

FÉKEK ÉS ELLENSÚLYOK

Szente Zoltán

Az alkotmánybírák politikai orientációi Magyarországon 2010–2014

Bajomi-Lázár Péter

*A média gyarmatosítása. Miért tartják egyes közép- és kelet-európai kormányok
tisztelőben a sajtó szabadságát – és mások miért nem?*

AZ ALKOTMÁNYBÍRÁK POLITIKAI ORIENTÁCIÓI MAGYARORSZÁGON 2010 ÉS 2014 KÖZÖTT*

Szente Zoltán

(Nemzeti Közzolgálati Egyetem,
MTA TK Jogtudományi Intézet)

ÖSSZEFOGLALÓ

A tanulmány azt vizsgálja, hogy a magyar alkotmánybíróság 2010 és 2014 közötti működésében – tehát egy kétharmados parlamenti többség mellett – kimutathatók-e politikai befolyások, azaz a testület döntéshozatalát befolyásolták-e jogon kívüli szempontok. Ezt az Alkotmánybíróság (AB) tagjai politikai orientációinak hatásán keresztül elemzi egy empirikus kutatás alapján, amely arra irányult, hogy az AB egyes tagjainak állásfoglalásai milyen mértékben estek egybe az őket eredetileg jelölő politikai oldal ugyanazon ügyekben képviselt nézeteivel.

Kulcsszavak: politika és alkotmánybíráskodás viszonya ■ Alkotmánybíróság ■ alkotmánybírák politikai preferenciái ■ alkotmánybíráskodás függetlensége ■ empirikus kutatás adatai ■ 2010–2014

BEVEZETÉS

Az alkotmánybíráskodás karakterét egyesek úgy jellemzik, hogy amíg „a politikusok alkudoznak, a bírák érvelnek”, s ha az utóbbiak egymás között esetenként alkukat kötnek is, ennek során a váltópénzt az érvek jelentik (Robertson, 2010: 21.). Könnyen hihetnénk, hogy ezt az érvelést biztosan olyan bírák találták ki, akik semmiképp sem akartak politikusnak látszani, s meglehet, nagyon nem is tévednénk. Ám ezzel együtt is ez az álláspont hagyományosnak tekinthető, s azt a – formalista – alkotmányjogi felfogást jellemzi, amely szerint az alkotmánybírósági döntések elsősorban – ha nem kizárólag – jogi érveken nyugszanak.

Bármennyire bevett nézőpontról van is azonban szó, ma már korántsem osztja mindenki: így például „[v]alószínűleg lehetetlen lenne olyan politikatudóst találni, aki megpróbálná fenntartani a jogi alapon történő döntéshozatal mítoszát” (Annus, 2007: 24.).

* Köszönettel tartozom Jakab Andrásnak és Körösenyi Andrásnak a tanulmány első változatához tett megjegyzéseikért.

Az a kérdés, hogy vajon egy alkotmánybíróság legfontosabb döntéseit – a törvények alkotmányosságáról szóló ítéleteit – tisztán jogi, vagy ellenkezőleg, alapvetően (vagy legalább részben) nem jogi, hanem más, politikai, morális vagy egyéb szempontok alapján hozza, Magyarországon is felmerült már korábban is, de 2010 óta még erősebben vetődik fel. Egyrészt szokás szerint nálunk is az alkotmánybíráskodás jogi természetét hangsúlyozzák az elméleti munkák¹ és a gyakorlati megközelítések,² ám egyes határozatai kapcsán gyakran kérdőjelezték meg az Alkotmánybíróság politikai semlegességét.³ Másrészt 2010 óta különleges helyzet jött létre az országban azzal, hogy az Alkotmánybíróságnak az alkotmányt – illetve annak legfontosabb értékeit, az alapjogokat, a jogállamiságot és a hatalommegosztás rendszerét – egy alkotmányozó többséggel szemben kell(ene) megvédenie.

Ebben a tanulmányban ezért azt vizsgálom, hogy a magyar alkotmánybíróság 2010 és 2014 közötti működésében – azaz kétharmados parlamenti többség mellett – kimutathatók-e politikai befolyások, vagyis a testület döntéshozatalát befolyásolták-e jogon kívüli szempontok. Ezt az Alkotmánybíróság (AB) tagjai politikai orientációinak hatásán keresztül elemzem. Ezen belül is elsősorban arra vagyok kíváncsi, hogy az egyes alkotmánybírák magatartása összefüggésbe hozható-e valamelyik politikai oldal – vagyis a kormánypártok, illetve a parlamenti ellenzék – törekvéseivel, azaz tevékenységükben kimutatható-e bármilyen politikai elfogultság. Ennek alapjául egy empirikus felmérés szolgál, amelynek módszerét és eredményeit a 2. fejezetben mutatom be. Végül röviden összegzem a tanulmány gondolatmentét, amely választ kíván adni a fenti kérdésre, azaz hogy az Alkotmánybíróság döntéseit az említett időszakban vajon csak jogi vagy más, különösen politikai szempontok is befolyásolták-e. Mindenekelőtt azonban érdemes röviden áttekinteni a 2010-es kormányváltás óta az Alkotmánybírósággal kapcsolatos változásokat, elsősorban is azokat, amelyek befolyással lehettek az intézmény autonómiájára.

1. INTÉZMÉNYI VÁLTOZÁSOK

A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁSBAN 2010 UTÁN

A 2010-es országgyűlési választások eredményeként létrejött parlamenti erőviszonyok nemcsak azt tették lehetővé az új kormánytöbbség számára, hogy az ellenzéki pártokkal való legalább részleges konszenzus nélkül is, önállóan fogadjon el új alkotmányt, hanem azt is, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalom ellensúlyaként működő alkotmánybíráskodás rendjét is saját elképzeléseinek megfelelően alakítsa át. A Fidesz–KDNP-kormány élt is ezzel a lehetőséggel, s jelentős változtatásokat hajtott végre az intézmény feladat- és hatáskörei, illetve szervezeti rendje tekintetében egyaránt.

Témánk szempontjából kiemelkedő jelentősége van annak, hogy már nem

sokkal az új kormány megalakulása után, 2010. július 5-én az országgyűlési többség úgy módosította az akkor hatályos Alkotmányt, illetve alkotmánybíró-sági törvényt, hogy a jövőben maga jelölhesse ki az Alkotmánybíróság új tagjait. Az 1949/89. évi Alkotmány még úgy rendelkezett, hogy az alkotmánybírákra az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok frakcióinak egy-egy tagjából álló parlamenti bizottság tesz javaslatot, amelynek következtében – tekintettel arra, hogy az ellenzéki pártok száma 1990 óta sosem volt kevesebb a kormánypártokénál – az Országgyűlés csak olyan jelöltekről szavazhatott, akiket a bizottságban legalább az ellenzéki pártok egy része is támogatott. Ennek eredményeként a rendszerváltás óta gyakorlatilag a mindenkori kormány- és ellenzéki pártok alkalmi kompromisszumai alapján folyt az alkotmánybírák jelölése, ami egyfajta politikai egyensúlyt teremtett a testületben azáltal, hogy a konszenzuskényszer miatt a két oldal jelöltjei nagyjából azonos számban kerültek be. Ha ez a szabály maradt volna érvényben, akkor a kormány – minősített parlamenti többsége ellenére – továbbra is eseti alkukra kényszerült volna annak érdekében, hogy jelöltjeiről az Országgyűlés egyáltalán szavazhasson. Ezért az említett alkotmánymódosítás úgy változtatta meg a jelölés szabályait, hogy a parlamenti jelölőbizottság összetételének tükröznie kell a parlamenti pártok képviselőcsoportjai közötti létszamarányokat.⁴ Az alkotmánymódosítás eredményeként tehát ezentúl egy olyan parlamenti bizottság tett javaslatot az alkotmánybírákra, amelyben a kormánypártoknak kétharmados többsége volt. Ezáltal a kormánytöbbség egymaga jelölhette az alkotmánybírákat, s választhatta is meg őket (a megválasztás kétharmados többségi követelménye nem változott). A megváltoztatott jelölési rendet vette át a 2011. évi Alaptörvény is, így a kormánytöbbség több mint négy éve egyoldalúan, saját jelöltjeivel töltheti be a megüresedett alkotmánybírói helyeket.

Ha az új jelölési szabályok alapján kialakult gyakorlatot nézzük, az AB összetételében történt személyi változások igazolják az egyoldalú kormányzati befolyást. 2010 óta egyetlen olyan új tagja sincs az AB-nek, aki az ellenzéki pártok kezdeményezésére került volna megválasztásra. Ez azt jelenti, hogy a 2010 és 2014 közötti parlamenti ciklus idején az Országgyűlés által megválasztott mind a kilenc alkotmánybíró a kormánytöbbség jelölése alapján került a testületbe (lásd az 1. és 2. táblázatot⁵).

1–2. táblázat. Az Alkotmánybíróság tagjai a jelölő pártok alapján a jelölési rendszer megváltoztatása (2010 július) előtt...

Baloldali	Konszenzuszos	Jobboldali
Bragyova András, Holló András, Kiss László, Lévay Miklós	Paczolay Péter	Balogh Elemér, Kovács Péter, Lenkovich Barnabás, Trócsányi László
Összesen		
4	1	4

...és után

Baloldali	Konszenzusos	Jobboldali
Bragyova András, Kiss László, Lévay Miklós	Paczolay Péter	Balogh Elemér, <i>Balsai István,</i> <i>Dienes-Oehm Egon, Juhász Imre,</i> Kovács Péter, Lenkovics Barnabás, <i>Pokol Béla, Salamon</i> <i>László, Stumpf István, Szalay</i> <i>Péter, Szívós Mária</i>
Összesen		
3	1	11

Dólt betűvel a 2010. évi kormányváltás után megválasztott tagok.

Függetlenül attól, hogy a bal-, illetve jobboldali pártok jelöltjeként megválasztott alkotmánybírák milyen magatartást tanúsítottak a testületben, az megállapítható, hogy a kormánypártok és az ellenzék közötti egyensúly rendkívüli mértékben megbomlott a sikeres alkotmánybíró-jelölés tekintetében, s a kormánytöbbség az ellenzékkel való érdemi egyeztetés nélkül biztosította befolyását az Alkotmánybíróság összetételének meghatározására. A kiegyensúlyozott jelölési rendszer garanciáinak megszűnése az alkotmánybírák olyan kiválasztási gyakorlatához vezetett, amelynek során elsősorban politikai szempontok érvényesültek a szakmai megfelelés rovására. A kormánytöbbség által a testületbe választott alkotmánybírák valamennyien a kormánypártokhoz kötődő bizalmi emberek voltak, egyes esetekben nyilvánvaló, illetve erős politikai elkötelezettséggel. Az új kiválasztási rendszerben megválasztott kilenc személy közül hárman (Balsai István, Pokol Béla, Salamon László) korábban jobboldali pártok országgyűlési képviselői, a pártpolitika közismert, befolyásos alakjai voltak. Stumpf István az első Orbán-kormány ún. kancelláriaminisztere, Dienes-Oehm Egon ugyancsak az 1998–2002 közötti Orbán-kormány alatt a Külügyminisztérium integrációs államtitkárságának helyettes vezetője, majd főcsoportfőnöke volt. A többi új tagot elsősorban jogász tevékenységük alapján szokták a kormánypártokhoz közel állónak tekinteni, mivel politikailag megosztó ügyekben képviseltek, illetve érvényesítettek olyan álláspontokat, amelyeket e pártok is támogattak (Halmi, 2014: 36.). A szakmai múltból vagy akár a korábbi politikai tevékenységből persze nem következik automatikusan a politikailag elfogult alkotmánybírói működés. Amiről most szó van, az csupán annyi, hogy a jelölési rend kiegyensúlyozottságának megszüntetése politikailag motivált kiválasztást eredményezett, amelynek során a többség részben saját politikusaival, részben pedig hozzá lojálisnak tekintett jogászokkal töltötte fel a testületet.⁶

Az AB összetételét érintő változás volt még, hogy 2011 nyarán az Országgyűlés 11-ről 15 főre emelte az Alkotmánybíróság létszámát.⁷ A 2011. évi

Alaptörvény 15-ben állapítja meg az AB tagjainak számát. A kiválasztási rendszer változásai miatt ez további lehetőséget teremtett a kormánytöbbség számára, hogy hozzá lojális személyekkel töltsen fel a testületet, csökkentve az AB ellensúlyozó szerepének esélyét. Egy betöltetlen hellyel együtt ugyanis a létszámbővítés nyomán egyszerre öt új alkotmánybíró (Dienes-Oehm Egont, Balsai Istvánt, Pokol Bélát, Szalay Pétert és Szívós Máriát) választott az Országgyűlés, s így már 2011 szeptemberétől erős többségbe kerültek az Alkotmánybíróságon a jobboldal által jelölt tagok. Az amerikai alkotmánytörténetben „*court packing plan*”-nek nevezik Franklin D. Roosevelttel amerikai elnök 1937-es, végül nem teljesült tervét, amely szerint új bírák kinevezésével akarta megváltoztatni a Legfelső Bíróságon belüli erőviszonyokat, megtörve a New Deal-féle törvényeket ellenző többséget. Magyarországon lényegében minden nehézség nélkül megvalósult egy ehhez hasonló forgatókönyv.

Érdemes megemlíteni továbbá a felső korhatár (a 70. életév betöltése) eltörlését 2013 őszén, amelynek nyilvánvaló célja a testületbe a kormánytöbbség által egyoldalúan bejuttatott tagok megbízatásának lényeges meghosszabbítása volt, s így az Alkotmánybíróságon újonnan kialakított többség hosszú időre való biztosítása. Ezáltal öt, 2010 után – azaz már az új jelölési rend alapján – választott alkotmánybíró megbízatási ideje hosszabbodott meg összesen 29 évvel.

A jelölési rend átalakításával párhuzamosan 2011-ben megváltozott az Alkotmánybíróság elnökének választási módja is. Amíg 1990 óta az AB maga választhatta meg elnökét saját tagjai közül, ezt követően az Országgyűlés kétharmados szavazati aránnyal választhatta az elnököt, a korábbiakhoz hasonlóan hároméves ciklusra.

Az Alkotmánybíróság „kormánybarát” összetételének létrehozásával párhuzamosan a testület hatásköreiben is lényeges változások történtek. Ezek közül a testület politikailag legfontosabb jogkörének, a jogszabályok alkotmányosságának vizsgálatára irányuló normakontroll korlátozása volt a legjelentősebb. 2010 novemberében az alkotmányozó többség alkotmánymódosítással lényegében megvonta az ún. közpénzügyi törvények – a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények – alkotmányossági felülvizsgálatának hatáskörét az Alkotmánybíróságtól, amennyiben azok normakontrollját, illetve megsemmisítését az olyan – életszerűtlen – esetekre szűkítette, amelyekben a kifogásolt szabályozás az élethez és az emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokat sérti.⁸ Rendkívüli mértékben szűkült az utólagos normakontroll lehetséges kezdeményezőinek köre is. Amíg korábban bárki bármely jogszabályt megtámadhatott az Alkotmánybíróság előtt

(*actio popularis*), 2012. január 1-től ilyen eljárást már csak a kormány, az országgyűlési képviselők legalább egynegyede, az alapvető jogok biztosa, a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész kezdeményezhet. Ezzel párhuzamosan egyébként bővült is az AB hatásköre az alkotmányjogi panasz két új formájának megjelenésével, amelyek azonban politikai értelemben jobbra semlegesek; igaz, hogy néhány esetben az ún. valódi (azaz a német modell szerinti) alkotmányjogi panasz eljárás vezetett egyes törvények alkotmányosságának felülvizsgálatához.

2. A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÁK DÖNTÉSI MAGATARTÁSÁNAK EMPIRIKUS VIZSGÁLATA

Ha azt feltételezzük, hogy az Alkotmánybíróság jogállásának és összetételének 2010 óta bekövetkezett változásai a testület feletti politikai kontroll biztosítását, illetve a kétharmados parlamenti többség politikai akaratának akadálytalan érvényesítését célozták, ezt elsősorban akkor lehet igazolni, ha az AB gyakorlatáról kimutatható, hogy indokolatlanul változott, s a vitás ügyeket a kormánytöbbség számára kedvező módon bírálja el. Ennek bizonyítására már történtek sikeres kísérletek (Halmai, 2014 és Somody, 2014: 77–80.).

Ennek a tanulmánynak azonban ennél szerényebb ambíciói vannak. Az alábbiakban bemutatott empirikus kutatás célja csupán annyi, hogy megvizsgálja, vajon az alkotmánybírák 2010 óta a döntéshozatali folyamat során politikai preferenciákat is érvényesítenek-e, vagy ilyen hatás nem mutatható ki a tevékenységükben. Ezt azon keresztül vizsgálom, hogy vajon van-e összefüggés az alkotmánybírák jelölésének politikai háttéré és az AB határozatokban rögzített állásfoglalásaik között. A kérdés tehát az, vajon a kormány-, illetve az ellenzéki pártok által javasolt alkotmánybírák véleményei milyen mértékben tükrözik azon politikai oldal álláspontjait – s ezen keresztül érdekeit és értékeit –, amelyek jelölték őket.

A hipotézisem az, hogy van ilyen korreláció: az alkotmánybírák legalább a kiemelten fontos politikai ügyekben – személyenként nyilván eltérő mértékben és módon – nagyobb eséllyel támogatják az őket jelölő politikai csoportok álláspontjait, mint az ellentétes politikai nézeteket, állásfoglalásokat, vagyis magatartásukat legalább részben saját politikai orientációik motiválják. Az egyéni alkotmánybírói magatartás kontextusában a „politikai orientáció” fogalmán meghatározott politikai ideológiák, értékek vagy attitűdök, és/vagy politikai mozgalmak, szervezetek támogatását értem. Ez minden olyan „politikai szempontok szerinti”, vagy „politikailag elfogult” állásfoglalást magában foglal, amelyek nem igazolhatók tisztán jogi érvek alapján, hanem – legalább részben – az illető alkotmánybírák egyéni preferenciáit, értékítéleteit tükrözik.

2.1. A módszer

A kutatás során alkalmazott független változó az alkotmánybírákat jelölő politikai (jobb- illetve bal-) oldal által képviselt álláspont volt az AB elé kerülő ügyekben. A függő változó az egyes alkotmánybírák által az adott ügyben hozott, érdemi határozatban foglalt, dokumentált állásfoglalás, vélemény volt. A hasonló témában folytatott empirikus vizsgálatok során általában az alkotmánybírák szavazási magatartását mérik fel. Magyarországon azonban az alkotmánybíróvási eljárás szabályainak megfelelően a testület formális szavazásának eredményeit nem hozzák nyilvánosságra, s a tapasztalatok szerint a határozatokban dokumentált vélemények megoszlása nem esik teljesen egybe a szavazási eredményekkel.⁹ Ez úgy fordulhat elő, hogy nem minden alkotmánybíró ír különvéleményt, aki a szavazás során a többségi döntés ellen szavazott. Ez azonban nem okozhat hitelességi problémákat, egyrészt mert minden alkotmánybíró annak tudatában dönt a különvélemény megírásáról, hogy ellenkező esetben a többségi határozat aláírójaként jelenik meg az állásfoglalása (azaz vállalta, hogy neve a döntés támogatójaként kerül nyilvánosságra). Másrészt akkor is a kihirdetett határozatok dokumentálják mindenki számára az alkotmánybírák érdemi állásfoglalásait, ha feltehető, hogy a testületen belüli szavazási eredmények tekintetében a korreláció még erősebb az alkotmánybírák szavazatai és az őket jelölő politikai oldal álláspontjai között.

Az adatfelvétel azon alkotmánybíróvási határozatokra terjedt ki, amelyek tárgya a 2010–2014-es parlamenti ciklus idején, vagyis a 2010-ben létrejött kormány hivatali idején született jogszabályok normakontrollja volt, döntően utólagos, kisebb részben előzetes normakontroll-, illetőleg alkotmányjogi panasz eljárás során. A normakontroll-ügyek kiválasztásának csupán instrumentális funkciója van: az előfeltevés csak annyi, hogy ezek politikailag kiemelten fontos ügyek.¹⁰ Ha az alkotmánybíráknak valóban vannak a döntéshozatal során érvényesítendő politikai preferenciáik, akkor azok elsődleges terepe biztosan az alkotmányossági normakontroll, nem zárva ki, hogy hasonló hatás más eljárások során is érvényesülhet. Az egyes törvények ugyan politikai értelemben nyilvánvalóan lehetnek fontosabbak és kevésbé jelentősek, az azonban nem tagadható, hogy 2010 után, a teljes közjogi rendszer megújulásával és az átfogó társadalmi és gazdasági törvényhozással párhuzamosan az AB számos, politikailag nagyon fontos ügygel foglalkozott a normakontroll-eljárások során.

A vizsgálati módszer azon a megfontoláson alapul, hogy a kormánytöbbség által elfogadott jogszabályok – döntően törvények – a kormányoldal politikai preferenciáinak kifejeződései, hiszen a jogalkotás minden kormányzati pozícióban lévő politikai erő elsődleges eszköze céljai elérésében. Ezzel szemben az AB elé került jogszabályok ügyében a baloldali-liberális ellenzéki pártok lényegében mindig azok alaptörvény-ellenessége mellett érveltek. Ezért a

2010. évi kormányváltás után elfogadott jogszabályok normakontrollja során az alkotmánybíráknak az adott norma alkotmányossága melletti állásfoglalását „kormánypárti”, az alkotmányellenesség kimondására irányuló véleményét pedig „ellenzéki” aktusnak tekintettem. Ennek alapján a kétféle alkotmánybírói magatartást 1-es, illetve 0-s értékkel kódoltam.

A felmérés során csak azokat a határozatokat vettem figyelembe, amelyeket az AB teljes ülése fogadott el, s amelyeket illetően a testület megosztott volt – azaz a döntés nem volt egyhangú.¹¹ A három- vagy ötfős tanácsokban hozott döntések ugyanis rendszerint politikailag kevésbé lényeges ügyekre vonatkoznak, amelyekben véleménykülönbség csak ritkán fordul elő, így azok tanulmányozásától témánk szempontjából nem várhatók eredmények. Az egyhangú határozatok kizárását az indokolta, hogy azok jellegüknél fogva nem adnak információt az alkotmánybírák politikai orientációjának eltéréseiről.¹²

Bár az ilyen módon a vizsgálati körbe került döntések csak a 2010 és 2014 között született határozatok kisebb részét jelentik, a fenti kritériumoknak megfelelő valamennyi határozatot vizsgáltam, így ez utóbbi körben a felmérés teljes körű volt.¹³ Ez összesen 42, az adattisztítás¹⁴ után pedig 37 határozatot jelentett, amelyek közül 25 utólagos (absztrakt és konkrét) normakontroll-, 9 alkotmányjogi panasz-, 2 pedig előzetes normakontroll-eljárásban született (további egy határozat ugyanabban a tárgyban benyújtott utólagos normakontrollra irányuló indítványokat, illetve alkotmányjogi panaszokat döntött el).¹⁵ Megjegyzem, hogy az alkotmánybírák politikai orientációja néhány más típusú határozat kapcsán is vizsgálható lett volna, ám az adatok homogenitásának megőrzése érdekében ezeket kihagytam a feldolgozásból.¹⁶

A vizsgált időszakban összesen 18 alkotmánybíró volt a testület tagja, akik közül 13-an végig,¹⁷ 5-en rövidebb-hosszabb ideig¹⁸ voltak csak alkotmánybírók.

Mint már említettem, a kutatás során alkalmazott független (magyarázó) változó az volt, hogy az egyes alkotmánybírák megbízatása melyik politikai oldal jelölése alapján jött létre (lásd a 2. táblázatot), és az milyen álláspontot képviselt az AB elé kerülő ügyekben. Ez a fentebbi hipotézisből következik, amely azon más országokban végzett kutatási eredményeken alapul, amelyek szerint erős összefüggés van az alkotmánybírák állásfoglalásai és megbízatásuk politikai háttéré között.¹⁹ A feltételezést az a megfontolás is erősíti, hogy ha az alkotmánybírák csak jogi szempontok alapján döntenének, akkor nem lenne jelentősége annak, hogy melyik politikai oldal jelölte őket, s értelemszerűen ezen változók között nem lehet erős korreláció. Az 1. fejezetben bemutatott intézményi és személyi politika azonban azt mutatja, hogy a pártok számára nagyon is fontos, hogy olyan jelöltek kerüljenek az Alkotmánybíróság testületébe, akiktől saját ideológiájuk, illetve politikai választásaik támogatását remélhetik. Bár az alkotmánybírák megválasztásukat követően elvileg függetlenek az őket jelölő politikai erőtől, s egyes esetekben valóban megfigyel-

hető autonóm magatartás, a tapasztalatok azt mutatják, hogy állásfoglalásaik nagymértékben egybeesnek az őket jelölő párt vagy tisztségviselő politikai nézeteivel.²⁰ Az alkotmánybírák megbízatásának politikai háttere tehát ésszerű magyarázó változója lehet az alkotmánybírák magatartásának (Garoupa, 2010: 30.). Az pedig, hogy a valóságban is létezik-e ilyen összefüggés, úgy derülhet ki, ha megvizsgáljuk, hogy az alkotmánybírák állásfoglalásai milyen mértékben esnek egybe annak a politikai oldalnak vagy pártnak az ugyanazon kérdésekben képviselt politikájával, amelynek jelöltjei voltak.

E változót általában elnöki rendszerekben a kinevező elnök pártállása (Lindquist–Yalof–Clark, 2000: 797.; Sulfridge, 1980: 560–567.), parlamentáris kormányformák esetén a jelölő párt (vagy tisztségviselő párthovatartozása) alapján (Landfried, 2006: 229–230.; Hönnige, 2007.; Hönnige, 2009.) szokták azonosítani. Ebben a felmérésben azonban én nem a jelölő párt nézeteit, hanem a jelölő politikai oldal (jobb-, illetve baloldal) politikai érdekeit, illetve képviselt álláspontjait tekintettem független változónak, részint azért, mert csak a 2010–2014-es ciklust vizsgáltam, s így az alkotmánybírói magatartás jól összevethető volt a kormány, illetve az ellenzék pozícióival, részint pedig azért, mert az ebben az időszakban az Alkotmánybíróság elé került normakontroll-ügyekben mind a kormánypártok, mind pedig az ellenzéki pártok (egymás között) többé-kevésbé azonos politikai álláspontokat képviseltek. Minthogy a Jobbik egyetlen alkotmánybíróját sem jelölt, s az AB elé került alkotmányos ügyekben változó álláspontjai voltak, a kutatási kérdés az ő esetükben nem volt értelmezhető.²¹

2.2. Az adatok

A 2010 után született jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatára irányuló eljárásokban képviselt alkotmánybírói állásfoglalások elemzése azt mutatja, hogy az AB tagjainak többségénél erős összefüggés van saját véleményük és azon politikai oldal álláspontjai között, amelyik jelölte őket. Amíg a jobboldali pártok által jelölt alkotmánybírák véleménye többnyire az volt, hogy a kormánytöbbség (amelynek megbízatásukat, illetve 2010 előtt megbízatásuk kezdeményezését köszönhatték) által hozott, az AB-nál megtámadott jogszabályok alkotmányosak, addig a korábbi években a másik oldal által jelölt tagok többségükben alkotmányellenesnek tartották ugyanazokat a jogi normákat.

Ha az alkotmánybírák állásfoglalásait összesítjük, akkor a kormánypárti–ellenzéki skálán az alábbi rangsort állapíthatjuk meg, ha 1,00-nek vesszük a teljes mértékben kormánypárti pozíciót (azaz ezt az értéket kapnánk, ha valamennyi támadott jogszabályt alkotmányosnak tartották volna), és 0,00-ás értéket kap a kivétel nélküli ellenzéki álláspont (amit akkor kaptunk volna, ha valaki az összes kifogásolt jogszabályt alkotmányosértőnek minősítette volna):

3. táblázat. Az alkotmánybírák abszolút rangsora a jelölő politikai oldal álláspontjaival való megegyezés szerint, 2010–2014*

<i>Alkotmánybíró</i>	<i>Jelölő oldal</i>	<i>Megfelelés értéke (0–1)</i>
Balsai István	Jobboldali	0,966
Pokol Béla	Jobboldali	0,911
Salamon László	Jobboldali	0,900
Szívós Mária	Jobboldali	0,885
Dienes-Ohm Egon	Jobboldali	0,828
Juhász Imre	Jobboldali	0,823
Lenkovics Barnabás	Jobboldali	0,783
Szalay Péter	Jobboldali	0,727
Stumpf István	Jobboldali	0,447
Balogh Elemér	Jobboldali	0,432
Paczolay Péter	Konszenzusos	0,432
Kovács Péter	Jobboldali	0,361
Bihari Mihály	Jobboldali**	0,250
Holló András	Baloldali	0,222
Kiss László	Baloldali	0,222
Lévay Miklós	Baloldali	0,135
Bragyova András	Baloldali	0,027

*n = 12–37

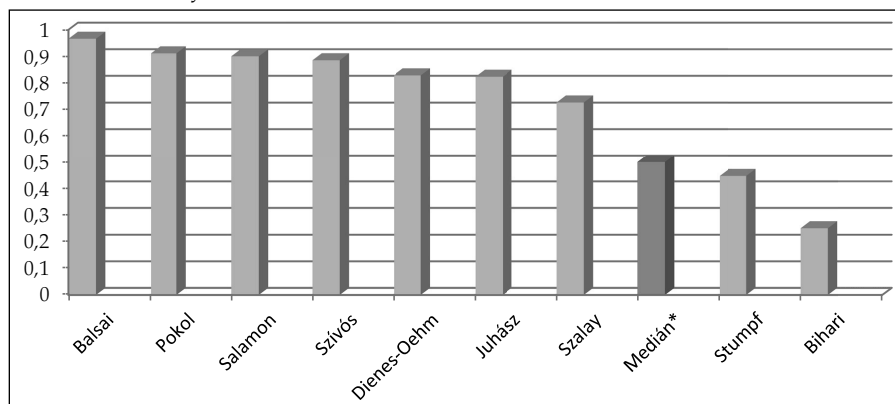
**1999 és 2008 között még baloldali jelöltként volt alkotmánybíró

A 3. táblázatból jól látható, hogy azon alkotmánybírók többsége, akiket jobboldali pártok jelöltek, 2010 és 2014 között erőteljesen támogatta a jobboldali kormány politikáját, míg a korábban baloldali vagy liberális jelöltként a testületbe került tagok mindegyike határozottan ellenezte az Orbán-kormány alkotmányos és szakpolitikai reformjait (hiszen a vizsgált jogszabályok döntő többsége ilyen tárgyú törvény volt).

Különösen a 2010 – az egyoldalú jelölési rendszer bevezetése – óta bekerült alkotmánybírák mutattak fogékonyságot a kormánytöbbség mindenkor álláspontjának támogatására (lásd az 1. ábrát). Ez alól csak két kivétel van, Stumpf István és Bihari Mihály magatartása – amíg az előbbi váltakozva foglalt állást a jobboldali kormányzat jogszabályainak fenntartása, illetve alkotmányjogi elutasítása között, addig az utóbbi, mintha másodjára is az MSZP jelöltje lett volna, hajlamosabb volt az ellenzéki alkotmánybírák véleményének támogatására. A kormánytöbbség jogalkotásának támogatása a 2010 óta megválasz-

tott alkotmánybírák körében olyan erős volt, hogy ha feltesszük, hogy minden alkotmánybíró a későbbiekben is következetes álláspontokat képvisel, akkor – az egykori szocialista képviselő és baloldali alkotmánybíró-jelölt Bihari Mihályt nem számítva –, a Fidesz-kormány pártjai által jelölt alkotmánybírák a jövőben 81%-os valószínűséggel fognak a kormánytöbbség által elfogadott jogszabályok alkotmányosságá mellett szavazni – bármi legyen is azok tárgya, vagy bármilyen alkotmányjogi probléma miatt támadják is meg azokat az AB előtt. Ugyanez az arány az összes (tehát a 2010 előtt megválasztottakat is ideértve) jobboldali jelölt alkotmánybíró esetében (ugyancsak kihagyva Biharit) 73,3%. A jelölő politikai oldal, illetve az általuk jelölt és 2010 után megválasztott alkotmánybírák állásfoglalásai között olyan erős volt a korreláció, hogy a tíz ilyen alkotmánybíró közül négyen minden tíz jogszabály közül kb. kilencszer, további hárman pedig nagyjából nyolcszor a kormányzati érdekeket (vagyis a vitatott jogszabály fenntartását) támogatta. Feltűnő továbbá azon három alkotmánybíró kérlelhetetlen kormánypártisága, akik korábban jobboldali pártok parlamenti képviselői voltak – valójában ők támogatták legintenzívebben az új többség törvényeinek alkotmányosságát, s ebből kitűnően e három alkotmánybíró politikai orientációja a legerősebb a jobboldali AB-tagok közül. Feltűnő azonban, hogy Bihari Mihály, aki a rendszerváltás előtt (1988-as kizárásáig) MSZMP-tag, 1994 és 1998 között pedig az MSZP országgyűlési képviselője volt, nem mutatott hasonló politikai elkötelezettséget. A 2010 óta megválasztott AB-tagok közül leginkább Stumpf István alkotmánybírói magatartása cáfolt rá – legalábbis kezdetben – az előzetes várakozásokra.²²

1. ábra. A kormányzati álláspont támogatásának mértéke a 2010 és 2013 között megválasztott alkotmánybírák körében

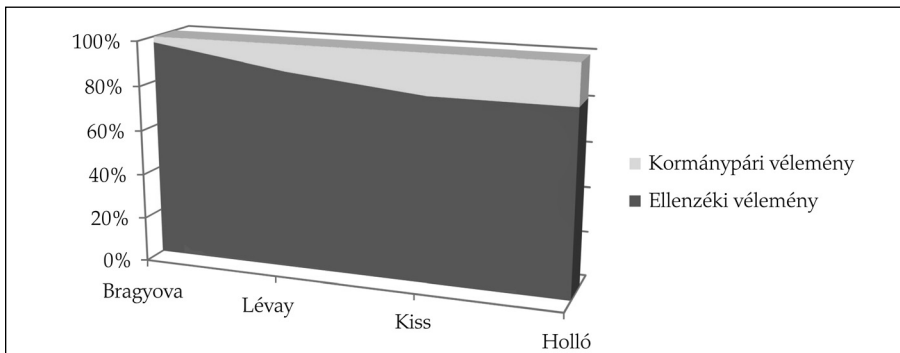


* Valamennyi lehetséges álláspont tekintetében

Mindez különösen annak fényében meglehetősen egyértelmű támogatást jelent, hogy a másik oldalhoz tartozó bírák nagyjából hasonló mértékben utasították el ugyanezeket a jogszabályokat (2. ábra).

Minden jel arra utal, hogy az új kormányzat jogalkotásának egyöntetű és határozott támogatása a 2010 óta megválasztott alkotmánybírák részéről az ellenkező irányba tolta a korábban a másik oldal által jelölt alkotmánybírákat. Ha az Alkotmánybíróság a 2010-ben hatalomra került kormánytöbbség által elfogadott jogszabályok alkotmányosságáról hozott megosztott döntést, akkor az ebbe a csoportba tartozó mind a négy alkotmánybíró egyenként átlagban az ilyen határozatok 85%-ában írt különvéleményt. Bragyova András például az ebbe a körbe tartozó összesen 36 olyan jogszabály ügyében, amelynek elbírálásában részt vett, 35-öt tartott részben vagy teljesen alkotmány- (alaptörvény)ellenesnek, Lévay Miklós 37-ből 32-öt, Kiss László 27-ből 21-et, míg Holló András 18-ből 14-et. Az egykori baloldali (liberális) jelöltként a testületbe került AB-tagok így joggal nevezhetők „ellenzéki” alkotmánybíráknak, hiszen – figyelembe véve az ügyek tárgyát – a határozatok többségéhez fűzött véleményeik alapján ők úgy gondolták, hogy a kétharmados kormánytöbbség lényegében véve folyamatosan alkotmányellenesen kormányzott.

2. ábra. Az ellenzéki és a kormánypárti álláspontok támogatásának mértéke a baloldali (vagy liberális) pártok által jelölt alkotmánybírák között



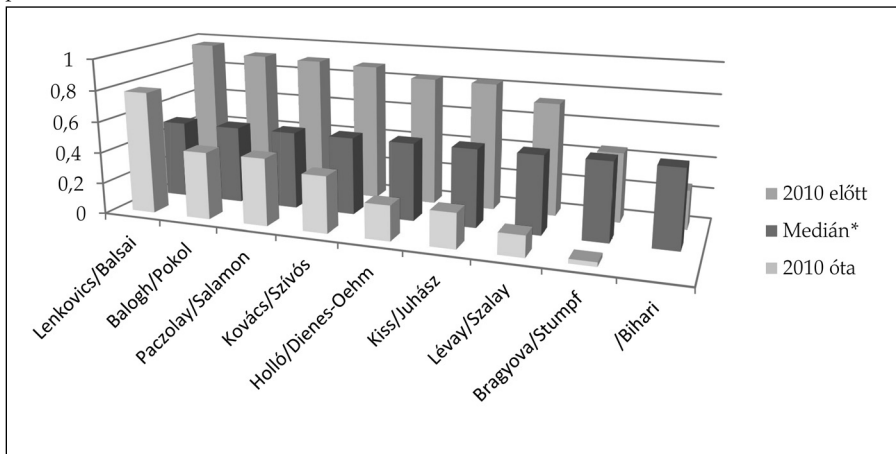
Figyelemre méltó az is, hogy néhány alkotmánybíró esetében nem érvényesült az a hipotézis, amely szerint erős korreláció van az alkotmánybírák által a 2010 után született jogszabályok normakontroll-ügyeiben képviselt vélemény, illetve azon politikai oldal érdekei között, amely jelölte őket. Paczolay Péter vonatkozásában ez nem meglepő, hiszen ő konszenzusos jelölt volt. Kiegyensúlyozottnak látszik a szintén jobboldali jelölt Balogh Elemér és Stumpf István alkotmánybírói magatartása, különösen az utóbbi (akit már az új többség választott meg 2010 júliusában), figyelemmel már említett korábbi vezető politikusi múltjára is. Még inkább a szabályt erősítő kivétel a jobboldali jelölésű Kovács Péter alkotmánybírói magatartása, amelynek alapján összességében

(36 állásfoglalása alapján) ő az ellenzéki és a kiegyensúlyozott AB-tagok között helyezhető el.

A fenti adatok ismeretében nem meglepő, hogy az Alkotmánybíróságon belül több személyi koalíció alakult ki az azonos oldalon álló alkotmánybírák között, amely többé-kevésbé állandósult együttszavazásokat jelentett. Ez a testületen belüli éles polarizációt mutatja.²³ A stabil politikai orientációknak megfelelően mindkét oldalon volt példa ilyen véleményközösségre. A leggyakoribb együttszavazásra Bragyova András és Kiss László között került sor, akik 88,88%-ban hasonló álláspontot foglaltak el az olyan ügyekben, amelyek eldöntésében mindketten részt vettek. De még három ellenzéki jelölt – Bragyova András, Kiss László és Lévay Miklós – hasonló állásfoglalása is gyakoribb volt (86,11%), mint az AB-n belüli legerősebb jobboldali szövetségé, amelyet Szívós Mária és Szalay Péter alkotott az ügyek 78,78%-ában. Megjegyzendő azonban, hogy a teljes azonosulást jelentő közös vélemény (a többséghez való csatlakozás vagy közös különvélemény) mellett még az említett esetekben is többször előfordult önálló, illetve eltérő indokolású különvélemény.

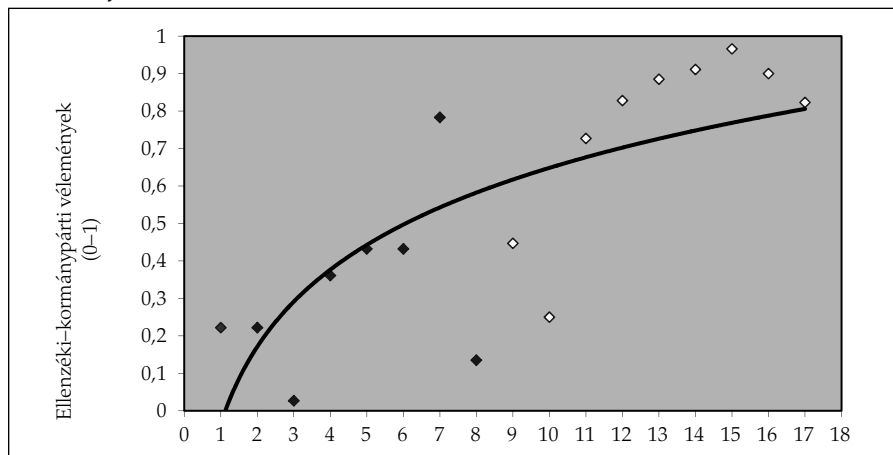
A politikai orientáció mellett megfigyelhető a korábban, illetve a 2010 óta megválasztott alkotmánybírák eltérő magatartása, ahogy azt a 3. és 4. ábra mutatja. A 2010 előtt parlamenti konszenzussal megválasztott alkotmánybírák jellemzően szkeptikusabbak voltak az új kormánytöbbség jogszabályainak alkotmányosságával szemben, míg a jobboldali kormánytöbbség által a testületbe küldött tagok véleménye sokkal kedvezőbb volt, vagyis ők jellemzően támogatták a Fidesz-kormány reformjait, illetve kiterjedt jogalkotási programját.

3. ábra. A konszenzussal és a 2010–2013 között egyoldalúan, a kormánytöbbség által választott alkotmánybírák állásfoglalásai a kormánypárti–ellenzéki (1,00–0,00) álláspontok szerint



* Valamennyi lehetséges álláspont tekintetében

4. ábra. A megválasztás dátuma és az alkotmánybírói magatartások összefüggésének logaritmus regressziós függvénye (világossal jelölve a 2010–2013 között megválasztott alkotmánybírákat)



Míndez azonban csupán árnyalja, de nem kérdőjelezi meg a politikai orientáció, illetve az egyéni politikai preferenciák meghatározó szerepét az alkotmánybírói állásfoglalások kialakításában, ahogy az a 3. ábrából ugyancsak jól kitűnik.

Az alkotmánybírói állásfoglalások kvantitatív elemzése megerősítette a tanulmány elején feltételezett korreláció meglétét. Bármennyire erős is azonban ez az összefüggés, önmagában nem ad magyarázatot az egyes alkotmánybírák és az őket jelölő politikai oldal véleményeinek egybeesésére (vagy eltérésére), ezért kvalitatív elemzéssel, azaz a többségi és a kisebbségi vélemények legfontosabb tartalmi elemeinek, illetve érvelési módjának vizsgálatával igyekeztem kizárni az alkotmánybírák politikai orientációjával szembeni esetleges alternatív magyarázatokat. Ennek eredményei szerint semmilyen más független változó jelentősebb szerepe nem mutatható ki a kézenfekvő, s az empirikus adatok által megerősített tényezővel szemben (a kvalitatív elemzés eredményeit részletesebben lásd alább).

2.3. Elemzés

A tanulmány kérdéscélje alapján a 2. pont elején megfogalmazott hipotézist – összefüggés van az alkotmánybírák által elfoglalt álláspontok és az őket jelölő pártok által képviselt nézetek között az új kormányzati többség által elfogadott-elfogadtatott jogszabályok normakontroll-ügyeiben – az adatok elemzése megerősítette: erős, egyes alkotmánybírák esetében rendkívül erős korreláció mutatható ki a kétféle vizsgált adat között. Az AB-tagok többségének

esetében az eredmények határozottak és egyértelműek; az alkotmánybírák konzekvens álláspontokat képviselnek ebben a tekintetben, függetlenül az eléjük kerülő ügyek tárgyától és a vizsgált alkotmányos problémától. Bár idővel minden bizonnyal változhat az alkotmánybírák véleménye akár ugyanabban a kérdésben is,²⁴ az itt figyelembe vett négyéves időszak ehhez túl rövidnek tűnik. Azon alkotmánybírák esetében pedig, akiket saját táboruk kezdetben még lojálisnak gondolt (mint például Bihari Mihályt és Stumpf Istvánt), a „kiszámíthatatlanság” vagy „árulás” (vagyis a szakmai függetlenség jelei) nem saját korábbi magatartásukhoz képest jelentkezett, hanem a 2010-es kormányváltás utáni megbízatási idejük elejétől.

Az alkotmánybírói magatartás és az őket jelölő politikai oldal nézetei közötti erős korreláció alól csak három alkotmánybíró (Paczolay Péter, Balogh Elemér, Stumpf István) jelentett kivételt. Paczolay Péter esetében jelölésének konszenzusos módja magyarázatot jelenthet kiegyensúlyozott magatartására (azaz váltakozó állásfoglalásaira), ami minden bizonnyal az elnöki tisztségből is eredő kényes egyensúlyozás eredménye volt.²⁵ Hasonló egyensúlyozó magatartás jellemezte Stumpf Istvánt is, aki mind fontos alapjogi kérdésekben, mind államszervezeti és egyéb ügyekben egyfajta „hintapolitikát” folytatott.²⁶

Az alkotmánybírák között a vizsgált időszakban csak igen mérsékelt kollegialitásról beszélhetünk, ha ennek mércéje az egyhangúság. Az alkotmánybírák között kezdettől olyan nagy volt az ideológiai távolság, hogy a kollegiális egyetértésnek nem volt nagy terepe, sőt a taktikai állásfoglalások és alkuk lehetőségei folyamatosan szűkültek. Amíg például kezdetben néhány emblematikus ügyben a testület képes volt egyhangú határozatot hozni,²⁷ addig 2013 áprilisa után – amikor többségbe kerültek az egyoldalúan a Fidesz-kormány által jelölt alkotmánybírák – erre már nem volt esély. Ezzel együtt a testületen belüli konformitás, illetve az alkalmazkodás sem voltak jellegzetes magatartásformák, sajátos módon még az AB fenyegetettségének időszakában sem. Ezzel szemben az AB-re a rendkívül erős polarizáltság volt jellemző, amit nem önmagában az egyhangú döntések nagyon alacsony aránya, hanem a szembenálló táborok erős kohéziója mutat. Ez annak volt betudható, hogy az állandósult szembenállás – illetve a valószínű ideológiai küzdelem – a két ellentétes oldalon álló alkotmánybírókat egyre szélsőségesebb (határozottabb) pozícióba toltá.

Összességében az alkotmánybírák többségénél kimutatható erőteljes politikai igazodás mértéke meglepő; a tapasztalatok szerint ugyanis az alkotmány- vagy felsőbbíróságokba jelölt bírák többsége politikai értelemben inkább mérsékelt (hiszen ez megkönnyíti az ilyen jelöltek elfogadtatását), akik ezért hajlamosabbak lehetnek a kompromisszumokra és az alkotmánybírói presztízs megőrzése, valamint a határozatok végrehajtásának biztosítása érdekében oly fontos egységes fellépésre (Sunstein–Schkade–Ellman–Sawicki, 2006: 83–85.; Wesel, 2004: 216.). Magyarországon azonban 2010 – de elsősorban 2013 ápri-

lisa – után más helyzet alakult ki. Noha az adatok fényében jól lehet érvelni amellet, hogy sokáig a valódi választóvonal a „régí” (parlamentari konszenzusal megválasztott) és az „új” (egyoldalúan jelölt) alkotmánybírák között húzódtott, a testület felduzzasztásával, illetve tagjainak kicserélésével ennek a jelentősége folyamatosan csökkent. A belső erőviszonyok radikális megváltozása, az egyensúly megbomlása után már nem voltak olyan kényszerek, amelyek az új többséget kompromisszumokra készítették volna.²⁸ A más alkotmánybíróságokban gyakran erős testületi hatás ezért a minimálisra csökkent, ha maradt ilyesmi egyáltalán. Végül megemlíthető az is, hogy a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat az új Alaptörvény és a közjogi rendszer átalakítása közepette nem bizonyult elég erősnek és elfogadottnak ahhoz, hogy kiküszöbölje az alkotmánybírák közti ideológiai különbségeket, azzal, hogy ha a jog egyértelmű, akkor a bírák akkor is egyetértének, ha egyébként jelentős eltérés van egyéni felfogásuk között (Sunstein–Schkade–Ellman–Sawicki, 2006: 83.). Az alkotmánybírák politikai orientációja felülírt csaknem minden korábbi alkotmányos konszenzust, sok esetben olyan törvényi megoldásokat ismerve el alkotmányosnak, amelyek megkérdőjelezték a jogállamiság számos, korábban tabunak tekintett normáját.

A kutatási eredményekből nem vezethető le a politikai preferenciák kizárólagos hatása, sőt néhány alkotmánybíró esetében még annak meghatározó szerepe sem igazolható. Mivel az alkotmánybírák álláspontjai nem esnek teljesen egybe az őket jelölő pártok politikai érdekeivel illetve nézeteivel, biztos, hogy egyéb szempontok is motiválják az AB tagjainak véleményeit. Az itt ismerttetett empirikus vizsgálat adatai azonban nem alkalmasak arra, hogy ezeket az egyéb hatásokat felmérjék és mértéküket megállapítsák.

Akár mennyire meggyőzőnek tűnnek is azonban az adatok, érdemes megvizsgálni, hogy vajon azt mértük-e, amit akartunk, és azt pontosan tettük-e; azaz ellenőriznünk kell, hogy a következtetéseink megbízhatók és hitelesek. A lehetséges ellenérvek áttekintése révén a felmérés eredményeinek mélyebb elemzését is elvégezhetjük.

A legfontosabb kétség azzal kapcsolatban merülhet fel, hogy még ha fennáll is az említett korreláció, vajon annak valóban az alkotmánybírák politikai orientációja az oka, vagyis egyéni preferenciáiknak megfelelően döntenek, vagy más magyarázat is lehetséges.²⁹ Plauzibilis válasz lehet például az alkotmánybírák szakmai meggyőződése, jogi felfogása, bírói (jogász) filozófiája. Az alkotmányjogi kérdések, érvek mindig különböznek a politikai megfontolásoktól, még abban az esetben is, ha ugyanazon tárgyra vonatkoznak. Az alkotmánybírák a vitás kérdéseknek nem a politikai, hanem az alkotmányjogi vonatkozásait vizsgálják, megállapításaik még akkor is ezekre vonatkoznak, ha történetesen a végeredményt (a jogszabály alkotmányosságáról szóló döntést) illetően megegyeznek valamelyik politikai fél álláspontjával (Möllers, 2011: 317).

Ennek a lehetséges magyarázatnak azonban több problémája is van.³⁰ A legfontosabb mindjárt az, hogy az alkotmánybírói állásfoglalásokat nem jog-filozófiai értékekkel, meghatározott szabályozási rezsimek megoldásaival vagy értelmezésméletekből levezethető következtetésekkel vetettük egybe, hanem politikai viták szembenálló feleinek pozícióival. Ha az alkotmánybírák csak az Alaptörvény rendelkezései és jogi szempontok alapján, vagy akár saját jogászai ideológiájuk és értékeik szerint foglalnak állást, vajon hogyan lehetséges, hogy ezek a vélemények az alkotmánybírák mintegy kétharmadánál kb. 80%-os arányban, több mint négyötödük esetében pedig mintegy 70%-os arányban egybeesnek valamelyik politikai oldal nézetével? Vajon hogyan lehetséges az, hogy történetesen éppen annak a politikai oldalnak az érdekeivel, amely őket alkotmánybíróknak jelölte?

Logikailag ez csak abban a kevéssé valószínű esetben lenne lehetséges, ha valamelyik politikai oldal nézetei és törekvései teljes egészében, vagy legalábbis rendkívül nagy mértékben egybeesnének az alkotmányossági követelményekkel (avagy valamely határozott bírói-alkotmányértelmezési felfogással), míg a másik oldalé teljesen, vagy legalábbis túlnyomórészt alkotmányellenesek lennének (vagy ellentétesek ezzel a szakmai értékrenddel). De még ha elfogadnánk is ezt a valószínűtlen feltételezést, akkor sem lenne ésszerű magyarázat arra, hogy az alkotmányosságot képviselő politikai tábor politikai nézetei miért épp azon alkotmánybírák szakmai meggyőződéseivel esnek egybe, amelyeket ők maguk jelöltek. Nem világos továbbá, hogy milyen konzekvens alkotmányjogi felfogás értékei fedik csaknem teljes mértékben a 2010 utáni közjogi átalakulásokat és radikális társadalmi és gazdasági reformok irányait (és fordítva). Ha az alkotmánybírák csakis alkotmányjogi szempontokat mérlegelnének álláspontjuk kialakítása során, akkor véleményeiknek a valamennyi lehetséges állásfoglalás alapján számított medián érték körül kellene szóródnia, s egyenletes vagy egyenlőtlen standard eloszlást kellene mutatnia;³¹ ezzel szemben az egyéni vélemények jól láthatóan a jelölő politikai oldalak álláspontjaihoz igazodnak.

A többségi és a különvélemények egy részének kvalitatív elemzése szintén azt mutatja, hogy az alkotmánybírák nem valamely jól meghatározott bírói filozófia mentén döntenek; aktivizmusuk, illetve önkorlátozásuk, a múltbéli AB-gyakorlattól való eltérések, illetve azok fenntartása rendszertelenül történik, de legalábbis nem illeszkedik következetesen valamely értelmezésmélet keretei közé.^{32, 33}

De ha el is vetjük az alkotmányos, illetve jogi szempontok meghatározó szerepét az alkotmánybírói döntéshozatal során, ez még mindig nem jelenti, hogy politikai alapon döntenek. Magatartásukat befolyásolhatják a testületen belüli erőviszonyok, alkuk és taktikai állásfoglalások. Éppígy szerepe lehet az AB intézményi érdekeinek is; a testületnek ügyelnie kell arra, hogy határozatait más politikai aktorok tiszteletben tartsák és végrehajtsák, különösen egy

kétharmados parlamenti többség mellett, hiszen csak néhány éve annak, hogy alaposan megkurtították a hatáskörét, mert nem a kormánytöbbségnek tetsző döntést hozott. Az AB-nek figyelemmel kell kísérnie saját társadalmi megítélését is, ha hosszú távon érvényesíteni akarja intézményi érdekeit. Sőt, még ha el is ismerjük a bírák egyéni attitűdjeinek, preferenciáinak hatását, akkor sem biztos, hogy azok politikai értékválasztások; az alkotmánybírák magatartása morális meggyőződést is kifejezhet, vagy pragmatikus hozzáállást is jelezhet. S végül nem zárhatjuk ki, hogy a döntések kialakulásában az alkotmányjogi szakmai szempontoknak is jelentőségük van; ha például az Alaptörvény egyértelmű rendelkezést tartalmaz az adott ügyre, vagy a korábbi AB-gyakorlat felülbírálatának nincs oka, akkor nem valószínű, hogy a testület tagjai mégis inkább saját politikai felfogásuk érvényesítésére törekednének.

E tényezőik hatása, akár rendszeres vagy állandó befolyása a döntéshozatali folyamatra nem tagadható – legalábbis az ismertetett adatok önmagukban nem cáfolják, hogy a politikai orientáción kívül más faktorok is számíthatnak. Ám ez sem változtat azon, hogy az alkotmánybírák állásfoglalásai a kiemelten fontos politikai ügyekben nagyon erős korrelációt mutatnak az őket jelölő politikai oldal érdekeivel, s ezt a felsorolt alternatív lehetőségek egyike sem magyarázza. Nem kétlem, hogy az egyes alkotmánybírák – akár jóhiszeműen – csupán „beleolvassák” az alkotmányszövegbe a saját ízlésüknek, politikai, ideológiai felfogásuknak megfelelő tartalmat, ám ettől a döntéshozatal nem válik politikailag kevésbé elfogulttá.

Úgy tűnik, az adatok leginkább az alkotmánybírák személyes politikai orientációjával magyarázhatók, vagyis az alkotmánybírák állásfoglalásai azért egyeznek meg statisztikailag jelentős mértékben az őket eredetileg jelölő politikai oldal nézeteivel, mert politikai orientációjuk, személyes politikai preferenciáik ehhez az oldalhoz kötik őket.³⁴ Ez azt is megmagyarázza, hogy a pártoknak miért volt olyan fontos már 2010 előtt is az alkotmánybíró-jelölés, s a Fidesz-kormány kétharmados többségére támaszkodva miért monopolizálta a jelölést, majd tartotta olyan fontosnak, hogy hozzá lojális tagokkal töltsse fel a testületet.

A politikai orientációt, ahogy azt a 2. fejezet elején definiáltam, ebben az összefüggésben valamely politikai ideológiához vagy szerveződéshez köthető értékek, attitűdök és preferenciák jelentik. További kérdés, hogy ha ez így is van, akkor az alkotmánybírák pártpolitikai vagy egyéni politikai preferenciáik, ideológiai meggyőződésük szerint döntenek-e. Ez a két lehetőség azonban aligha választható szét pontosan, de ez nem is szükséges: egyrészt a politikai pártok már azzal is elérik céljukat, ha egy velük szimpatizáló jelöltet választanak meg, még akkor is, ha az illető elég autonóm személyiség; a lényeg, hogy politikai meggyőződése megfeleljen az illető párt értékeinek, politikai irányvonalának. Másrészt, mivel a kutatási hipotézis csak az volt, hogy az alkotmánybírák állásfoglalásai és az őket jelölő politikai oldal nézetei között

szoros összefüggés van, az adatelemzés eredménye pedig az lett, hogy az AB tagjainak egyéni véleményeit jelentősen befolyásolja saját politikai orientációjuk (azaz elsősorban nem jogi szempontok alapján döntenek), nincs kiemelkedő jelentősége annak a kérdésnek, hogy ha ez valóban így van, azt az alkotmánybírák miért teszik. Úgy vélem, az empirikus adatok nem alkalmasak annak megállapítására, hogy az alkotmánybírák milyen mértékben igazodnak az általuk preferált politikai erőhöz, s mennyiben döntenek saját politikai értékítéleteik alapján. Csupán az biztos, hogy elsősorban politikai preferenciáik alapján döntenek; s bár erős bizonyítékok vannak arra, hogy ezek egyben pártpolitikai szimpátiák (s nem csupán olyan egyéni értékválasztások, amelyek éppen egybeesnek annak a pártnak a politikájával, amely jelölte őket), a politikai orientáció e két oldala nem választható szét.

Ezzel a következtetéssel szemben a jellemzően „ellenzéki” magatartást tanúsító alkotmánybírók esetében felvethető az az alternatív magyarázat, hogy ők valójában nem egy politikai oldalhoz igazították állásfoglalásaikat, hanem csak határozottan felléptek a jogállamiság lebontásával szemben. Ennek a fajta érvelésnek nagy súlyt ad, hogy a vizsgált ügyek kb. egyharmadában az alkotmánybírói felülvizsgálat tárgya olyan szabályozás volt, amit nemzetközi emberi jogi szervezetek, illetve európai uniós vagy Európa tanácsi intézmények is többször bíráltak, mert azokat ellentétesnek tartották az európai konstitucionalizmus értékeivel. Azt is mondhatnánk, hogy az itt alkalmazott módszertan alapján például az Európai Unió is jellemzően „ellenzékinek” minősülne, miközben nyilvánvaló, hogy az EU mindvégig igyekezett távol tartani magát a magyar belpolitikai vitáktól. Ez az ellenvetés részben megáll, azzal azonban, hogy a nemzetközi szervezetek érvelése nem a magyar alaptörvényen alapult, hanem az európai konstitucionalizmus gyakran általános értékein, márpedig az Alkotmánybíróság a nemzeti alkotmány normái felett őröködik – úgy tűnik még akkor is, ha azok nem feltétlenül konformak az európai alkotmányosság egyes elveivel. Másrészt ha el is ismerjük az elvont jogállamiság védelmének politikasemleges törekvését az „ellenzéki” alkotmánybírák esetében, ez az őket jelölő politikai oldal (vagyis az ellenzék) politikai pozícióival való erős korrelációra önmagában még nem ad elégséges magyarázatot; erősen kétséges például, hogy a miniszterek irányítási jogának korlátozása személyzetpolitikai hatáskörük szűkítésén keresztül, a frakcióalakításhoz szükséges képviselői létszám emelése vagy az alkotmánymódosítások alkotmánybírói felülvizsgálhatóságának elutasítása az alkotmányos jogállam ellen irányuló lépések lettek volna (politikai jelentőségük viszont annál nagyobb lehetett).

Más jellegű kihívást jelent a körkörös érvelés problémája. Az amerikai szakirodalomból ismert bírálat lényege, hogy amíg a bírák attitűdjeit a szavazási magatartásukból vezetik le, a szavazási magatartást attitűdjeikkel magyarázzák.³⁵ A mi esetünkben azonban nincs szó körbenforgó érvelésről, hiszen a feltárt összefüggésben az alkotmánybírák állásfoglalásai és az őket jelölő po-

litikai oldal nézetei a függő és független változó viszonyában (ok-okozati viszonyban) állnak egymással. Amíg tehát az alkotmánybírói magatartást jelentős mértékben a politikai attitűd magyarázza, az alkotmánybírák politikai orientációja nem azért köthető valamelyik politikai oldalhoz, mert meghatározott ügyekben meghatározott véleményt képviseltek.

3. KÖVETKEZTETÉSEK

Az alkotmánybírák többsége 2010 és 2014 között nagyon nagy mértékben az őket jelölő politikai oldal érdekében vagy politikájának megfelelő álláspontokat képviselt, attól függetlenül, hogy az AB által vizsgált ügy ideológiailag milyen irányultságú volt, vagy mi volt a tárgya, és attól is, hogy a konkrét ügyben mi volt az alkotmányjogi probléma. A vizsgált időszakban a politikai orientáció meghatározó szerepet játszott valamennyi baloldali-liberális jelölt alkotmánybíró, s – egy kivétellel – az összes 2010 óta a jobboldal által megválasztott AB-tag esetében. A politikai attitűdök meghatározó vagy erős szerepet játszottak a 17 vizsgált alkotmánybíró³⁶ közül 14 állásfoglalásainak kialakításában, igaz, két esetben (Bihari Mihály és Kovács Péter) nem a jelölési mód alapján várt, hanem az ellenkező irányban. Ez azt jelenti, hogy az alkotmánybírák több mint 80%-ának magatartását alapvetően befolyásolja politikai orientációjuk, kétharmaduknál pedig ez az őket jelölő politikai oldalhoz köthető. Az alkotmánybírák állásfoglalásai és az őket jelölő politikai oldal nézetei és érdekei közti erős korrelációra csak az AB tagjainak egyéni politikai orientációja – politikai ideológiai hovatartozásuk, értékeik, attitűdjeik és preferenciáik összessége – ad plauzibilis magyarázatot. Eszerint az alkotmánybírák azért szavaznak konzekvensen valamelyik politikai oldal által képviselt politika mellett, mert általában egyetértenek azzal, vagy mert valamely egyéb okból támogatják azt.

Az ismertetett empirikus kutatás nem zárta ki, sőt közvetett módon igazolta a politikai orientáció melletti egyéb tényezők befolyásoló szerepét az Alkotmánybíróság döntéshozatali folyamatában. Ennek mérésére ez az empirikus vizsgálat azonban nem volt használható, így legfeljebb csak spekulatív úton következtethetünk arra, hogy az AB belső viszonyai, a közvélemény, saját intézményi érdekei, a tételes alkotmányjog szakmai szempontjai, a koherens értelmezési gyakorlat kialakításának igénye és esetleg más faktorok is befolyásolják az egyéni állásfoglalásokat. Ezek szerepének meghatározásához más, illetve további kutatásokra lenne szükség.

Az azonban bizonyosnak látszik, hogy amíg az Alkotmánybíróság tagjait politikusok választják ki saját politikai szempontjaik alapján azért, hogy – egyebek mellett – politikai ügyekben hozzanak végső döntést egy olyan alkotmány alapján, amelyet az egyik politikai tábor hozott a saját értékeinek érvényre juttatása és céljainak elérése érdekében, addig az alkotmánybírák

döntéseit mindig jelentős – sőt alighanem meghatározó – mértékben a politika fogja befolyásolni, legyen szó az alkotmánybírák saját politikai preferenciáiról, vagy azokról, akik a testületbe küldték őket.

JEGYZETEK

- ¹ „[A]z alkotmánybíráskodás jogi döntést hoz, (...) a jogi következtetés jogi ereje az, ami az alkotmány jogi »erejét«, minőségét az alkotmánybíráskodási döntésnek kölcsönzi.” Ezért az alkotmánybíráskodás bármilyen igazolásában központi helyet foglal el a jogi érvelés, s az alkotmánybíróság – mint bíróság – alapvető jellemzői a joghozakötöttség, a függetlenség, a pártatlanság és az elfogulatlanság (Bragyova, 1994: 149–150).
- ² „[A]z Alkotmánybíróság esetében független, pártoknak el nem kötelezett szakmai testületről van szó”, s az alkotmányos válság is úgy akadályozható meg, ha „a politikai nézeteltéréseket semleges jogi konfliktussá fordítják át, és egy szakértő, semleges és független fórum pontot tesz a vita végére”. Ez a testület az Alkotmánybíróság, amelynek semlegessége adja morális súlyát. (Sólyom, 2001: 118–119.). A politikai mérlegeléstől független alkotmánybírósági működés mítosza teljesen elterjedt az 1990-es évek elejétől a hazai szakirodalomban. Lásd például Holló: 63.; Paczolay (1995).
- ³ Lásd például Pokol, 1992: 5.; Halmai, 1998: 3.
- ⁴ Az Alkotmány 2010. július 5-i módosítása a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.
- ⁵ A táblázatban nem szerepel Bihari Mihály, akit a Fidesz–KDNP jelöltjeként választottak meg 2010 júliusában, mert a megbízatása időközben, 2013-ban lejárt.
- ⁶ Az egyetlen kivételnek Bihari Mihály látszik, akit korábbi (1999 és 2008 közötti) alkotmánybírói megbízására a Magyar Szocialista Párt jelölt, s aki korábban MSZP-s parlamenti képviselő volt. 2010 júliusában azonban a jobboldali koalíció jelölte, ami egyes vélekedések szerint annak viszonzása volt, hogy 2007-ben az AB elnökeként támogatta a Fidesz–KDNP ún. szociális népszavazási kezdeményezésének alkotmányosságát. Lásd például: M. László, 2008.
- ⁷ Lásd a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénynek az Alaptörvénnyel összefüggő egyes átmeneti rendelkezések megalkotása érdekében szükséges módosításáról szóló 2011. évi LXI. törvény 3. §-át, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról szóló 2011. évi LXII. törvény 1. § (1) bekezdését.
- ⁸ Lásd a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény 1. §-át.
- ⁹ Az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozat 59. § (1) bekezdése szerint a teljes ülés szavazással fogadja el határozatait, s ezzel egyidejűleg jelenthetik be a testület tagjai a különvélemény vagy párhuzamos indokolás megfogalmazására vonatkozó szándékukat. A Tü. határozat 13. § (3) bekezdése szerint a teljes ülésről szóló, a szavazás eredményeit is tartalmazó emlékeztető tíz évig nem nyilvános. A minta a német Szövetségi Alkotmány-

bíróság eljárásrendje lehetővé teszi, ahol 1971 óta ugyanilyen szabályok vonatkoznak a szavazások nyilvánosságára és a különvélemények megírásának lehetőségére (Lietzmann, 2006: 269).

¹⁰ Kétségtelen, hogy egyes törvények alkotmányosságának megítélése politikailag semlegesnek vagy legalábbis kisebb jelentőségűnek látszik, ám ez mindig egyéni megítélés kérdése. A vizsgálati körbe vont határozatok teljes körűségének biztosítása ezért erősebb érv volt az összes vonatkozó határozat elemzése mellett, mint a kevésbé fontos törvények normakontroll-ügyeinek kizárása valamilyen egyéni értékítélet alapján.

¹¹ Egyhangúnak vettem azokat a döntéseket, amelyekben nem született egyetlen különvélemény sem, hiszen a párhuzamos vélemény egyetért a határozat érdemi részével, csak az indokolásával nem. Így nem kerültek be a vizsgált adatok közé azok a határozatok, amelyekben volt(ak) párhuzamos vélemény(ek), de különvélemény nem, mint például a 8/2011. (II. 18.), a 29/2011. (IV. 7.), vagy a 37/2011. (V. 10.) AB határozatok, amelyekhez több alkotmánybíró párhuzamos indokolást fűzött.

¹² Bár az egyhangú határozatok kizárása a vizsgálatból problematikus lehet, hiszen azok elvileg éppúgy informálhatnak az alkotmánybírák szakmai vagy politikai értékválasztásairól, mint a megosztott döntések, az itt tárgyalt vizsgálati körben ezek aránya elenyésző volt. Másrészt a nagy tömegű, egyhangúlag elfogadott, technikai jellegű határozatok (például az OVB-határozatok felülvizsgálatai során) megalapozatlanul erős konszenzusra utalhattak volna a testületen belül.

A vizsgált időszakban – és eljárásokban – egyébként összesen kilenc egyhangú határozat született (ebből kettő a visszamenőleges, 98%-os adó ügyében), vagyis az összes vonatkozó határozat 17,6%-ában egyetlen különvélemény sem született. Ezek figyelembe vétele sem változtatott volna azonban lényegesen a felmérés eredményein. Beszámításuk esetén az összesített rangsorban szereplő szélső értékeket mutató Balsai István esetében a vonatkozó adat 0,966-ról 0,971-re, Bragyova Andrásnál 0,027-ről 0,151-re, míg a legkiegyensúlyozottabb adatokat mutató Paczolay Péter tekintetében 0,432-ről 0,478-ra változott volna.

¹³ Mivel néhány ország esetében néha már az alkotmánybírói döntéseket témakör szerint is szegmentálják, ennél kisebb elemszámú empirikus vizsgálatokat is végeznek. Az itt vizsgált határozatok tárgya ráadásul alapjogi ügyektől (lelkiismereti és vallásszabadság, véleménynyilvánítás szabadsága) államszervezeti (bírók jogállása) és gazdasági (nemzeti vagyoni) kérdéseken keresztül szakpolitikai tárgyú jogszabályokig terjedt, és rendkívül sokféle alkotmányjogi problémával foglalkozott.

¹⁴ Nem vettem figyelembe azokat az alkotmányjogi panaszokat elbíráló határozatokat, amelyek egy már elbírált ügyben érkeztek, s így a döntések lényegében ismétlődően technikai jellegűek voltak. Így az AB több olyan alkotmányjogi panaszt elutasított, amelyeket a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény egy időközben, a 8/2011. (II. 18.) AB határozattal megsemmisített rendelkezésének alkalmazása miatt kezdeményeztek, de a vitatott rendelkezést az AB *pro futuro* hatállyal érvénytelenítette, míg a támadott panasz alapjául szolgáló döntés ezt megelőző időpontban született. Az azonos tárgy – és az eredeti határozattal azonos megosztottság – miatt ezek figyelembe vétele lényegében ugyanazon ügy kapcsán indokolatlanul növelte volna az elterések mértékét, és állandósult szembenállást mutathatott volna csupán ugyanazon véleménykülönbség alapján.

Az alkotmánybírósági többség továbbá több esetben is azt a taktikát alkalmazta, hogy a támadott törvény bizonyos kevésbé lényeges rendelkezéseit megsemmisítette, de a törvényhozó által választott – s valójában kifogásolt – megoldásokat helybenhagyta. Amennyiben a különvélemények ehhez képest lényeges eltérést tartalmaztak – például a teljes törvény megsemmisítésére irányultak –, akkor a többségi határozatot „kormánypártinak” minősítettem, a különvéleményeket pedig „ellenzékinek”, mint például a 20/2014. (VII. 3.) és a 36/2013. (XII. 5.) AB határozatok esetében.

Az adattisztítás harmadik iránya a különvélemények csoportosítása volt, azok alapvető tartalmi ellentéte miatt. Néhány esetben ugyanis olyan alkotmánybírák írtak különvéleményeket a többségi határozathoz, akik egymással álltak szemben legelősebben. A 32/2013. (XI. 22.) AB határozat esetében például, amíg Paczolay Péter és Bragyova András azért nem értett egyet a többségi határozattal, mert a nemzetbiztonsági szolgálatok titkos információgyűjtésének miniszteri engedélyezésének lehetőségét alaptörvény-ellenesnek tartották, s nem elégedtek meg az arra vonatkozó alkotmányos követelmény meghatározásával, addig Salamon László különvéleményében ez utóbbit is indokolatlannak tartotta, Szívós Mária pedig már az indítvány befogadásával sem értett egyet. Az előforduló egy-két ilyen esetben a különvélemények tartalma alapján kategorizáltam az érintett alkotmánybírák állásfoglalását.

¹⁵ 36/2013. (XII. 5.) AB határozat.

¹⁶ Így például az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszok alapján megosztott döntéseket hozott olyan kúriai végzésekről, amelyeknek jelentős politikai vonatkozásaik voltak, így például pártot elmarasztaló, vagy jogsértően elhelyezett választási plakátról szóló országos, illetve nemzeti választási bizottsági határozatok elbírálásáról, vagy közérdekű adatigénylés megtagadásáról. Lásd 31/2013. (X. 28.) AB határozat, 1/2014. (I. 21.) AB határozat, 5/2014. (II. 14.) AB határozat, 3036/2014. (III. 13.) AB végzés. De lényeges politikai tartalma volt a 8/2014. (III. 20.) AB határozatnak is, amelynek tárgya az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek absztrakt alkotmányértelmezése volt.

¹⁷ Balogh Elemér, Balsai István, Bragyova András, Dienes-Oehm Egon, Kiss László, Kovács Péter, Lenkovics Barnabás, Lévy Miklós, Paczolay Péter, Pokol Béla, Stumpf István, Szalai Péter, és Szívós Mária.

¹⁸ Bihari Mihály, Holló András, Juhász Imre, Salamon László és Trócsányi László. Trócsányi László a vizsgált időszak alatt csak nagyon rövid ideig volt alkotmánybíró, mert 2010 őszén lemondott tagságáról, hogy az új koalíció párizsi nagykövete lehessen.

¹⁹ Richard Nixon amerikai elnök egy híres mondása szerint „egy elnök legfontosabb személyi döntései az Egyesült Államok Legfelső Bírósága tagjainak kinevezései”. Idézi Segal–Spaeth, 1993: 125. Ebből arra lehet következtetni, hogy az elnökök hozzájuk hasonló ideológiájú bírákat neveznek ki annak érdekében, hogy befolyásolják a bíróságok döntéseit, akár hosszú időre (uő. 118.).

²⁰ A bírák meglepő függetlenedésére több ismert példa van. Amerikában több elnök is csalódásának adott hangot amiatt, hogy az általa kinevezett bírók nem úgy szavaztak, ahogy azt várták. Theodore Roosevelt elnök pikírt megjegyzése szerint „egy banánból faragott bírónak is több gerince lenne”, mint Oliver Wendell Holmes bírónak, akit ő nevezett ki, de utólag Harry Truman és Dwight D. Eisenhower elnök is egy-egy legfelső bírósági bírót kinevezését (Tom Clarkét,

- illetve Earl Warrenét) tekintette a legnagyobb hibájának. A példákat lásd Epstein–Segal: 2005: 119–120. Ezek az esetek azonban kivételek voltak csupán; összességében nagyon ritkán fordultak elő a *Supreme Court* bírái esetében, s az elnökök a kinevezésekkel többnyire elérték céljaikat (Epstein–Segal, 2005: 121.; Sunstein, Cass R.–Schkade, David–Ellman, Lisa M.–Sawicki, Andres, 2006: 130.; Toobin, 2008: 43). Nemcsak abban a tekintetben van tehát összefüggés, hogy egy demokrata elnök liberális, egy republikánus pedig konzervatív jelölteket nevez ki, hanem abban is, hogy „[m]inél liberálisabb (vagy konzervatívabb) az elnök [aki kinevezi a bírákat], kinevezettjeik annál liberálisabban (vagy konzervatívabban) szavaznak” (Epstein–Segal, 2005: 133).
- ²¹ Jóllehet formailag több más ellenzéki párt (LMP, Együtt-PM, Demokratikus Koalíció) sem jelölt korábban alkotmánybíró, azok egy része a korábbi Magyar Szocialista Pártból szakadt ki, ennél is fontosabb volt azonban, hogy néhány kivételtől eltekintve a vizsgált ügyekben egységes (ellenzéki) magatartást tanúsítottak.
- ²² Kettejük közös sajátossága még, hogy valószínűleg egyikük sem felelt meg az alkotmánybíróvá választás törvényi feltételeinek, amennyiben nem voltak gyakorlati jogászok, s korábban kiemelkedő (vagy egyéb) jogtudományi munkásságuk sem volt; Bihari Mihály ugyan már megválasztásakor is egyetemi tanár és az MTA doktora volt, ami látszólag megfelel a törvényi feltételeknek, ám e címeit nem az állam- és jogtudományokból, hanem politikatudományból szerezte, így azok nem igazolhatták kiemelkedő elméleti jogtudományi teljesítményét. Stumpf István még formálisan sem felelt meg egyik feltételnek sem. Ehhez hasonlóan lásd Halmi, 2014, 36. Nincsenek azonban bizonyítékok arra vonatkozóan, hogy mindez befolyással lett volna tevékenységükre, másrészt más olyan alkotmánybírákat (például Balsai Istvánt) is megválasztottak, akik szintén nem feleltek meg a feltételeknek, de más alkotmánybírói magatartást tanúsítottak, mint Bihari vagy Stumpf.
- ²³ A testületen belüli polarizáció és a politikai orientáció 2010 utáni megerősödését mutathatja, hogy az AB tagjai között feltehetőleg nem volt olyan éles és standard az elkülönülés a korábban, a második Orbán-kormány 2010 nyári megalakulását megelőzően született jogszabályok normakontrollja során. Ez azért csak feltételezés, mert csupán véletlenszerű, de nem szisztematikusan végzett vizsgálat áll mögötte.
- ²⁴ Egy amerikai felmérés szerint például a Legfelső Bíróság tagjainak szavazási magatartása megbízatásuk első négy évében erősebb korrelációt (.64) mutat az őket kinevező elnök ideológiájával, mint később. Aki pedig legalább tíz évig szolgál a Bíróságon, annál ez az arány már csak .49 (Epstein–Segal, 2005: 136.).
- ²⁵ Amibe belefért a kormánytöbbség számára nagyon fontos, ám alkotmányjogi szempontból rendkívül aggályos törvények jóváhagyása is, mint a Takarékbank államosításáról szóló, vagy az ún. semmisségi törvény alkotmányosságának támogatása.
- ²⁶ Stumpf támogatta például a bírák kényszernyugdíjazását előíró, vagy a semmisségi törvény alkotmányosságát, ellenezte ugyanakkor az új egyházügyi és médiajogi szabályozást. Ráadásul, amíg „ellenzéki” véleményeinek többsége 2011-ben és 2012-ben született, 2013 közepétől erőteljes túlsúlyba kerültek a kormánytöbbséget támogató állásfoglalásai; az utóbbi időszakban az itt vizsgált állásfoglalásainak kétharmadában az AB előtt lévő jogszabályok alkotmányossága mellett foglalt állást. Kiegyensúlyozott összteljesítménye így valójában két ellentétes periódus összegzéséből adódik.

- ²⁷ Így a kormánytisztviselők indoklás nélküli felmentése (8/2011 (II. 18.) AB határozat), a 98%-os visszamenőleges különadó (184/2010. (X. 28.) AB határozat) és a kizárólagos hatalomgyakorlás kísérlete megállapíthatóságának (3025/2013. (II. 12.) AB végzés) ügyében.
- ²⁸ A politikai szembenállás fenntartását erősítheti továbbá, hogy úgy tűnik, Magyarországon van (politikai) élet az AB-tagság után is: Sólyom László köztársasági elnök, Trócsányi László nagykövet és miniszter lett alkotmánybíróvá pályafutása után.
- ²⁹ Természetesen nem az alkotmánybíráknak a vizsgált jogszabályok alkotmányosságáról kialakított véleményeinek standard eltérései számítanak, hiszen ezek önmagukban nem bizonyítják, hogy az eltéréseknek politikai motivációik lennének. A bizonyíték a jelölt politikai oldalaknak ugyanazokban az ügyekben képviselt nézeteivel való, többnyire nagyon erős korreláció.
- ³⁰ Megjegyzem, hogy azoknál, akiknek alkotmánybíróvá jelölésük előtt nem volt sem jogtudósi, sem bírói előéletük (mint például Bihari Mihály, Stumpf István, Balsai István vagy Salamon László), ez az érv eleve nem jöhet szóba.
- ³¹ Ha a bírák szavazási magatartása a konzervatív–liberális ideológiai osztályozás alapján jelentősen eltér a középértéktől, akkor biztonságosan következtetni lehet arra, hogy ez magyarázó változója a bírói magatartásnak (Spaeth, 2008: 760.).
- ³² Tagadhatatlan azonban, hogy bizonyos jogi felfogások következetes képviselete megjelent egy-egy bírónál, mint például a korábbi alkotmánybíróvági határozatokkal (illetve az azokban foglalt konstrukciókkal) szembeni fenntartások Pokol Béla több különvéleményében, arra hivatkozással, hogy azok az új alkotmányszöveg miatt már nem tekinthetők feltétlenül iránymutatóknak. Lásd például a 174/2011. (XII. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményét.
- ³³ Balázs Zoltán kvalitatív elemzéssel meggyőzően bizonyítja, hogy az AB egyes tagjai 2010 után tisztán politikai érveléseket használtak álláspontjuk alátámasztására (Balázs, 2014.).
- ³⁴ Hasonlóan erős korrelációt máshol is mértek már. Egy amerikai felmérés szerint a Warren-bizottság óta 2008-ig kinevezett bírák esetében a bírák politikai ideológiai elkötelezettsége és szavazási magatartása közötti korrelációs koefficiens értéke 0.78 volt, amiből azt a következtetést vonták le, hogy alapvetően ez az elkötelezettség befolyásolja a bírói állásfoglalásokat (Segal, 2008: 26.).
- ³⁵ A körkörös érvelés vádját Segal és Spaeth azzal igyekeznek elkerülni, hogy a Legfelső Bíróság bírúinak múltbéli szavazási magatartásával nem politikai attitűdjeiket magyarázzák, hanem annak alapján jósolják meg a bírók későbbi szavazatait. A jövődbeli szavazások becslésének pontossága pedig bizonyítja a független változó magyarázó erejét, vagyis a bírói attitűdök szerepét a döntéshozatalban (Segal–Spaeth, 1993: 24–25.). Úgy tűnik azonban, hogy ezen a módon csak közbeiktatnak egy eljárást (a későbbi szavazási magatartás előrejelzését), de közvetett módon mégiscsak a szavazási magatartásból vezetik le az attitűdök meghatározó szerepét. Egy további megoldásuk egy másik proxymódszer alkalmazása; ennek során a bírójelöltek előzetes sajtóbeli megítélését vetették össze a megválasztott bírók későbbi tényleges szavazási magatartásával, ami megerősítette az eredeti mérési eredményeket.
- ³⁶ Mint láttuk, egy esetben – Trócsányi Lászlónál – megfelelő adatok hiányában a politikai elkötelezettség nem volt vizsgálható.

IRODALOM

- Annus, Taavi (2007): Courts as Political Institutions. *Juridica International*, No. XIII.
- Balázs Zoltán (2014): *A közérdek az alkotmánybíráskodásban (2012-2014)*. Kézirat.
- Bragyova András (1994): *Az alkotmánybíráskodás elmélete*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet.
- Epstein, Lee–Segal, Jeffrey A. (2005): *Advice and Consent. The Politics of Judicial Appointments*. Oxford–New York, Oxford University Press.
- Garoupa, Nuno (2010): Empirical Legal Studies and Constitutional Courts. *Indian Journal of Constitutional Law*, Vol. 4., No. 3.
- Halmi Gábor (1998): Népszavazás és alkotmánybíráskodás – a politika és jog határán. *Beszélő*, Vol. 3., No. 3.
- Halmi Gábor (2014): In memoriam magyar alkotmánybíráskodás. A pártos alkotmánybíráskodás első éve. *Fundamentum*, Vol. 18., No. 1-2.
- Holló András (é.n.): *Az Alkotmánybíróság. Alkotmánybíráskodás Magyarországon*. Útmutató Kiadó, Budapest.
- Hönnige, Cristoph (2007): *Verfassungsgericht, Regierung, und Opposition – Die vergleichende Analyse eines Spannungsdreiecks*. Wiesbaden, VS Verlag.
- Hönnige, Cristoph (2009): The Electoral Connection: How the Pivotal Judge affects Oppositional Success at European Constitutional Courts. *West European Politics*, Vol. 32., No. 5.
- Landfried, Christine (2006): Die Wahl der Bundesverfassungsrichter und ihre Folgen für die Legitimität der Verfassungsgerichtsbarkeit. In: van Ooyen, Robert Chr.–Möllers, Martin H. W. (Hrsg.): *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lietzmann, Hans J. (2006): Kontingenz und Geheimnis. Die Veröffentlichung der Sondervoten beim Bundesverfassungsgericht. In: van Ooyen, Robert Chr.–Möllers, Martin H. W. (Hrsg.): *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lindquist, Stefanie A.–Yalof, David A.–Clark, John A. (2000): The Impact of Presidential Appointments to the U.S. Supreme Court: Cohesive and Divisive Voting within Presidential Blocs. *Political Research Quarterly*, Vol. 53., No.4.
- M. László Ferenc (2008): Bihari Mihály pályaképe – A munkaruhától a talárig. *Magyar Narancs*, No. 24.
- Möllers, Christoph (2011): Legalität, Legitimität und Legitimation des Bundesverfassungsgerichts. In: Jestaedt, Matthias–Lepsius, Oliver–Möllers, Christoph–Schönberger, Christoph: *Das engrenzte Gericht. Eine kritische Bilanz nach sechzig Jahren Bundesverfassungsgericht*. Berlin, Suhrkamp Verlag.
- Paczolay Péter (1995): Alkotmánybíráskodás a politika és jog határán. In: Paczolay Péter (vál., szerk., stb.): *Alkotmánybíráskodás. Alkotmányértelmezés*. Budapest.
- Pokol Béla (1992): Aktivistá alkotmányjogász vagy parlamenti törvénybarát? A magyar alkotmánybíráskodásról. *Társadalmi Szemle*, Vol. 47., No. 5.
- Robertson, David (2010): *The Judge as Political Theorist. Contemporary Constitutional Review*. Princeton and Oxford, Princeton University Press.

- Segal, Jeffrey A.–Spaeth, Harold J. (1993): *The Supreme Court and the Attitudinal Model*. New York, Cambridge University Press.
- Segal, Jeffrey A. (2008): Judicial Behavior. In: Whittington, Keith E.–Kelemen, Daniel R. and Caldeira, Gregory A. (eds.): *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford, New York, Oxford University Press.
- Somody Bernadette (2014): Újmagyar alkotmánybíráskodás. *Fundamentum*, Vol. 18., No. 1-2.
- Sólyom László (2001): Az Alkotmánybíróság önértelmezése. In: Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Spaeth, Harold J. (2008): Reflections about Judicial Politics. In: Whittington, Keith E.–Kelemen, Daniel R.–Caldeira, Gregory A. (eds.): *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford, New York, Oxford University Press.
- Sulfridge, Wayne (1980): Ideology as a Factor in Senate Consideration of Supreme Court Nominations. *The Journal of Politics*, Vol. 42., No. 2.
- Sunstein, Cass R.–Schkade, David–Ellman, Lisa M.–Sawicki, Andres (2006): *Are Judges Political? An Empirical Analysis of the Federal Judiciary*. Washington, Brookings Institution Press.
- Toobin, Jeffrey (2008): *The Nine. Inside the Secret World of the Supreme Court*. New York, Anchor Books.
- Wesel, Uwe (2004): *Der Gang nach Karlsruhe. Das Bundesverfassungsgericht in der Geschichte der Bundesrepublik*. München, Karl Blessing Verlag.