapító összes rendelkezés arányához a vizsgált teljes időszakban, ami 56,60%. Az alkotmányellenességet megállapító rendelkezések aránya tehát önmagában nem támasztja alá azt az állítást, hogy az Alkotmánybíróság mint testület kevésbé kritikus a 2011 utáni kormányokkal és parlamenti többséggel szemben.<sup>33</sup>

Más képet kapunk azonban, ha nem az alkotmánysértések arányát, hanem az alkotmányellenességet megállapító rendelkezések abszolút számát nézzük. A 2005–2010 közötti időszakban átlagosan évi 54 rendelkezés foglalkozott a baloldali kormányokhoz köthető jogszabályokkal, és átlagosan 31 állapított meg alkotmányellenességet. Ugyanezek az értékek a 2011–2017 közötti időszakban – a jobboldali kormányok vonatkozásában – majdnem pontosan a felére csökkentek (27, illetve 15). Vagyis akkor, amikor Magyarország demokrácia-mutatói minden mértékadó nemzetközi felmérés szerint jelentősen romlani kezdtek, és a jogszabályok alkotmányossági kontrolljára még nagyobb szükség lett volna, a jogszabályok alkotmányellenességét vizsgáló rendelkezések és a megállapított alkotmánysértések száma nagyjából a felére csökkent a korábbi időszakhoz viszonyítva. Ha ehhez hozzávesszük, hogy a parlamenti többségnek a vizsgált időszak nagy részében lehetősége volt az alkotmánybírósági döntések alkotmánymódosítással történő felülvizsgálására, akkor igenis megalapozottnak tűnik Halmi megállapítása az Alkotmánybíróság gyengüléséről. Ugyanakkor a gyengülésnek az a dimenziója, amit itt azonosítottunk, elsősorban nem a pártos alkotmánybíráskodás számlájára írható. Inkább az Alkotmánybíróság hatásköreit érintő, 2010 után bekövetkezett változások határozták meg azt, hogy a testület milyen mértékben vizsgálhatja felül a jogalkotás alkotmányosságát, valamint azt, hogy mennyire hozzáférhető az ellenzék vagy éppen a polgárok számára az Alkotmánybíróság.

A bárki által érdekeltség nélkül kezdeményezhető absztrakt utólagos normakontroll helyébe – látszólag a német mintához hasonlóan<sup>34</sup> – a privilegizált indítványozók léptek.<sup>35</sup> A másik *actio popularis* hatáskör is jelentősen átalakult: a jogalkotói mulasztás megállapításának kezdeményezése mint hatáskör megszűnt (ezzel a bíróság elvesztett egy fontos hatáskört a hivatalból is indítható eljárások vonatkozásában), és a mulasztás megállapítása átalakult jogkövetkezménnyé, amelyet a testület normakontroll hatáskör gyakorlása során alkalmazhat.<sup>36</sup> Ezek a változások jelentősen korlátozták a polgárok illetve az ellenzék lehetőségét a jogalkotás alkotmányos felülvizsgálatának kezdeményezésére, másrészt jelentősen csökkentették az Alkotmánybíróság önindító képességét is. Bár az új alkotmányjogi panasz mindezt részben ellensúlyozhatta volna, a szigorú befogadhatósági kritériumok azonban végül az érdemi döntések számának jelentős csökkenéséhez vezettek.

Az alábbi táblázat a normakontroll hatáskörökben született rendelkezések, valamint az azokban megállapított alkotmánysértések számát mutatja. Ebből jól kivehető, hogy miképpen csökkent a rendelkezések száma 2011 után.

1. táblázat: Alkotmányellenességről állást foglaló rendelkezések száma normakontroll-hatáskörökben, 2005–2017

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
összes érdemi rendelkezés	66	93	80	77	83	54	54	20	43	38	41	16	32
alkotmányellenességet megállapító rendelkezések	43	43	43	43	50	28	31	14	22	20	17	8	17

A természetes bíróságok gyakorlatát vizsgálva azt vehetjük észre, hogy mindkét vizsgált időszakban az első természetes bíróság állapított meg a legnagyobb arányban alkotmányellenességet: az első időszaktól a Holló András elnökségével működő harmadik összetételű bíróság (Holló 3) 65,96%-ban, a második időszaktól a Paczolay Péter elnöksége alatti negyedik összetételű bíróság (Paczolay 4) 65,57%-ban. Kirívóan alacsony az alkotmányellenesség megállapításának aránya a 2006-os év második felében a Bihari Mihály elnöksége alatt működő testület (Bihari 3) esetén: mindössze 47,22%. 50% alatti arányt a teljes időszakban semmilyen más összetételben nem tapasztaltunk.

*2. táblázat: Alkotmányellenességet megállapító rendelkezések aránya természetes bíróságok szerint azokban az összetételekben, amelyek legalább 40 érdemi rendelkezést hoztak, 2005–2017*

<i>Természetes bíróság</i>	<i>Időszak</i>	<i>Érdemi döntések száma</i>	<i>Alkotmánysértések aránya</i>
Holló 3	2004.12.21.–2005.9.26.	47	65,96%
Bihari 3	2006.6.17.–2007.3.10.	72	47,22%
Bihari 6	2007.4.21.–2008.7.4.	97	52,58%
Paczolay 1	2008.7.4.–2010.7.22.	141	59,57%
Paczolay 4	2011.9.1.–2013.2.24.	61	65,57%
Paczolay 6	2013.4.3.–2014.9.26.	73	52,05%
Lenkovics 1	2015.2.25.–2016.3.11.	54	55,56%

#### *Az alkotmánybírói aktivizmus mérése*

Mint a bevezetőben említettük, kutatásunk azt is vizsgálta, hogy az egyes alkotmánybírák milyen gyakorisággal állapítanak meg alkotmányellenességet. Ezt a mutatót az egyszerűség kedvéért az alkotmánybírói aktivizmus mérőszámának fogjuk tekinteni, bár tudatában vagyunk annak, hogy az aktivizmus maga is összetett, több dimenzióban értelmezhető jellemzője a bírói szerepfelfogásnak, illetve munkának. Úgy gondoljuk azonban, hogy a fenti mutató a bírói aktivizmus egyik fontos dimenzióját méri, amely lényeges adalék az Alkotmánybíróság gyakorlatának mélyebb megértéséhez. Mivel Magyarországon az egyes alkotmánybírák által leadott szavazat nem megismerhető, az alkotmányellenesség kérdésében kialakított álláspontokat aszerint kódoltuk, hogy az egyes bírák írtak-e különvéleményt, vagy csatlakoztak-e különvéleményhez.

A kutatásunk tárgyát képező időszakban összesen 30 bírója volt az Alkotmánybíróságnak. Mivel Bihari Mihály alkotmánybírói tagsága nem volt folytonos, az ő két korszakát külön kódoltuk. Négy, 2016-ban megválasztott bíró (Horváth Attila, Hörcherné Marosi Ildikó, Schanda Balázs, Szabó Marcel) kevesebb mint 50 rendelkezés meghozatalában vett részt, így az ő ítélezési gyakorlatukat nem tudtuk értékelni, hiszen ekkora adatmennyiségből még nem lehet általános következtetéseket levonni. Mindebből következően vizsgálatunk 27 bírósorára irányult.

Az egyes bírák aktivizmusának két külön mutatóját vizsgáltuk. Egyfelől azt néztük, hogy egy-egy bíró az érdemi rendelkezések hány százalékában tartotta a vizsgált jogi aktust alkotmányellenesnek. Ezt neveztük az aktivizmus abszolút indexének. Másfelől azt néztük, hogy az egyes bírák a részvételükkel hozott összes testületi döntéshez képest gyakrabban vagy ritkábban találtak-e alkotmányellenesnek a vizsgált normát. Ezt az értéket az aktivizmus relatív indexének neveztük el.

*Az aktivizmus abszolút indexe.* Az alkotmányellenesnek tartott rendelkezések arányát évenkénti bontásban, valamint természetes bíróságok szerint is mértük az egyes bírókra vonatkozóan. Mint említettük, az alkotmánybírói aktivizmus egyik általunk használt mutatója az arányszám volt, amely azt adja meg, hogy az egyes bírák az érdemi rendelkezések hány százalékában találtak alkotmányellenességet. Ennek meghatározásához minden bíróra vonatkozóan megszámláltuk, hogy hány érdemi rendelkezés meghozatalában vett részt, majd azt, hogy ebből a testület hányban állapított meg alkotmányellenességet vagy utasította el azt, és ezekhez kapcsolódóan az adott bíró hányszor írt különvéleményt. Ebből adódik az a szám, ahányszor az adott bíró alkotmányellenességet talált. Az abszolút aktivizmus-index meghatározásához ezt a számot viszonyítottuk a bíró részvételével elfogadott összes érdemi rendelkezés számához.<sup>37</sup> Mint az alábbi táblázatból látható, a legalacsonyabb így kapott érték 34,19%, míg a legmagasabb 57,78% volt. Ezen mutatók szerint tehát a vizsgált időszakban Dienes-Oehm Egon volt az Alkotmánybíróság legkevésbé, míg a második ciklusát töltő Bihari Mihály a testület leginkább aktivista tagja.

*3. táblázat: Az alkotmányellenességet megállapító álláspontok aránya az összes rendelkezéshez viszonyítva alkotmánybíránként, 2005–2017*

<b>Bihari M. 2</b>	<b>57,78%</b>
<i>Tersztyánszky V. É.</i>	57,69%
<i>Lévay M.</i>	57,32%
<i>Stumpf I.</i>	56,58%
<i>Kiss L.</i>	56,09%
<i>Trócsányi L.</i>	55,79%
<i>Bagi I.</i>	55,34%
<i>Czine Á.</i>	55,08%
<i>Sulyok T.</i>	54,41%
<i>Balogh E.</i>	54,12%
<i>Paczolay P.</i>	52,36%
<i>Szalay P.</i>	52,09%
<i>Erdei Á.</i>	52,00%
<i>Kovács P.</i>	51,76%
<i>Kukorelli I.</i>	51,38%
<i>Holló A.</i>	51,34%
<i>Harmathy A.</i>	50,28%
<i>Bragyova A.</i>	49,63%
<i>Lenkovics B.</i>	48,06%



<i>Juhász I.</i>	47,49%
<i>Bihari M. I</i>	47,08%
<i>Varga Zs. A.</i>	46,67%
<i>Salamon L.</i>	40,59%
<i>Pokol B.</i>	39,39%
<i>Balsai I.</i>	38,46%
<i>Szívós M.</i>	38,32%
<i>Dienes-Oehm E.</i>	34,19%

Ezekből a mutatókból az tűnik ki, hogy bár a testület ideológiai értelemben mindig is megosztott volt, a jobboldal és a baloldal által jelölt bírák szerepfelfogása és bírói filozófiája között a 2005–2010 közötti időszakban nem volt különösebben éles szakadék, hiszen a leginkább és a legkevésbé aktivista bírák közötti távolság mindig 14% alatt maradt mind a négy általunk vizsgált természetes bíróság esetében. Ezzel szemben a 2011 szeptembere utáni (elemzésünkben szereplő) természetes bíróságok esetében ugyanez az érték mindig 34% fölött volt.

*4. táblázat: A leginkább és a legkevésbé aktivista bírák alkotmányellenességet megállapító álláspontjainak aránya közti különbség természetes bíróságok szerint azokban az összetételekben, amelyek legalább 40 érdemi rendelkezést hoztak, 2005–2017*

<i>Természetes bíróság</i>	<i>Időszak</i>	<i>Érdemi döntések száma</i>	<i>Különbség</i>
Holló 3	2004.12.21.–2005.9.26.	47	10,64%
Bihari 3	2006.6.17.–2007.3.10.	72	9,62%
Bihari 6	2007.4.21.–2008.7.4.	97	11,34%
Paczolay 1	2008.7.4.–2010.7.22.	141	13,64%
Paczolay 4	2011.9.1.–2013.2.24.	61	42,91%
Paczolay 6	2013.4.3.–2014.9.26.	73	34,84%
Lenkovics 1	2015.2.25.–2016.3.11.	54	34,01%

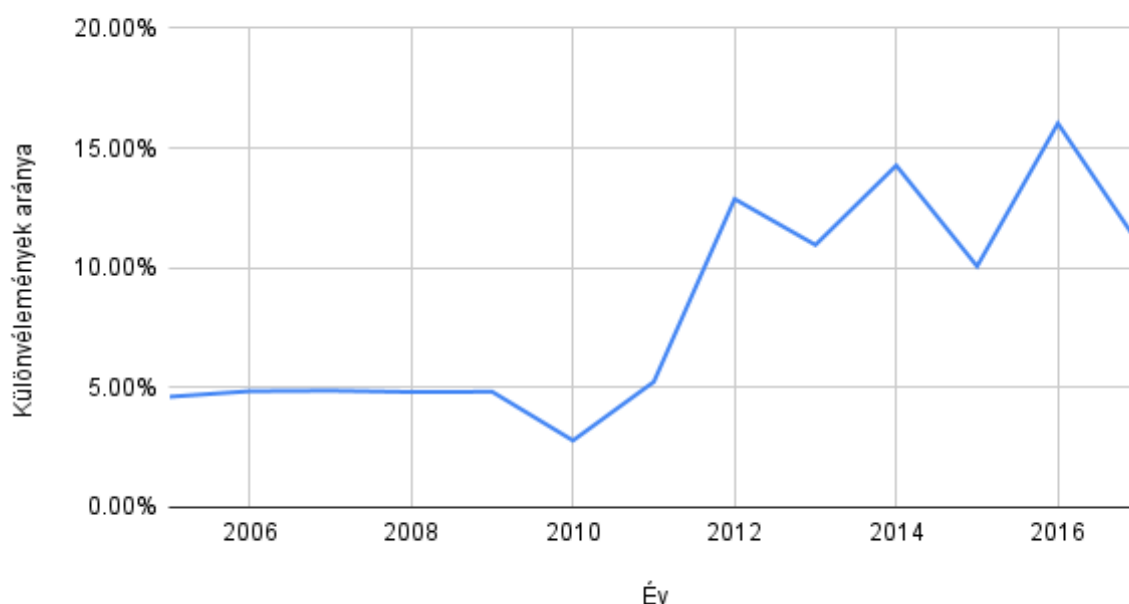
Ezek a számok magyarázhatók lennének ugyan egyetlen rendhagyó szerepfelfogással rendelkező bíró tevékenységével is, a 3. táblázat adatai azonban azt mutatják, hogy nem ez a helyzet: az Alkotmánybíróság belső dinamikája alapvetően megváltozott a testület létszámának 2011-es kibővítésével, valamint az új, legtöbbször a kormánytöbbség által immár egyedül jelölt bírák megválasztásával.<sup>38</sup> Az aktivizmus abszolút mutatójára vonatkozó adatokat elemezve szembevetve, hogy a rangsor első 22 helyét elfoglaló bírák közötti különbség relatíve kicsi, többnyire 1% alatti, csupán három esetben 1% és 2% közötti. Ezt követően viszont kiugró, több mint 6%-os szakadék van a többi bíró és Salamon László között; Salamonéhoz meglehetősen

közel állnak Pokol Béla, Balsai István és Szívós Mária vonatkozó mutatói. Őket is jelentős, több mint 4%-os eltéréssel követi Dienes-Oehm Egon. E rendkívül nagy, 6%-os különbség a rangsorban azt jelzi, hogy Salamon, Pokol, Balsai, Szívós és Dienes-Oehm alkotmánybíráskodásról vallott szerepfelfogása lényegesen különbözik a többi bírótól, s Dienes-Oehm gyakorlata még e bírói tömbön belül is kivételesnek számít. Érdeemes azt is megjegyezni, hogy Pokol Béla jogelméletében megtalálható ennek az antiaktivista krédónak az elméleti artikulációja is.<sup>39</sup>

Mint az köztudomású, e tömb valamennyi bíróját elsősorban a Fidesz–KDNP-kormány jelöltjeinek tekinthetjük, s közülük hárman is (Balsai, Salamon, Pokol) aktív politikai karriert követően kerültek az Alkotmánybíróságra.<sup>40</sup> A 2010 után megválasztott alkotmánybírákkal kapcsolatban azonban fontos látnunk azt is, hogy nem mindegyikük tekinthető „egypárti” bírónak. Bár az alkotmánybírákat jelölő eseti bizottságok jegyzőkönyvei nem nyilvánosak, és az Országgyűlés az alkotmánybírák személyéről titkos szavazással dönt, a parlamenti szavazatok számából, a képviselők nyilvános megszólalásaiból, valamint sajtóbeszámolókból arra következtethetünk, hogy a 2010 után megválasztott bírák közül egyeseket nem kizárólag a kormánypártok támogattak. Pokol Bélát, valamint Juhász Imrét valószínűleg a Jobbik frakció is megszavazta, míg Bihari Mihály második ciklusát az LMP is támogatta, ez a frakció később további alkotmánybírák megválasztásában is együtt szavazott a Fidesz–KDNP-vel.<sup>41</sup>

A számok azt bizonyítják tehát, hogy a Fidesz a maga szempontjából rendkívül sikeresen szabta át a testület karakterét, amikor 2011-ben megnövelte a bírák számát, mivel a legkevésbé aktivista bírák közül többet is ekkor neveztek ki.<sup>42</sup> Ugyanakkor fontos azt is megjegyezni, hogy az antiaktivista bírói tömb a 2011-et követő első időszakban még sokszor kisebbségben maradt. Éppen ez az öt alkotmánybíró – Salamon, Dienes-Oehm, Szívós, Balsai és Pokol – volt az, aki a 2005–2017 közötti időszakban a leggyakrabban szavazott a többséggel szemben (a nevek sorrendje egyben a kisebbségi pozíciók arányának sorrendjét is jelzi). A testület belső dinamikájának átalakulását az is jól jelzi, hogy 2012–2017 között konzisztensen magasabb volt a kisebbségben maradt bírák aránya, mint 2005–2011 között (lásd az 5. táblázatot), illetve szisztematikusan nőtt a nem egyhangú döntések aránya.

5. táblázat: A különvélemények aránya az összes bírói szavazathoz képest, 2005–2017



*Az aktivizmus relatív indexe.* Az aktivizmus itt bemutatott abszolút mutatóját nagyban befolyásolhatja, hogy abban az időszakban, amikor az adott bíró a testület tagja volt, milyen kérdések kerültek zömmel az Alkotmánybíróság elé. Nem zárható ki, hogy bizonyos időszakokban valóban magasabb az alkotmányjogilag aggályos esetek száma. A 27 vizsgált bíró rangsorában például az első ciklusát töltő Bihari Mihály csak a 21. helyre került, míg a második ciklusát töltő Bihari Mihály, mint azt fentebb említettük, a rangsor élére. Mivel ugyanarról a személyről van szó, nem észszerűtlen feltételeznünk, hogy a jelentős eltérés legalább részben a kontextus, és nem a bírói szerepfelfogás változásából származik.

A testület összetételének jelentőségét a bírói aktivizmus alakulásában az alábbi példával szemléltethetjük. Tétélezzük fel, hogy  $X$  bíró száz érdemi rendelkezés meghozatalában vett részt, amelyek felében indokolt volt alkotmányellenességet megállapítani, s  $X$  40 döntésben valóban alkotmányellenesnek vélte a vizsgált jogi aktust. Ugyancsak tétélezzük fel, hogy  $Y$  bíró is száz rendelkezés meghozatalában vett részt, de ezeknek csak a negyedében volt indokolt az alkotmányellenesség kimondása,  $Y$  viszont 30 esetben vélte alkotmányellenesnek a vizsgált szabályt.  $X$  tehát a vizsgált normák nagyobb hányadát találta alkotmánysértőnek, mégsem lenne indokolatlan  $Y$ -t aktivistábbnak tekintenünk, hiszen a valóban alkotmányellenessé nyilvánított jogi aktusokhoz képest ő többről állapította volna meg az alkotmányellenességet.

A példában természetesen problémát jelent, hogy az alkotmányellenességnek nincsen mindenki számára egyértelmű, objektív kritériuma. Létezik azonban egy olyan interszubjektív mérce, amivel az egyes bírák döntéseit összevethetjük, mégpedig a testület egészének álláspontja. Úgy véljük, fontos mutatója az alkotmánybírák aktivizmusának, hogy egy-egy bíró a testülethez képest mennyivel több vagy kevesebb esetben tartott alkotmányellenesnek egyes jogi aktusokat. Ezért megállapítottuk, hogy a testület adott időszakban az érdemi döntések hány százalékában talált alkotmányellenességet, s ezt összevetettük azzal, hogy egy-egy bíró ugyanezen esetek hány százalékában talált alkotmánysértést. A két érték különbségét az aktivizmus relatív indexének neveztük el. Az abszolút indexhez hasonlóan ezt a mutatót is megállapítottuk mind évenkénti bontásban, mind az egyes természetes bíróságokra vonatkoztatva.

Ez a perspektíva egészen más megvilágításba helyezi például Bihari Mihály aktivizmusát. Amikor Bihari az első ciklusát töltötte, az Alkotmánybíróság csak az esetek 54%-ában állapított meg alkotmánysértést. Ugyanez az érték Bihari második ciklusa idején viszont meghaladta a 61%-ot, ami abszolút csúcshoz számíthat. Ha Bihari tevékenységét a teljes testület ugyanezen esetekben meghozott döntéseihez, vagy a többi bírónak ugyanezen döntésekben elfoglalt pozíciójához hasonlítjuk, Bihari aktivizmusa egyáltalán nem kiugró. A magas abszolút szám tehát sokkal inkább annak köszönhető, hogy Bihari második ciklusa egybeesik a testület egészének aktivistább korszakával, s nem pedig annak, hogy Bihari az Alkotmánybíróság egészéhez vagy többi tagjához képest különösebben aktivista lett volna. Bihari példája mellett további érdekes megfigyeléseket is tehetünk az egyes bírák és a teljes testület aktivizmus-mutatójának összevetésével.

Kiinduló hipotézisünk az volt, hogy egyes bírák a testület egészénél lényegesen többször, míg más bírák lényegesen kevesebbszer találnak alkotmányellenességet, a testület egésze tehát valahol az aktivizmus-rangsor közepén helyezkedik el. Ez a hipotézis azonban nem bizonyult helytállóknak, ugyanis a testület egészéhez képest az egyes bírák pozíciója közel sem szimmetrikus. Egyetlen bíróról, Lévy Miklósról mondható el, hogy magasabb arányban állapított meg alkotmánysértést, mint a testület egésze (azokat a rendelkezéseket tekintve, amelyek meghozatalában részt vett).<sup>43</sup> Ha átlagoljuk az egyes bírák vonatkozó mutatóját (ami az alkotmányellenességet megállapító álláspontok aránya az összes érdemi rendelkezésen belül), az mindig a testület egészének mutatója alatt maradt.

A kutatásunkban vizsgált hét természetes bíróság esetében az Alkotmánybíróság többsége átlagosan az alkotmányosságról való érdemi döntések 56,93%-ában mondta ki egy jogi aktusról, hogy alkotmányellenes. Ugyanakkor az egyes bírák vonatkozó mutatójának átlaga csupán 51,17%. Ennek az az oka, hogy a bírák inkább akkor térnek el a többségi döntéstől, amikor a testület egy jogi aktus alkotmányellenességét mondja ki, s kevésbé térnek el tőle, ha az nem talál alkotmányellenességet. A vizsgált hét természetes bíróság esetében a bírák átlagosan 13,20%-kal tértek el a testület álláspontjától, amikor az alkotmányvétséget talált, de csak 4,43%-kal, amikor a testület nem talált alkotmányvétséget. A 2011 előtti időszakban a négy vizsgált természetes bíróság (Holló 3, Bihari 3, Bihari 6, Paczolay 1) esetében egyetlen példa volt arra, hogy egy bíróság a testület egészénél magasabb arányban talált alkotmányellenességet: Kukorelli István a Bihari 6 bíróság esetében. A 2011-es év ebből a szempontból is választóvonalat jelent a testület dinamikájának alakulásában. A Paczolay 4 bíróság időszakától kezdve ugyanis az figyelhető meg, hogy a bírák egy része – tipikusan a 2010 előtt választott „rég” bírák – a testület többségéhez képest szisztematikusan magasabb arányban állapítottak meg alkotmányellenességet. Az egyes bírák mutatójának átlaga azonban ezután is a testület többségének mutatója alatt maradt az „új” bírák egy jelentős csoportjának erős anti-aktivizmusa miatt.

Éppen azért, mert a 2011 előtti időszakban viszonylag kicsi volt az egyes bírák aktivizmusa közötti távolság, egy-egy bírónak az évekre lebontott aktivizmus-rangsorban betöltött helye még akkor is viszonylag sokat módosulhatott – néhány százaléknyi eltérés folytán –, ha sem a testület személyi összetétele, sem a tágabb politikai környezet nem változott radikálisan. A vizsgált hét természetes bíróság mindegyikében részt vevő Kiss László például a 2011 előtti években hol az egyik leginkább aktivista, hol pedig az egyik legkevésbé aktivista bíróság volt, többször pedig a középmezőnybe került e tekintetben. 2011 után viszont már nincsenek ilyen drasztikus mozgások: az aktivizmus-rangsor elején kiszámíthatóan a „rég” bírákat találjuk – köztük Kiss Lászlót –, míg a sor végén a 2011 szeptemberében vagy azt követően megválasztott bírák helyezkednek el.

Végül fontos megjegyezni, hogy az aktivizmus relatív indexét értelmetlen összevetni olyan bírák esetében, akiknek a hivatali ideje nem esett egybe. Kukorelli István például kevésbé volt aktivista a Holló 3, Bihari 3 és Bihari 6 bíróságok többségéhez képest, mint amilyen aktivista volt Lévay Miklós a Paczolay 6 vagy a Lenkovics 1 bíróságok többségéhez képest. Ebből azonban nem következik, hogy Lévay általában aktivistább lett volna Kukorellinél, sokkal inkább arról van szó, hogy Lévay sokáig volt tagja olyan testületeknek, amelyeknek sok tagja nála sokkal kevésbé volt aktivista, Kukorelli viszont nem volt tagja ilyen testületeknek. Abban az egy természetes bíróságban (Bihari 6), amely viszonylag nagyszámú érdemi döntést produkált, s amelynek mindketten tagjai voltak, éppenséggel Kukorelli bizonyult aktivistábbnak.

### *Általános (anti-)aktivizmus vagy politikai elfogultság?*

Halmai Gábor bevezetőben említett tanulmányának egyik fő tézise, hogy az egypárti kinevezésekkel az Alkotmánybíróság elvesztette függetlenségét, és pártos intézménnyé vált. Ezt a kijelentést Halmai nemcsak a bírák megválasztására vonatkozó szabályokra alapozza, hanem a bírák ítélezési tevékenységének elemzésével is alátámasztja. Állítása szerint a kormánytöbbség által kinevezett bírák szisztematikusan a kormánynak kedvező döntéseket hoztak, s ez bizonyítja politikai elfogultságukat. Noha ez a magyarázat fölöttébb észszerűnek tűnik, mégsem feltétlenül következik az adatokból. Annak ugyanis, hogy egy bíróság rendszerint a kormány számára kedvező döntéseket hoz, nem a politikai elfogultság az egyetlen lehetséges oka; ez következhet a bíróság általános antiaktivizmusából is. A döntések önmagukban tehát

aluldeterminálják a döntések lehetséges magyarázatát.

Kiegyensúlyozott parlamenti váltógazdaság esetén, amikor különböző politikai háttérű kormányok váltják egymást, és egy bíró hivatali ideje alatt jelentős számban dönt a különböző politikai erők által alkotott jogszabályok alkotmányosságáról, kiszűrhető az, hogy egy bíró konzisztensen aktivista-e, vagy aktivizmusa csupán valamelyik politikai erő által alkotott jogszabályok esetében mutatkozik meg. Az alkotmánybíróági gyakorlat empirikus elemzése elvileg alkalmas ennek a kérdésnek a megválaszolására. Ezért mi is gyűjtöttünk adatokat arra vonatkozóan, hogy az Alkotmánybíróság és a bírák milyen arányban találtak alkotmányellenesnek a két politikai oldalhoz köthető jogi normákat.

A 2011-es évvel bezárólag megfelelő mennyiségű adatot tudtunk kódolni, 2012 előtt ugyanis az Alkotmánybíróság minden évben hozott annyi döntést mind a baloldali, mind a jobboldali kormányokhoz köthető jogszabályok alkotmányosságáról, hogy ezek a számok értelmesen összevethetők legyenek. 2012-től viszont a baloldalhoz köthető jogszabályok alkotmányosságával kapcsolatos rendelkezések száma olyan alacsony (tipikusan 10 alatti minden évben), hogy ezen döntések alapján nem lehet megalapozott állításokat tenni a bírák politikai elfogultságáról. Ezért itt jobb alternatíva hiányában azt a módszert választottuk, hogy a 2012–2017 közötti időszakban a jobboldalhoz köthető normák alkotmányellenességét érintő rendelkezések arányát az összes „egyéb” rendelkezéssel vetettük össze; azokkal, amelyek a jobboldalhoz nem köthető normák vizsgálatához kapcsolódtak.<sup>44</sup>

A 2012 előtti időszakban a jobb- és baloldalhoz köthető normák vizsgálatára vonatkozó rendelkezések összevetése azt mutatja, hogy 2005–2007 között a testület a különböző politikai erőkhez köthető jogszabályokat nagyjából ugyanolyan arányban találta alkotmányellenesnek (az eltérés 3% vagy kevesebb a baloldal javára). 2008-tól viszont kinyílik ez az olló, s a 2008–2011 közötti időszakban a jobboldali kormányokhoz köthető szabályok alkotmányosságát a testület lényegesen kedvezőbben ítélte meg, mint a baloldali kormányokhoz köthetőekét. A legnagyobb eltérést mutató évben, 2008-ban a különbség csaknem 25%, tehát a testület ebben az évben 25%-kal több baloldalhoz köthető normát nyilvánított alkotmányellenessé, mint jobboldalit. Ha nem évenkénti bontásban nézzük a számokat, hanem természetes bíróságok szerint, akkor érdemes kiemelni, hogy a legtöbb érdemi döntést hozó természetes bíróság, a Paczolay 1 esetében ez az érték közel 15%-os eltérést mutat a jobboldal javára. A 2008 előtti időszakban viszont a Bihari 3 bíróságnál tapasztalhatunk több mint 10%-os eltérést a baloldal javára, ami némileg szembemegy a 2005–2008 közötti általános trenddel.

6. táblázat: Baloldalhoz és jobboldalhoz köthető normák alkotmányellenességét megállapító rendelkezések aránya, 2005–2011<sup>45</sup>

Év	Baloldalhoz köthető		Jobboldalhoz köthető		Eltérés
2005	31(48)	64,58%	18(27)	66,67%	2,08%
2006	28(60)	46,67%	19(40)	47,5%	0,83%
2007	33(65)	50,77%	14(26)	53,85%	3,08%
2008	39(59)	66,1%	7(17)	41,18%	-24,93%
2009	31(55)	56,36%	13(28)	46,43%	-9,94%

2010	21(38)	55,26%	7(15)	46,67%	-8,60%
2011	12(19)	63,16%	22(40)	55%	-8,16%

A bírák politikai elfogultságának elemzéséhez két indexet alakítottunk ki, az aktivizmus mutatóinak analógiájára. Egyrészt, ahogyan a testület egészére vonatkozóan, úgy az egyes bírák esetében is informatív az, hogy a különböző politikai erőkhöz köthető jogszabályok vizsgálatakor lényegesen nagyobb arányban találunk-e alkotmányesértést valamelyik politikai oldal vonatkozásában. *Abszolút ideológiai indexnek* neveztük el azt a számot, amely egy-egy bíróra vonatkozóan az általa alkotmányellenesnek tekintett, jobb- illetve baloldalhoz köthető jogi normák arányszámainak különbségéből adódik. Ha például egy bíró a baloldalhoz köthető jogszabályokat 50%-ban, míg a jobboldalhoz köthetőket 60%-ban találta alkotmányellenesnek, akkor ez a mutató nála 10 (míg ha fordítva lenne, akkor -10 lenne).

Lehetséges azonban, hogy valamelyik politikai oldal tényleg nagyobb számban alkotmányjogilag problematikus szabályokat, s ezért még az adott oldallal szemben egyébként nem elutasító bírák is nagy arányban állapítják meg e normák alkotmányellenességét. Így arra is érdemes figyelni, hogy az egyes bírák milyen arányban térnek el a testület egészének álláspontjától a bal-, illetve jobboldalhoz köthető jogszabályok vizsgálatakor. Amennyiben egy bíró a testület egészéhez képest alacsonyabb arányban állapít meg alkotmányellenességet mind a baloldalhoz, mind a jobboldalhoz köthető jogszabályok esetében, úgy magatartása inkább konzisztens antiaktivizmusként értelmezhető. Ha azonban a testület egészétől való eltérés csak az egyik oldal jogalkotásával kapcsolatban mutatható ki, úgy a politikai elfogultság a kézenfekvőbb magyarázat. Ennek az összefüggésnek a mérésére kialakítottunk egy másik mutatót, amely a testület egészének álláspontjához viszonyított bírói pozíciók különbségéből adódik, és ezt *relatív ideológiai indexnek* neveztünk el. Ha például egy bíró a többségi döntéshez képest mind a baloldalhoz, mind a jobboldalhoz köthető jogszabályok esetében arányaiban 10%-kal kevesebb esetben állapít meg alkotmányellenességet, akkor ez a mutató 0. Ha azonban egy bíró a jobboldalhoz köthető jogszabályok esetében a testülethez képest 10%-kal nagyobb, a baloldalhoz köthető jogszabályok esetében 10%-kal kisebb arányban talál alkotmányesértést, úgy ez az érték 20, míg ha fordítva, akkor -20.

A 2005–2011 közötti időszakban a Holló 3 bíróság csaknem azonos arányban találta alkotmányesértőnek a baloldalhoz és a jobboldalhoz köthető jogszabályokat. E bíróság tagjai közül Kiss László bizonyult a baloldalhoz legközelebb állónak: 13,64%-kal nagyobb arányban találta alkotmányesértőnek a jobboldalhoz, mint a baloldalhoz köthető normákat. Erdei Árpád éppen fordítva: 9,09%-kal nagyobb arányban találta alkotmányellenesnek a baloldalhoz köthető normákat. Kiss László a jobboldalhoz köthető normákat pont olyan arányban találta alkotmányellenesnek, mint a testület egésze, míg a baloldalhoz tartozó normákat 15,15%-kal kisebb arányban, így az ő relatív ideológiai indexe volt a leginkább kiugró: 15,5. További viszonylag magas, 5 fölötti értéket figyelhetünk meg Kukorelli István (12,12), Erdei Árpád (-7,58) és Bihari Mihály (6,06) esetében.

A Bihari 3 bíróságban minden egyes bíró a jobboldalhoz köthető normákat találta nagyobb arányban alkotmányellenesnek, s az abszolút ideológiai index minden bíró esetében 10 fölött volt, Paczolay Pétert leszámítva,. Ezzel szemben a relatív ideológiai indexek ezen bíróság esetében rendkívül alacsonyak voltak, egyetlen bíró indexe sem érte el az 5 pontot. A Bihari 3 bírósággal szemben a Bihari 6 bíróság minden tagja, megint csak Paczolay Péter kivételével, immár nagyobb arányban talált alkotmányesértést a baloldalhoz köthető jogi normák vizsgálatakor, s itt a tizenegy bíró közül négy relatív politikai indexe emelkedett 5 pont fölé:

Paczolay (8,64), Bihari (7,54) Bragyova (7,54) és Trócsányi (-5,09). A 2012 előtti időszak utolsó olyan bírósága, amelynek esetében megfelelő számú rendelkezésre támaszkodhattunk, a Paczolay 1 bíróság: ennek a testületnek minden bírása lényegesen nagyobb arányban találta alkotmányellenesnek a baloldalhoz köthető normákat. Még az e normák alkotmányellenességének megállapítását legkevésbé támogató Bragyova András is 6,28%-kal nagyobb arányban állapított meg alkotmány sértést a baloldalhoz köthető normák esetében. E bíróság tagjai közül a relatív politikai index két bíró esetében emelkedik 5 pont fölé: Bragyova András indexe 8,64, míg Kiss Lászlóé 6,31.

Ahogy azt fentebb jeleztük, 2012-től az Alkotmánybíróság kevés olyan jogszabályt vizsgált, amely a baloldali kormányokhoz köthető, így a bírák jobboldalhoz köthető szabályokkal kapcsolatos attitűdjét jobb híján az „egyéb” döntésekben megmutató attitűdjükkel vetették össze.

7. táblázat: Jobboldalhoz köthető és nem köthető normák alkotmányellenességét megállapító rendelkezések aránya, 2012–2017<sup>46</sup>

Év	Jobboldalhoz nem köthető („egyéb”)		Jobboldalhoz köthető		Eltérés
2012	1(2)	50,00%	13(18)	72,22%	22,22%
2013	7(14)	50,00%	18(34)	52,94%	2,94%
2014	14(23)	60,87%	14(25)	56,00%	-4,87%
2015	12(19)	63,16%	18(36)	50,00%	-13,16%
2016	14(18)	77,78%	5(12)	41,67%	-36,11%
2017	13(21)	61,90%	14(24)	58,33%	-3,57%

Ebből az időszakból a Paczolay 4 bíróság összesen 10 olyan döntést hozott, amely az „egyéb” kategóriába tartozik, így itt még ez az összehasonlítás sem végezhető el megnyugtatóan. A Paczolay 6 bíróságnak már lényegesen több „egyéb” döntése volt, s ebben a bíróságban Pokol Béla és Dienes-Oehm Egon kivételével az összes bíró – beleértve a baloldal által jelölt „rég” bírákat is – engedékenyebb volt a kormánnyal szemben, mint az egyéb alkotmányossági kérdésekben. Ha csak a jobboldali kormányokhoz köthető jogszabályokra fókuszálunk, akkor ennek a bíróságnak az egyik pólusán Lévay Miklós helyezkedik el, aki a testület átlagához képest több mint 15%-kal több esetben talált alkotmány sértést. A másik végletet Salamon László jelenti, aki a testület átlagához viszonyítva majdnem 24%-kal kisebb arányban találta alkotmány sértőnek a jobboldali kormányokhoz köthető jogszabályokat. Ha ezen érték szerint rangsoroljuk a bírákat, akkor a rangsor egyik felében kiszámíthatóan a 2011 előtt választott bírákat, míg a másik felében a 2011-ben és utána választott bírákat találjuk. Egyetlen „rég” bíró miatt nem érvényesül maradéktalanul ez a logika, ebben a bíróságban ugyanis Lenkóvics Barnabás az „újakhoz” hasonlóan engedékeny volt a jobboldali kormányokkal szemben.

Ha a jobboldali normákhoz köthető rendelkezések számát összevetjük az „egyéb”

alkotmányossági kérdésekre irányuló rendelkezések számával, akkor a nem túl nagy elemszám azt az értelmezést erősíti, hogy az elsősorban a Fidesz–KDNP által jelölt és támogatott bírák nemcsak a jobboldali kormányhoz köthető jogszabályok megítélésekor antiaktivisták, hanem más esetekben is. Dienes-Oehm és Pokol nagyobb arányban talált alkotmányértést a jobboldali kormányokhoz köthető jogszabályok felülvizsgálata során, mint az „egyéb” esetekben, Szívósnál pedig minimális a két érték közötti különbség. Salamon ugyan jóval gyakrabban talált alkotmányértést az „egyéb” esetekben, de ne feledjük, hogy ez még a baloldal által jelölt bírakra is igaz, ha nem is ilyen mértékben. Salamon ugyanolyan mértékben tért el a testület álláspontjától mindkét esetcsoportban.<sup>47</sup>

Mint azt fentebb állítottuk, a Paczolay 6 bíróságban még a baloldal által jelölt alkotmánybírák is engedékenyebbek voltak a jobboldali kormányokkal szemben, mint az „egyéb” esetekben. A Lenkovics 1 bíróságra azonban ez már nem igaz. Itt a két utolsó olyan bíró, akit még a baloldal jelölt, a jobboldalhoz köthető jogszabályok felülvizsgálata során nagyobb arányban állapított meg alkotmányellenességet, mint az „egyéb” esetekben. Érdekes, hogy a Fidesz–KDNP és az LMP által is biztosan támogatott Czine Ágnes esetében ez méginkább igaz: ő találta a legnagyobb arányban alkotmányellenesnek a jobboldalhoz köthető jogszabályokat.<sup>48</sup> Czinét leszámítva azonban itt is igaz, hogy a 2011 előtt választott bírák általában kritikusabbak voltak a jobboldali kormánytöbbség jogalkotását illetően, mint az új bírák. Három bíró, Varga Zs., Dienes-Oehm és Balsai különösen engedékenynek bizonyult. Míg Léway a testületnél 14,29%-kal nagyobb arányban, addig Varga Zs. a testületnél 29,41%-kal kisebb arányban állapított meg alkotmányellenességet a jobboldalhoz kapcsolódóan. Ha pedig a jobboldal által alkotott jogszabályokkal kapcsolatos bírói attitűdöt összevetjük az egyéb döntésekben megmutatkozó attitűddel, Varga Zs. András esetében már inkább a jobboldal iránti politikai elfogultság, semmint az általános antiaktivizmus látszik a meggyőzőbb magyarázatnak. Míg Varga Zs. az „egyéb” esetekben 63,16%-ban talált alkotmányértést, a jobboldalhoz köthető jogszabályok esetében csupán 20,59%-ban, s ez a diszkrépancia egészen kiugró az adatsorunkban. Míg az előbbi szám pont megegyezik a testület egészének arányszámával, addig az utóbbi, mint említettük, 29,41%-kal alacsonyabb a testület vonatkozó mutatójánál.

## ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS AZ AUTORITER RENDSZEREKBEN

Az alkotmányellenességet megállapító alkotmánybírói rendelkezések arányát több szempontból elemző empirikus kutatásunk eredményeinek bemutatása után érdemes a fentiekben tett megállapításokat átfogóbb elméleti keretbe helyezni, s megvizsgálni, hogy ezek mennyiben vágnak egybe azokkal az elméletekkel, amelyek az alkotmánybírók autoriter vagy autoriterré váló rendszerekben betöltött szerepét tanulmányozzák.

Az új típusú autokráciák egyik jellegadó vonása, hogy a látszat fenntartása érdekében megőrzik az alkotmányos demokráciák intézményeit. Azok az autoriter rendszerek tehát, amelyek megörökölték az alkotmánybírói intézményét, nem törekednek a bírói felülvizsgálat felszámolására. A demokrácia homlokzatának érintetlenül hagyása a már létező intézmények formális működtetését kívánja meg, de azokat immár a rendszer szolgálatába állítja. Az autoriter kormányok tehát az alkotmánybírók függetlenségét veszik célba, azzal a szándékkal, hogy gyengítsék a politikai hatalomgyakorlás egyik intézményi ellensúlyát, vagy egyenesen az autoriter törekvések kiszolgálójává, sőt adott esetben aktív alakítójává tegyék a valódi demokráciákban tipikusan nagy presztízzsel rendelkező intézményeket.

Az autoriter tendenciák globális erősödése előtérbe állította azt a kérdést, hogy milyen szerepet tölthetnek be a bíróságok, köztük az alkotmánybírók a demokráciától távolodó politikai rendszerekben.



Tamir Moustafa és Tom Ginsburg szerint a bíróságok tipikusan a társadalmi és politikai kontroll intézményeiként működnek, amikor kikényszerítik a büntetőjogi előírásokat és egyéb közpolitikai döntéseket. Ennek keretében az autokráciák előszeretettel használják a bíróságokat a politikai ellenfelek ellehetlenítésére. Emellett a bíróságok számos további célra felhasználhatók: hozzájárulhatnak a rendszer jogi-formális legitimitásának fenntartásához, az állami bürokrácia alsóbb szintjeinek kontrollálásához, a fennálló gazdasági berendezkedés és a befektetések védelméhez, vagy éppen magukra vállalhatják a kormányzat számára leginkább költséges, politikailag megosztó kollektív döntések meghozatalát is.<sup>49</sup> David Landau és Rosalind Dixon pedig amellett érvel, hogy ha a politikai hatalom sikeresen korlátozza az alkotmánybíróságok függetlenségét, azok a rendszer kiszolgálóivá (*agents of a regime*) válhatnak, és hozzájárulhatnak a demokratikus minimum lebontásához.<sup>50</sup>

Az autoriter rendszer ügynökeiként működő alkotmánybíróságok jellemzője, hogy a bírói felülvizsgálat hatáskörét visszaélészerűen gyakorolják (*abusive judicial review*), azaz tudatosan szembehelyezkednek alkotmányos funkciójukkal, és a demokratikus alapértékek ellen fordulnak. Landau és Dixon szerint a visszaélészerű alkotmánybíráskodás gyenge és erős formát is ölthet. Gyenge értelemben akkor beszélhetünk visszaélészerű alkotmánybíráskodásról, ha a bíróság rendszerint elutasítja az autoriter kormányzat intézkedései ellen irányuló alkotmányjogi panaszokat. A visszaélészerű alkotmánybíráskodás erős formája akkor érvényesül, ha az alkotmánybíróság nem pusztán passzív, hanem aktívan közreműködik az autokrácia kiépítésében, azaz magára vállalja a felelősséget a demokrácia alapjait súlyosan kikezdő kérdésekről való döntésben.

Az autokráciák szolgálatába állított alkotmánybíráskodás további előnyökkel is járhat a politikai hatalom számára. A demokratikus alapértékek lerombolása, amennyiben az a bíróságok gyakorlatának vagy közreműködésének eredménye, kevésbé látványos, mint a nyílt politikai beavatkozás, és nagyobb legitimitást biztosít az antidemokratikus intézkedéseknek. Landauék szerint az autoriter vezetők eszköztárában fellelhető technikák közül hatékonyabbnak bizonyulhat az alkotmánybíróság összetételének megváltoztatása és a hatalomhoz lojális bírákkal történő feltöltése, mint pusztán a bíróságok hatalmának és hatásköreinek csökkentése, mivel az előbbi módszer nagyobb eséllyel vezet olyan testülethez, amely nemcsak passzív elszenvetője, hanem aktív alakítója is az autoriter átalakulásnak.<sup>51</sup>

A szakirodalmi áttekintés alapján általánosságban elmondható, hogy az autokráciákban a politikai hatalom abban érdekelt, hogy megőrizze az ellenőrző intézmények bizonyos mértékű függetlenségét, hiszen a rendszer érdekeivel ellentétes döntések tolerálása komoly legitimációs potenciált rejt magában.

A magyar Alkotmánybíróságot érintő 2010 utáni kormányzati lépések is ezt a kettősséget tükrözik. Miközben a testület hatáskörének és összetételének átalakítása az intézményi függetlenség jelentős szűkülését eredményezte, a bíróság autonómiája és mozgásteret nem szűnt meg teljesen, amit kutatásunk empirikus adatai is alátámasztanak.

Fentebb bemutattuk, hogy 2011 után az alkotmányellenességet megállapító rendelkezések aránya éves szinten érdemben nem változott, és bár az abszolút számok tekintetében jelentős visszaesés tapasztalható, ez a visszaesés elsősorban a hatáskörök átalakításával magyarázható. 2011 szeptembere után ugyanakkor jelentősen megnőtt a különbség a leginkább és legkevésbé aktivista bírák aktivizmus-mutatói között; illetve, a 2011 szeptemberében megválasztott bírák következetesen kisebb arányban találtak alkotmányvétséget, mint a „régik” bírák.

Elemzésünk ebben a vonatkozásban tehát egybevág Halmai Gábor azon állításával, hogy a kormányzó pártoknak 2011-ben sikerült az Alkotmánybíróság belső dinamikáját alapvetően megváltoztatni egy olyan bírói tömb megválasztásával, amelynek tagjai a korábbi

alkotmánybírákétól lényegesen eltérő szerepfelfogást képviseltek, s hozzájuk képest lényegesen kisebb arányban állapítottak meg alkotmányvétsést (bár az általunk vizsgált időszakban még sokszor kisebbségben maradtak). Bár Landau és Dixon szerint egy sikeres *court-packing* jó eséllyel eredményez olyan testületet, amely maga is motorja és alakítója az autoriter fordulatnak, a visszaélészerű alkotmánybíráskodás gyenge és erős formájának megkülönböztetése kvalitatív elemzést igényelne, a mi adataink viszont nem elegendőek ahhoz, hogy ezt az elhatárolást megtegyük a 2010 utáni magyar gyakorlatra vonatkozóan.

Bár fentebb magunk is azt az álláspontot képviseltük, hogy a következetes önkorlátozás vagy antiaktivizmus teljesen legitim alkotmánybírói attitűd lehet, fontos leszögeznünk, hogy egy ilyen szerepfelfogás egészen más igazolási kérdéseket vet fel egy jól működő demokráciában – ahol a kormány hatalmának hatékony intézményi és társadalmi korlátai vannak –, mint egy olyan politikai rendszerben, mint ami Magyarországon van: ahol a demokrácia mutatói folyamatosan és szignifikánsan romlanak, a parlamenti döntéshozatal körülményei pedig nem biztosítják megnyugtatóan az alkotmányosság és emberi jogi szempontok érvényesülését.

Mivel a 2011 után megválasztott bírácoknak nagyon kevés alkalmuk volt arra, hogy baloldali kormányokhoz köthető jogszabályok alkotmányosságáról döntsenek, a mi kvantitatív módszert alkalmazó elemzésünk nem tud egyértelmű választ adni arra a kérdésre sem, hogy ezeknek a bírácoknak az ítélezési gyakorlatát általános antiaktivista szerepfelfogás vagy a jobboldal iránti politikai elfogultság magyarázza-e inkább. A rendelkezésre álló adatok egyes bírák esetében az előbbi értelmezést erősítik, Varga Zs. András esetében azonban például inkább az utóbbi tűnik relevánsnak.<sup>52</sup> Azt a kérdést, hogy a jobboldal által jelölt és megválasztott bírákat általános antiaktivista attitűd vagy inkább politikai elfogultság motiválja-e, akkor lehetne igazából vizsgálni, ha a jövőben előállna egy olyan helyzet, amikor a jelenlegi – a jobboldali jogalkotással szemben megengedő – alkotmánybírácnak immár egy baloldali kormány által hozott jogszabályok alkotmányosságáról kellene döntenünk.

Egy olyan autokratikus tendenciákat mutató rendszerben azonban, ahol a hatalomváltás esélye minimális, az általános antiaktivizmus és a politikai elfogultság elvi megkülönböztetésének nem sok gyakorlati relevanciája van, hiszen nagyon kicsi annak az esélye, hogy a bírák antiaktivizmusa egyszer majd valamikor az őket kinevező politikai erőket fogja hátrányosan érinteni. Mint azt az alkotmánybíráskodás biztosítási elmélete kimutatta, egy politikai rendszer szereplői általában akkor válnak érdekeltté az erős alkotmánybíráskodásban (beleértve a hatalmukat aktívan gyakorló bírák kinevezését), amikor reálisan számolniuk kell azzal, hogy a következő választásokon nem szerzik meg vagy elveszítik a hatalmat – ilyenkor ugyanis jó szolgálatot tesz egy, a politikai vetélytársakat hatékonyan ellenőrző bíróság.<sup>53</sup> Egy magabiztos, hatalma elvesztésétől nem féltő politikai erőnek viszont nincsen szüksége ilyesfajta biztosítékra. Ha a kormányon lévő politikai erő leválthatatlan, akkor az is másodlagos a számára, hogy az alkotmánybírákat általános antiaktivista szerepfelfogás vagy politikai elfogultság motiválja-e, ugyanis mindkettő biztosítja a kormányzó erőnek kedvező kimenetelű döntéseket.

---

\* A tanulmány a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a K124224. számú pályázati program keretében valósult meg (A magyar Alkotmánybíróság 2005–2017 közötti döntéshozatalának empirikus vizsgálata, <http://nyilvanos.otka-palyazat.hu/index.php?menuid=930&lang=HU&num=124224>). A kutatócsoport tagja a szerzőkön kívül Deák Izabella (DE ÁJK) is. Sólyom Péter a tanulmány írása idején Bolyai Ösztöndíjban részesült.

<sup>1</sup> Freedom House: Freedom in the World 2021: Democracy under Siege, 2, [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-02/FIW2021\\_World\\_02252021\\_FINAL-web-upload.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-02/FIW2021_World_02252021_FINAL-web-upload.pdf).

<sup>2</sup> Democracy Index 2020: In sickness and in health? <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>.

<sup>3</sup> Freedom House: Nations in Transit 2021: The Antidemocratic Turn, 2, [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-04/NIT\\_2021\\_final\\_042321.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-04/NIT_2021_final_042321.pdf).

<sup>4</sup> Democracy Index 2020 (2. vj.).

<sup>5</sup> Lásd például: HALMAI Gábor: Pártos alkotmánybíráskodás (2010–2014), in *Jog és politikai határán: Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*, szerk. GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán, Budapest, HVG-ORAC, 2015, 105–149; HALMAI, Gábor: Is There Such a Thing as ‘Populist Constitutionalism’? The Case of Hungary, *Fudan Journal of Humanities and Social Sciences*, 2018/3, 323–339; HALMAI, Gábor: Dismantling the Constitutional Review in Hungary, *Rivista Di Diritta Comparati*, 2019/1, 31–47; HALMAI, Gábor: Populism, Authoritarianism and Constitutionalism, *German Law Journal*, 2019/3, 296–313; HALMAI, Gábor: The Possibility and Desirability of Rule of Law Conditionality, *Hague Journal on the Rule of Law*, 2019/1, 171–188; HALMAI, Gábor: Making of ‘Illiberal Constitutionalism’ with or without a New Constitution: The Case of Hungary and Poland, in *Comparative Constitution Making*, eds. David LANDAU – Hanna LERNER, Cheltenham–Northampton, Edward Elgar, 2019, 302–324.

<sup>6</sup> HALMAI Gábor: In memoriam magyar alkotmánybíráskodás. A pártos alkotmánybíráskodás első éve, *Fundamentum*, 2014/1, 36–64.

<sup>7</sup> Az összehasonlító alkotmányjogban a „gyenge” és „erős” alkotmánybíráskodás megkülönböztetésének van egy széles körben elterjedt értelmezése, amely azon alapul, hogy a bíróságnak joga van-e a törvények megsemmisítésére, vagy legalábbis eltekinthet-e azok alkalmazásától. Amikor a továbbiakban az alkotmánybíráskodás erejéről beszélünk, általánosabban használjuk e fogalmat, s azoknak a körülményeknek az átfogó vizsgálatára törekszünk, amelyek meghatározzák az alkotmánybíráskodás pozícióját a fékek és ellensúlyok rendszerében.

<sup>8</sup> Kim Lane SCHELPELE: Democracy by Judiciary (Or, why Courts Can be More Democratic than Parliaments), in *Rethinking the rule of law after Communism*, eds. Adam CZARNOTA – Martin KRYGIER – Wojciech SADURSKI, Budapest, CEU Press, 2003, 25–60, 44. Idézi: Stephen GARDBAUM: What Makes for More or Less Powerful Constitutional Courts? *Duke Journal of Comparative & International Law*, 2018/1, 1–40, 5.

<sup>9</sup> Az egyik első klasszikus hivatkozás forrása: Jon ELSTER: On Majoritarianism and Rights, *East European Constitutional Review*, 1992/3, 19–24, 22. Idézi: GARDBAUM (8. vj.) 5.

<sup>10</sup> Az első három évben megsemmisített jogszabályoknak csak kb. 40%-a volt 1989 utáni. Lásd erről: SAJÓ András: A „láthatatlan alkotmány” próbétéüi: A magyar Alkotmánybíróság első ezerkétszáz napja. *Állam- és Jogtudomány*, 1993/1, 37–96, 81–82.

<sup>11</sup> Absztrakt utólagos normakontrollt csak a szövetségi kormány, egy tartományi kormányzat vagy a parlamenti képviselők egyharmada kezdeményezhet; ennek a szűk kezdeményezési lehetőségnek megfelelően nagyon kevés a normakontroll indítványok száma. Hönnige monográfiájában kimutatja, hogy 1974 és 2002 között 86 ilyen indítvány született, ezeknek a 45,2%-a volt sikeres. Lényegében csak a két akkori nagy párt, az SPD és a CDU tudta ezt az eljárást igénybe venni. Érdekes, hogy a vizsgált időszakban az SPD ellenzéki indítványainak 24,3% volt a sikerességi mutatója, míg a CDU-é 59,3%. Lásd erről: Christoph HÖNNIGE: *Verfassungsgericht, Regierung und Opposition. Die vergleichende Analyse eines Spannungsdreiecks*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, 161, 189–190.

<sup>12</sup> Daniel M. BRINKS, Abby BLASS: Rethinking judicial empowerment: The new foundations of constitutional justice, *International Journal of Constitutional Law*, 2017/2, 296–331, 299.

<sup>13</sup> Gardbaum (8. vj.) 9, 19–30.

<sup>14</sup> A magyar Alkotmánybíróság első időszaka az aktivista bírói szerepfelfogás miatt például atipikus jelenség volt az akkori alapvetően formalista magyar jogi kultúrában. Ennek is szerepe volt abban, hogy 1998-ban, amikor a parlamenti pártok teljesen megújították a testületet, formalista felfogású bírák megválasztására törekedtek. Márciusban és júniusban 8 új alkotmánybírást választottak meg. Ez a két választás világosan kifejezte a parlamenti pártok szándékait: az aktivista Sólyom-bíróság helyett – illetve azzal szemben – egy formalista krédóval fellépő, teljesen megújult bíróságot választottak, Sólyom, Kilényi és Ádám mandátumát pedig nem hosszabbították meg. Lásd erről: Kim Lane SCHELPELE: The New Hungarian Constitutional Court, *East European Constitutional Review*, 1999/4, 81–87. A Németh-bíróság formalista önértelmezésének részletesebb kifejtését lásd: „Elnökségem alatt erősödött a törvénybarát szemlélet” – Németh Jánossal, az Alkotmánybíróság volt elnökével Tóth Gábor Attila beszélget. *Fundamentum*, 2003/3–4, 61–71.

<sup>15</sup> Ilyenek például a skandináv országok bíróságai vagy a japán legfelső bíróság. Lásd: GYORFI, Tamas: *Against the New Constitutionalism*, Cheltenham–Northampton, Edward Elgar, 2016, 222–227.

<sup>16</sup> De a bíróság folyamatosan küzdött azért, hogy kivételesen absztrakt hatásköreit az egyéni jogok védelmére is felhasználhassa. Lásd erről: SÓLYOM László: Az Alkotmánybíróság hatáskörének sajátossága. Tanulmány és ajánlás Benedek Ferencnek, in Uő.: *Az Alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, Osiris, 2001, 157–182.

<sup>17</sup> Lásd erről: HÖNNIGE (11. vj.) 120.

<sup>18</sup> Erre hívta fel a figyelmet a köztársasági elnök is a 2010 júniusában beterveztett alkotmánymódosításhoz kapcsolódó törvényességi vétójában, ahol kifejezetten amellet érvelt, hogy többszereplős jelölési eljárást kellene bevezetni. Köztársasági elnök törvényességi vétója, II-1/02151-2/2010, 2010. június 21. Lásd még: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea: Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon? *Közjogi Szemle*, 2010/3, 26–32.

<sup>19</sup> BRINKS –BLASS (12. vj.) 309–310.

<sup>20</sup> Lásd erről: *A Kúria új elnöke kormányzati ékszíj a magyar bírósági rendszerben*, Magyar Helsinki Bizottság elemzése, 2020. október 22., [https://helsinki.hu/wp-content/uploads/A\\_Kuria\\_uj\\_elnok\\_20201022.pdf](https://helsinki.hu/wp-content/uploads/A_Kuria_uj_elnok_20201022.pdf).

<sup>21</sup> A hatáskörváltozásokról nyújt átfogó áttekintést például: CHRONOWSKI Nóra: Az alkotmánybíráskodás sarkalatos átalakítása, *MTA Law Working Papers*, 2014/8, 1–14; KOVÁCS Kriszta – TÓTH Gábor Attila: Aufstieg und Krise. Wirkung der deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit auf Ungarn, in *Politik des Verfassungsrechts*, hrsg. Michael WRASE – Christian BOULANGER, Berlin, Nomos, 2013, 308–332.

<sup>22</sup> Alaptv. 37. cikk (4) bek.

<sup>23</sup> „*En úgy érzékeltem, hogy az említett időszakban (2010 és 2013 között) Paczolay elnök úr kerülni akarta a direkt konfrontálódást a kormányzati többséggel, mégpedig az Alkotmánybíróság mint intézmény fennmaradása, megtartása érdekében. Ne felejtjük el, hogy az Alaptörvény előkészítése során volt olyan elképzelés, hogy megszüntetik az Alkotmánybíróságot, és a Kúrián belül hoznak létre egy alkotmányjogi ügyekkel foglalkozó tanácsot. Ráadásul többször előfordult, hogy amikor bizonyos ügyekben a testület „ujjat húzott” a jogalkotóval, akkor a jogalkotó – alkotmányozó hatalmat gyakorolva –, felülírta ezeket a döntéseket, és módosította az alkotmányt.*” „...Hogy ne kelljen a múltat »végeképp eltörölni« – Lévay Miklós alkotmánybíróval Kazai Viktor Zoltán beszélget, *Fundamentum*, 2016/1, 59–71, 65–66.

<sup>24</sup> A leginkább érintett alkotmánybíróvási döntések: 38/2012. (XI. 14.), 43/2012. (XII. 20.), 45/2012. (XII. 29.), 1/2013. (I. 7.), 6/2013. (III. 1.) AB határozatok. Erről részletesen lásd: *Fő fenntartások Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításával kapcsolatban*. A Magyar Helsinki Bizottság, az Eötvös Károly Intézet és a Társaság a Szabadságjogokért közös állásfoglalása, 2013. március 13., [https://helsinki.hu/wp-content/uploads/Fo\\_fenntartasok\\_Magyarorszag\\_Alaptorvenyenek\\_negyedik\\_modositasaval\\_kapcsolatban\\_20130313.pdf](https://helsinki.hu/wp-content/uploads/Fo_fenntartasok_Magyarorszag_Alaptorvenyenek_negyedik_modositasaval_kapcsolatban_20130313.pdf).

<sup>25</sup> Lévay Miklós alkotmánybíróval Kazai Viktor Zoltán beszélget (23. vj.) 70.

<sup>26</sup> Az Alkotmánybíróság, az alkotmánymódosítás élet némileg tompítva, a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban fenntartotta magának a jogot, hogy a régi alkotmánnyal megegyező tartalmú alkotmányos kérdésekben a korábbi gyakorlat elvi döntéseit az indokolásokban továbbra is idézhesse.

<sup>27</sup> Az adatbázisnak nem képezik részét azok a döntések, amelyekben az Alkotmánybíróság OVB határozatokkal szembeni kifogást bírált el.

<sup>28</sup> Az ezzel kapcsolatos módszertani dilemmákról lásd: BODA-BALOGH Éva – DEÁK Izabella – FAZEKAS Flóra – GYÖRFI Tamás – KOVÁCS Ágnes – SÓLYOM Péter: Módszertani kérdések az alkotmánybíráskodás gyakorlatának empirikus elemzéséről, *Közjogi Szemle*, 2019/4, 11–19.

<sup>29</sup> Az absztrakt alkotmányértelmezés és a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata esetében fogalmilag kizárt az alkotmányellenesség megállapítása, így jelen céljainkat szem előtt tartva az e hatáskörökben hozott döntéseket nem tekintjük érdemi döntéseknek.

<sup>30</sup> Tehát a vizsgált időszak első természetes bírósága a Holló 3 testület volt, amely Holló András 2003-ban kezdődő elnöksége alatt a harmadik összetételű testület volt. Ezután – Bragyova András és Kovács Péter megválasztásával – jött létre a Holló 4 testület, majd Balogh Elemér megválasztásával (már Bihari Mihály elnöksége alatt) a Bihari 1 és így tovább. Az utolsó természetes bíróság, amely a vizsgált időszakban működött, a Sulyok Tamás elnöksége alatti első összetétel volt (azaz a Sulyok 1).

<sup>31</sup> Azért határoztuk meg legalább 40-ben az elemzéshez szükséges rendelkezésszámot, mert a vizsgált jogszabályok jobb- és baloldali kormányokhoz rendelése után ezekben az esetekben kaptunk legalább 20 érdemi rendelkezést, ami alapján már levonhattunk következtetéseket.

<sup>32</sup> Az egyszerűség kedvéért itt csupán jogszabályok alkotmányosságáról fogunk beszélni, noha a mulasztás esetében egy jogi helyzet alkotmányellenességéről van szó. A mulasztás megnehezíti a „felelős” kormány megnevezését is. Mi azt a megoldást választottuk, hogy a mulasztásért minden kormányzatot felelősnek tekintettünk, amelynek hivatali ideje alatt a mulasztás fennállt. Mind ebben az esetben, mind a jogszabályok alkotmányellenessége esetében lehetséges az, hogy ugyanazon jogszabály vagy jogi helyzet alkotmányellenességéért több, esetenként különböző politikai irányultságú kormányzat is felelős. A felelős kormányzat azonosításánál nem vizsgáltuk, hogy a parlamenti pártok közül melyek szavaztak meg egy-egy jogszabályt. Tehát ha egy jogszabályt olyan időszakban fogadtak el, amikor baloldali volt a kormánytöbbség, a jogszabályt akkor is a baloldali kormányokhoz rendeltük, ha esetleg azt a jobboldali pártok is megszavazták, és viszont. (Ehhez képest eltérő módszert alkalmazott az MTA Politikatudományi Intézetében folytatott hasonló témájú kutatás, amelyben a vizsgált törvényeket a parlamenti szavazási magatartások alapján jobboldali, baloldali, illetve – ha mindkét politikai oldal megszavazta – konszenzusos kategóriákba sorolták be. Lásd PÓCZA Kálmán – DOBOS Gábor – GYULAI Attila: Hogyan mérjük az alkotmánybíróvási döntések erősségét?: Módszertani keretek és egy próbakutatás eredményei, *Állam- és Jogtudomány*, 2017/2, 41–69, 58.) A felelős kormány(ok)ra vonatkozó adataink nem tartalmazzák azokat az érdemi rendelkezéseket, amelyekben az Alkotmánybíróság bírói ítélet, jogegységi határozat, egyedi közigazgatási határozat vagy önkormányzati rendelet alkotmányosságáról döntött, hiszen ezek kibocsátásáért nem a központi kormányzat felelős.

<sup>33</sup> Mindkét időszakban volt azonban egy-egy olyan év, amikor az átlagtól jelentősen eltért az

alkotmányellenességet megállapító rendelkezések száma. 2006-ban ez az arány mindössze 46,67% volt (a teljes adatsorban a legalacsonyabb), 2012-ben pedig 70,0%. A 2012-es év több szempontból is kitűnik a vizsgált évek sorából, többek között azért, mert a hatásköri változások miatt mindössze 20 érdemi rendelkezés született (a teljes vizsgált időszakban az érdemi rendelkezések évi átlagos száma 56,5). 2012-ben egyébként összességében nem született kevesebb döntés az Alkotmánybíróságon, mint más években, sőt: 2012-ben az AB hivatalos lapjában összesen 435 döntést tettek közzé, a 2005–2017 közötti évek átlaga pedig 392. Ugyanakkor a 435 döntésnek csak a 3,91%-a kerülhetett be az adatbázisunkba, miközben a teljes időszak átlaga 7,56%. A végzések rendkívül nagy száma (85,5%) alkotmányjogi panaszok visszautasításából adódik.

<sup>34</sup> A látszólagosságot azért érdemes hangsúlyozni, mert míg a német választási és pártrendszer összefüggésében a képviselők egyharmadának adott indítványozási jog garantálta a legnagyobb ellenzéki pártfrakció számára a hozzáférést az absztrakt utólagos normakontrollhoz, addig Magyarországon 2012-ben a centrális erőter politikai valóságában a kedvezőbbnek tűnő egynegyedes szabály egyetlen ellenzéki pártfrakciónak sem biztosította a hozzáférést ehhez az eljáráshoz.

<sup>35</sup> Az Alaptv. 24. cikk (2) bek. e) értelmében a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa.

<sup>36</sup> Abtv. 46. § (1)–(2) bek.

<sup>37</sup> Egy példával megvilágítva: a második ciklusát töltő Bihari Mihály 90 érdemi rendelkezés meghozatalában vett részt. Ebből a testület 55-ben állapított meg alkotmányellenességet, 3 rendelkezéshez azonban Bihari különvéleményt fűzött, tehát szerinte nem kellett volna alkotmányellenességet megállapítani. A testület 35 rendelkezésben nem állapított meg alkotmányellenességet, ezek közül Bihari egyikhez sem fűzött különvéleményt. Tehát a 90 érdemi rendelkezésből Bihari szerint 52-ben volt helye alkotmányellenesség megállapításának, ami 57,78%.

<sup>38</sup> Bragyova András, aki a testületen belül követte végig a változást, egyik interjújában úgy fogalmazott, hogy bár „az »új« és a »rég« bírók jogi helyzete is eltér, meg a szakmai előéletük is. De a fő különbséget – értéksemlegesen – kulturálisnak nevezném, természetesen nem a »műveltség« értelmében véve a kultúra terminust. [...] A fő megosztottságot vagy inkább különbséget a jogi érveléshez, általában a jogi módszerhez, végső soron a joghoz való viszonyban látom. [...] Mint minden, természetesen az is vitatható, hogy a jogi módszer alkalmazható-e az alkotmányjogra (mint politikai jogra). Elméleti álláspontként képviselhetőnek tartom [hogy az alkotmányjogban nem alkalmazható a jogászi módszer], bár nem értek vele egyet. Az alkotmánybíróságon belül azonban ennek annyi keresnivalója lehet, mint egy ateistának a vatikáni zsinaton.” „A szakmai vita és az érvelés esélye fennmaradt” – Bragyova András alkotmánybíróval Halmi Gábor beszélget, *Fundamentum*, 2014/1–2, 67–73, 71, 72.

<sup>39</sup> POKOL Béla: *A jog szerkezete*, Budapest, Gondolat–Felsőoktatási Koordinációs Iroda, 1991, 122–126, valamint: *Jogbölcséleti vizsgálódások*, Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1994, 5–25.

<sup>40</sup> A három egykori parlamenti képviselő életútja annyiban eltérő, hogy míg Balsai és Salamon közvetlenül az Országgyűlésből ült át az alkotmánybírói székbe, addig Pokol Béla képviselői pályája 2002-ben véget ért. Pokol ezt követően elsősorban az akadémiai szférában tevékenykedett, míg 2011-ben alkotmánybíróvá nem választották.

<sup>41</sup> Erről lásd bővebben SCHIFFER András: Lehet más, mint zsákmányszerzés, *Reflektor.blog.hu*, 2016. november 21., [https://reflektor.blog.hu/2016/11/21/schiffer\\_andras\\_lehet\\_mas\\_mint\\_zsakmanyszerzes](https://reflektor.blog.hu/2016/11/21/schiffer_andras_lehet_mas_mint_zsakmanyszerzes).

<sup>42</sup> Hasonló következtetésre jut Sente Zoltán is, aki amellet érvel, hogy a 2010–2014 közötti időszakban az Orbán-kormány sikeresen töltötte fel az Alkotmánybíróságot olyan új bírakkal, akik biztosították a kormánypolitika folyamatos támogatását. Lásd: SZENTE, Zoltán: *The Political Orientation of the Members of the Hungarian Constitutional Court between 2010 and 2014*, *Constitutional Studies*, 2016/1, 123–149, 146.

<sup>43</sup> Ez összefüggésben lehet azzal, hogy a testületben ekkor már kisebbségben voltak azok a bírák, akik Lévayhoz hasonlóan úgy vélekedtek, hogy az Alkotmánybíróságnak valódi ellensúlyként kellene működnie a kormányzati hatalommal szemben. „Álláspontom szerint egy olyan kormányzati gyakorlat esetében, amelyben a demokrácia többségi felfogása érvényesül, és amelyet hatalomkoncentráció jellemez, nem lehet alappal érvelni amellet, hogy az Alkotmánybíróságnak nem kell többé betöltenie ezt az ellensúlyszerepet, és nem fontos a testület álláspontja. Kétségtelen, hogy az új szabályozás alapján a korábbinál korlátozottabb körben, de jelenleg is megvannak az eszközei, hatásköre az Alkotmánybíróságnak arra, hogy betöltsé az ellensúly szerepét, és szerintem ezekkel az eszközökkel a testületnek élnie is kell.” – Lévay Miklós alkotmánybíróval Kazai Viktor Zoltán beszélget (23. vj.) 65.

<sup>44</sup> Az összehasonlítás szempontjaként tehát egy olyan kategóriát hoztunk létre, amelybe egyrészt a baloldali kormányokhoz köthető normák vizsgálata tartozott, amelyeknek száma viszonylag alacsony volt, másrészt a politikai erőkhöz nem kapcsolható rendelkezések. Utóbbiak tipikusan a bírósági ítéletek alkotmányosságát érintik, de ide tartoznak a jogegységi határozatok, önkormányzati rendeletek vagy közigazgatási határozatok felülvizsgálatát érintő rendelkezések is.

<sup>45</sup> A baloldalra és jobboldalra vonatkozó oszlopokban az első aloszlopban az alkotmányellenességet megállapító rendelkezések száma, zárójelben az összes érdemi rendelkezés száma szerepel, a második aloszlopban pedig az

---

alkotmányellenesség aránya.

<sup>46</sup> Az „egyéb” rendelkezésekre és a jobboldalhoz köthető rendelkezésekre vonatkozó oszlopokban az első aloszlopban az alkotmányellenességet megállapító rendelkezések száma, zárójelben az összes érdemi rendelkezés száma szerepel, a második aloszlopban pedig az alkotmányellenesség aránya.

<sup>47</sup> Pokol Béla számos publikációban kifejezésre juttatta antiaktivizmusát, de Salamon László is ilyen szerepfelfogását vallott: „*Szerepfelfogásom az Alaptörvényből világosan következik: az Alkotmánybíróság feladata az Alaptörvény védelme, egyedüli viszonyítási pontom az Alaptörvény. [...] Kiindulási pontom mindig az Alaptörvény szövege, úgy is mondható, hogy textuális szemléletű alkotmánybíró vagyok. [...] Az aktivizmussal nagyon óvatos vagyok.*” „Ha az alkotmány az alkotmánybíró számára vállalhatatlanná válna, egyetlen lehetősége volna: a lemondás” Balogh Annamari interjúja Salamon László alkotmánybíróval, *Ars boni*, 2019. május 14., <https://arsboni.hu/ha-az-alkotmany-az-alkotmanybiro-szamara-vallalhatatlanna-valna-egyetlen-lehetosege-volna-a-lemondas/>.

<sup>48</sup> Az országgyűlési szavazás adatai azt mutatják, hogy Czine Ágnes alkotmánybíróvá választására 156 képviselő szavazott „igen”-nel. Ebben az időszakban a 199 fős Országgyűlésben a Fidesz-KDNP 133, míg az LMP 5 képviselővel rendelkezett, ami arra utal, hogy Czinét az említett politikai erőkön kívül más frakciók képviselői is támogatták. Ebből következően Czine Ágnest semmiképpen sem lehet egypárti alkotmánybírónak nevezni.

<sup>49</sup> Tamir MOUSTAFA – Tom GINSBURG: Introduction: The Functions of Courts in Authoritarian Politics, in *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, eds. Tom GINSBURG – Tamir MOUSTAFA,, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, 4–10.

<sup>50</sup> David LANDAU – Rosalind DIXON: Abusive Judicial Review: Courts against Democracy, *University of California Davis Law Review*, 2020, 1322.

<sup>51</sup> *Uo.* 1343.

<sup>52</sup> Ezt az olvasatot támasztja alá Varga Zs. esetében a megválasztásának folyamata is, mivel a parlamenti szavazás eredménye szerint személyét kizárólag annyi (133) képviselő támogatta, ahány tagja az aktuális kormánypárti frakciónak volt, azaz Varga Zs. nemcsak tevékenysége, hanem megválasztása okán is tekinthető „egypárti” alkotmánybíróként. Ugyanez azonban, ahogy erre már fentebb utaltunk, számos 2010 után megválasztott alkotmánybíróról nem mondható el a szavazás adatai alapján.

<sup>53</sup> Tom GINSBURG: *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 22–30.