

# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÚJ HATÁSKÖRE

(Közhatóságok közötti, alkotmányos természetű,  
jogi konfliktusok megoldása)

**DR. VARGA ATTILA**  
**egyetemi adjunktus**

---

Az alkotmánybíróság időnként a politikai és jogi viták keresztüzébe kerül, elsősorban döntései révén, másodsorban mint sajátos alkotmányjogi hatásköröket gyakorló önálló közhatalmi intézmény.

Igaz ez akkor is, ha éppen üdvözljük, és akkor is, ha éppen (az utóbbi időben egyre gyakrabban) kárhozzatjuk vagy kritizáljuk döntéseit. Szükség van tehát az Alkotmánybíróságra, mégpedig azért, mert a modern európai jogrendszerek immáron nélkülözhetetlen intézménye, mely a jogállamiság fölött őröködik és védi az társadalmi szerződésnek is felfogható alkotmányt, mely alapja és kerete a fennálló jogrendnek, fékje és korlátja a politikai hatalomnak.

Az erős Alkotmánybíróság feltétlen híveként is azt mondom, hogy elemezni kell a hatásköröket, és az ezek alapján hozott döntéseket, mert kialakulhat olyan helyzet, amely eltorzíthatja a taláros testület szerepét, megváltoztathatja eredeti alkotmányos rendeltetését és ezáltal a jogállam sérülhet, a politikai rendszer működésképtelenné válhat.

Ezért jogos a kérdés, hogy ki őrzi az őrzőket? Időnként pedig – külön intézmény hiányában, nem lévén senki és az Alkotmányon kívül semmi az Alkotmánybíróság fölött – nincs más válasz, mint az, hogy a felelős gondolkodás és az ebből esetlegesen adódó döntés és cselekvés.

E tanulmányban éppen arra teszek kísérletet, hogy jelezzem a román Alkotmánybíróság egy sajátos hatáskörét, és néhány e vonatkozásban hozott döntésével igazoljam, hogy éppen a fent említett torzulásnak lehetünk tanúi, annak ma még beláthatatlan következményeivel.

Mindjárt az elején szeretném tisztázni, hogy ezért a helyzetért felelősnek nem az Alkotmánybíróságot látom, hanem alapvetően a hiányos, kö-

vetkezetlen, inkohereus alkotmányos rendelkezéseket, amelyek mindezt lehetővé tették.

## **1. Fogalmi keret**

### **a. Alkotmányvédelem – mint funkció**

Az alkotmány védelme, az alaptörvény felsőbbségének, illetve érvényesülésének biztosítása az alkotmányossághoz szervesen kötődő fogalom.

Az alaptörvény felsőbbségének elvében és követelményében kifejeződik a törvényeknek az alkotmányhoz való megfelelés igénye. Ez leginkább a törvények alkotmányosságának az ellenőrzésében érhető el, melyet végezhet és végez is maga a törvényhozó a jogalkotás folyamatában. Ugyanakkor történhet bírói úton is, melyet végezhet a rendes bírósági testület valamelyike, általában a Legfelsőbb Bíróság (amerikai modell), vagy végezhet egy erre szakosodott testület, az Alkotmánybíróság (európai modell). Az alkotmány felsőbbrendűségének érvényesüléséről ott beszélhetünk, ahol bármely modell keretében, de létezik a törvények intézményileg szervezett ellenőrzése.

Az alkotmányosság tartalmában több, mint maga az Alkotmány, hiszen ez gyakorlatban működő, és a társadalmi tudatban rögzült alaptörvényt, azt is mondhatnánk, hogy a folyamatosan realizálódó alkotmányt jelenti.

Az alkotmányosságban tehát megfogalmazódik az, hogy a megfelelő elvek, formák és tartalom alapján megalkotott Alkotmány megteremti a szabadság és az igazságosság állapotát. Kétségtelen, hogy ennek az illúziók határát feszegető optimizmusnak igazán az alkotmányvédelem adhat, biztosíthat alapot, vagyis az a közhatalmi tevékenység, mely az alkotmányvédelemben realizálódik. Az alaptörvény védelmének leghatékonyabb formája az alkotmánybíráskodás, vagyis az alkotmány bírói védelme.

Az alkotmány védelme tehát tágabb értelemben a társadalom rendjének megőrzését jelenti, szűkebb értelemben az Alkotmányban rögzített elvek, rendelkezések, szabályok alacsonyabb szintű jogszabályokban történő érvényesülését, melyet akár bírói úton is ki lehet kényszeríteni.

Ebben az összefüggésben is kimutatható az alkotmánybíráskodás rendkívül jelentős szerepe az alkotmányos jogállami rendszer megőrzésében, a jogbiztonság és közvetve az alapjogok érvényesítésében.

Ehhez azonban szükséges, hogy maga az alkotmány pontosan, koherens módon megszabja az Alkotmánybíróság helyét, szerepét, funkcióit, feladat-

és hatáskörét, olyan módon, hogy az szervesen illeszkedjen az adott jogrendszerbe, fokozva (és nem akadályozva) annak hatékonyságát.

Az elkövetkezőkben e követelménynek való megfelelést, illetve annak elmaradását és annak látható következményeiről lesz szó.

## **b. Alkotmánybíráskodás – mint tevékenység**

### **Alkotmánybíróság – mint intézmény**

Az Alkotmánybíróságnak, a hagyományosnak tekinthető európai modellje szerint mint önálló, a hatalmi ágaktól elkülönülten (mintegy azok fölött) működő független politikai igazságszolgáltató hatóság fő feladata a törvények alkotmányosságának az ellenőrzése.

Ez a sajátos tevékenység egyben meghatározza az Alkotmánybíróságnak mint intézménynek, illetve az alkotmánybíráskodásnak mint tevékenységnek a helyét és szerepét a polgári demokráciáknak, a hatalommegosztás elvére épülő államszervezeti rendszerében.

A már említett európai modell szerint – mely elnevezés alapvetően az amerikai modell megkülönböztetésére szolgál – az egyik hatalmi ágba sem sorolható (vagy éppen önálló hatalomként megjelenő) Alkotmánybíróság feladatai és hatáskörei révén éppen a jogállamiság feltételeinek biztosítását, bizonyos keretek között a hatalommegosztás elvének érvényesülését, valamint az alkotmányos alapjogok garantálását kell rendeltetésének alapvető céljaiként meghatározni.

Kétségtelen, hogy ez sajátos alkotmányos szerepkör, mely egyben sajátos jelleget is ad az Alkotmánybíróságnak, de azt is eredményezi, hogy a taláros testület munkája jelentős mértékben hatással van a jogrendszerre vagy akár az adott ország politikai rendszerére is. Ez természetesen nem jelentheti csak a kialakult jog- és politikai rendszer korrekcióját, de semmiképpen annak módosulását, netán átalakítását.

Az Alkotmánybíróság legáltalánosabb és legalapvetőbb rendeltetésének megfelelő feladata az alkotmányos keretek megőrzése, az alaptörvény érvényesülése. Amennyiben hatáskörének gyakorlása eredményeképpen, vagy bármilyen más módon az Alkotmánybíróság akár „kényszerűségből” is, de módosít, alakít az adott alkotmányos jogrenden és politikai rendszeren, ott súlyosan sérülhetnek a polgári demokráciák legalapvetőbb értékei, illetve maga az alaptörvény szorulhat alapos felülvizsgálatra.

Érdemes megemlíteni Hans Kelsen, osztrák jogtudóst, aki a lépcsőzetes norma elméletével megteremtette az alkotmánybíráskodás európai modelljének alapjait, és idézni azon kifejezését, melyben az Alkotmánybírást negatív törvényhozónak nevezte, arra utalva, hogy az alkotmányossági normakontrollal lényegében a hatályos jogrendszert tisztítja meg az alkotmányellenes elemektől.

Ez egyszersmind azt is jelenti, hogy az Alkotmánybíróság nem lehet tényleges jogalkotó, még akkor sem, ha egyes döntései, bizonyos értelemben (bár eltérő nézetek vannak ezzel kapcsolatosan az alkotmányjogi szakirodalomban) tekinthetők jogforrásoknak.

Ugyanakkor, ha a jogrendszert oly módon befolyásolja, hogy változtat a kialakult alkotmányos szabályokon és a politikai rendszeren, illetve hogy módosítja a kialakult intézményes hatalmi erőviszonyokat, akkor komoly gond van, vagy az Alkotmánybírósággal, vagy az ezt lehetővé tevő alkotmánnyal.

## **2. A román Alkotmánybíróság új hatásköre**

A román Alkotmánybíróság szerepe jelentősen megnövekedett a 2003-as alkotmánymódosítás következményeként, ami önmagában természetesen nem baj. 2003-ig a taláros testület alkotmányos szerepe meglehetősen korlátozott volt, amennyiben a parlament – igaz csak 2/3-os többséggel, de felülbírálhatta az Alkotmánybíróság normakontroll során hozott döntéseit. Az alaptörvény felülvizsgálata után a törvényhozó felülbírálni való lehetősége megszűnt és megerősödött az alkotmánybírósági döntés értéke, hatékonysága.

Ezzel egyidejűleg az alkotmánymódosítás során egy új hatáskör is megjelent, nevezetesen az *alapvető közhatóságok közötti alkotmányos természetű jogi konfliktusok megoldása*, melyet még alkalmazása előtt számos kritika, bírálat, szakmai vita és észrevétel ért, és ezek a későbbiekben csak fokozódtak.

Az említett új hatáskör (az Alkotmány 146. cikkelyének e. pontja) és különösen ennek alkalmazása során hozott döntések teljesen váratlan és szokatlan helyzetet teremtettek az Alkotmánybíróság számára, azáltal, hogy bizonyos döntések hozzá tettek vagy módosítottak a létező alkotmányos szövegeken, illetve közvetve megváltoztatták a hatalmi ágak között kialakult alkotmányos viszonyrendszert.

Ez azonban alapjaiban átértékeli az Alkotmánybíróság eredeti helyét és szerepét az alkotmányos rendben, pontosabban megfosztja eredeti rendeltetésétől, és amennyiben nem történik pontos megfeleltetés az alkotmány szövege és az Alkotmánybíróság hatáskörei és gyakorlata között, maga a polgári demokratikus jogállam és alkotmányosság sérülhet.

A kritikai észrevételek pedig, immáron a döntésekkel is alátámasztva hangsúlyozzák annak veszélyét, hogy a közhatóságok szintjén diszfunkciók, működési zavarok és (a hatalmi) erőegyensúly megbomlása figyelhető meg.

Az a körülmény, hogy az Alkotmánybíróság nem egy tulajdonképpeni bírói testület, az abból is adódik, hogy a normakontroll során nem old meg konkrét eseteket. A létező két forma – úgy mint előzetes és utólagos normakontroll – egyikében sem felek közötti jogvitákat old meg. Lényegében mindkét esetben a leendő és a már alkalmazott normaszöveget veti össze az alkotmány vonatkozó rendelkezéseivel. Még az utólagos normakontroll esetében is, ahol egy konkrét peres ügyről van szó, nem az adott jogvitát oldja meg, ami egyébként valamely rendes bíróság feladata, hanem az alkotmányosan kifogásolt törvényszöveget vizsgálja meg.

Mindez bár rendkívül fontos, különösen a jogállamiság, az alkotmány felsőbbségének a megőrzése szempontjából, de egyben behatárolja is az Alkotmánybíróság működésének kereteit.

Az pedig, hogy az alkotmánymódosítás során elfogadott új hatáskör eredményeképpen lényegében egy konkrét jogvitát, mégpedig a közhatóságok közötti alkotmányos természetű jogi konfliktust kell, mintegy bíróként megoldjon, egy teljesen új szerepkörbe helyezi az Alkotmánybíróságot. Egy olyan új „lehetőséget” nyit meg számára, amely rendkívüli módon megnöveli hatalmát, átértékeli alkotmányos funkcióit, és mindez nem is okozna gondot, ha maguk az alkotmányos előírások ezt koherens módon szabályoznák.

Ez esetben ugyanis az történt, hogy a 2003-as alkotmányozó nem modellezte le ennek a hatáskörnek az esetleges következményeit, azt, hogy milyen helyzetet teremt az Alkotmánybíróság számára és azt, hogy a politikum, konfliktusai révén, milyen döntésekbe „kényszeríti” a taláros testületet.

Maga a rendelkezés és különösen a hatáskör gyakorlása során kialakult alkotmánybírói gyakorlat, messze túlhaladta az alkotmányozó parlament eredeti szándékát. Ez önmagában nem értékítélet az említett hatáskör vonatkozásában, amely lehet akár pozitív is, csupán arról van szó, hogy hatásaiban, következményeiben sokkal többről van szó, mint egy új, esetleg

rokonszenves alkotmánybírói hatáskör megteremtése. Túl azon, hogy átértékeli magának az Alkotmánybíróságnak a közjogi helyét és szerepét az adott alkotmányos rendszerben, megítélésem szerint nagy hatással lehet egyéb aspektusokra is, olyanokra, amelyek teljesen viták nélkül elfogadottak számítottak.

Így például ennek a hatáskörnek az alkalmazásával átértékelődik a jogforrási rendszer, hiszen az Alkotmánybírói döntések tényleges normát teremtő jogforrásokká válhatnak. Ami súlyosabb és nincsen összhangban sem a jelenlegi alkotmány konkrét rendelkezéseivel, sem azok szellemével, hogy adott esetben az alkotmány hozzátehet vagy teljesen másként értelmezhet, vagy akár módosíthat alkotmányos szövegeket. Márpedig bizonyos döntésekben éppen ez történt, és ami teljes mértékben idegen a jelenlegi alkotmányos rendszertől.

A konfliktusmegoldó hatáskör eredményképpen rendkívüli módon felértékelődik az Alkotmánybíróság szerepe a hatalmi ágak közötti fékek és egyensúlyok biztosításában. Ez azonban szinte politikai felelősséggel terheli az Alkotmánybíróságot, hiszen oldott meg úgy konfliktust, hogy döntésében közvetve módosította, akár a végrehajtó hatalmon belül, államelnök és kormány közötti erőviszonyokat, vagy akár, hogy új tartalmat adott a törvényhozó és végrehajtó hatalom alkotmányos kapcsolatrendszerének. Mindezek azonban már a politikai rendszert érintik, mégpedig olyan módon, amit megítélésem szerint nem tesz lehetővé az alaptörvény az Alkotmánybíróság számára.

Elemezve magát az alkotmányos szöveget, illetve e hatáskör gyakorlásában hozott döntéseket, és mintegy megelőlegezve a következtetéseket, a következő megállapításokat fogalmaztam meg:

1. Az intézményi konfliktusmegoldó hatáskör, olyan tág alkotmányértelmezési lehetőséget biztosít az Alkotmánybíróság számára, amely lényegében az Alkotmány fejlesztéséhez, bizonyos alkotmányos normák tartalmának módosításához vezethet.

2. E hatáskör alkalmazása befolyásolhatja a hatalommegosztás működő elvét olyan módon, hogy átrendezheti a kialakult hatalmi erőviszonyokat.

3. Az Alkotmánybíróság a hagyományos szerepkörét elhagyva, negatív törvényhozóból tényleges normaalkotóvá válik.

4. Mindezek következményeként egyre inkább körvonalazódik az az alaptörvényben egyébként nem szabályozott helyzet, hogy az Alkotmánybíróság önálló hatalmi ágként jelenik meg.

Mindezen állítások bizonyításra szorulnak, ami a kialakult helyzet, illetve a hozott döntéseknek az alapos elemzése révén válik lehetségessé. Megítélésem szerint a jelenlegi állapotnak nincsen alkotmányos alapja és fedezete.

Az alkotmányos szövegek belső inkoherenciája, ellentmondásossága, következetlensége miatt, nemhogy nőne az Alkotmánybíróság szerepe és tekintélye, de éppen csökken azáltal, hogy belekényszerül egy alkotmányellenes szerepkörbe, hiszen az elébe hozott ügyet (az adott esetben konfliktust) meg kell oldja. Ezen túlmenően maga az egész alkotmányos rend sérülhet azáltal, hogy instabillá, kiszámíthatatlanná válik.

### **3. Összehasonlító jogi vonatkozások**

Nemzetközi összehasonlításban, illetve az összehasonlító alkotmányjogban az alkotmánybíróságok hasonló konfliktusmegoldó hatáskörrel leginkább a föderális államokban (Németország, Ausztria) rendelkeznek, ahol a konfliktusok a tagállami és a szövetségi szintű hatóságok között jelennek meg.

Az egységes szerkezetű államok esetében pedig a központi állam és a helyi közösségek, autonóm régiók közötti (Olaszország, Spanyolország) konfliktusokat oldja meg. Ez azt jelenti, hogy ezekben az esetekben olyan hatásköri konfliktusokat old meg az alkotmánybíróság, melyek révén biztosítható a helyi és központi szint közötti funkcionális egyensúly.

A román szabályozás szerint azonban olyan konfliktusmegoldásról van szó, mely a hatalommegosztásos rendszerben megjelenő működési zavarokból adódnak.

Tehát míg az európai alkotmányos rendszerekben a hasonló alkotmánybírósági hatáskör egy vertikális irányú, központ és helyi szint közötti funkcionális egyensúly megteremtésére vonatkozik, addig a román rendszerben ez a hatáskör a központi szintű, horizontális irányú, alapvető közhatalóságok közötti, a hatalomgyakorlás során keletkezett konfliktusra utal.

#### 4. A hatáskör alkotmánybíróági értelmezése

A következőkben példákkal, alkotmánybíróági döntésekkel illusztrálva teszünk kísérletet ennek az említett sajátos jelenségnek és lehetséges következményeinek a bemutatására.

Mindenekelőtt szükségesnek mutatkozik magának a hatáskört megfogalmazó alkotmányos szövegnek a rövid értelmezése, elsősorban ahogyan ezt maga az Alkotmánybíróság tette.

Az Alkotmány 146. cikkelyének e pontja alkotmányos természetű jogi konfliktusról beszél. Nyilvánvaló az alkotmányozó azon (egyébként meglehetősen naiv) szándéka, hogy „megkímélje”, „megóvja” az Alkotmánybíróságot az alkotmányos természetű politikai konfliktusok megoldásától, nem érte el célját.

A kérdés csupán az, hogy van-e arra reális lehetőség, hogy a hatalmi ágak intézményei közötti konfliktusokban nagy biztonsággal és fogalmi tisztasággal elkülönítsük a jogi és a politikai konfliktusokat. Meg lehet-e ténylegesen óvni minden esetben az Alkotmánybíróságot attól, hogy netán az alkotmányos politikai konfliktusok megoldását kikerülje?

A probléma azonban sokkal inkább az, hogy megvalósítható-e a hatalmi konfliktusokban a jogi és politikai jelleg teljes szétválasztása.

Ez, pontosabban az alkotmányozó hatalomnak ez a szándéka, szerintem teljesen illuzórikus. Elméletileg és gyakorlatilag, különösen az alkotmánybíróági gyakorlat szerint is igazolt, hogy hatóságok közötti – és kifejezetten a törvényhozás és végrehajtás közötti – konfliktusok szinte kizárólagosan, minden esetben egyidejűleg politikai és jogi jellegűek.

Gondoljunk csak arra, hogy maga az Alkotmánybíróság alkotmányos természetét meghatározva arra a következtetésre jutott a szakirodalom, hogy a testület maga is kettős, azaz politikai-igazságszolgáltató jellegű.

Más gondolati összefüggésben pedig azt is érdemes megjegyeznünk, hogy egy adott alkotmányos természetű konfliktus jogi, avagy politikai jellegét maga az Alkotmánybíróság dönti el. Ahogyan döntések is igazolják, és van arra esély, hogy bizonyos esetekben az Alkotmánybíróság elutasítsa hatásköri illetékességét a konfliktus kizárólagos politikai jellege miatt, az azonban lehetetlen, hogy valamely tényleges jogi konfliktus esetén politikai tartalmat ne állapíthatnánk meg.



Az Alkotmány egyébként elég szűkszavú szabályozását, az Alkotmánybíróság első e hatáskör gyakorlása körében hozott döntésével – 2005/53-as számú döntés – több aspektusában pontosított, értelmezett.

Elsősorban elvi jelentőséggel megállapította a konfliktus természetét, illetve forrását.

Eszerint a hatóságok közötti konfliktus alatt a konkrét cselekvés vagy annak elmulasztását jelenti, továbbá abból adódhat, ha egy vagy több hatóság olyan hatalmi kompetenciát igényel, melyeket az alaptörvény nem ír elő számára, illetve olyan hatásköröket, amelyek más hatóságokat illetnek, vagy éppen ellenkezőleg, valamely hatóság hatáskört utal át vagy elmulaszt gyakorolni, miközben ennek alkalmazása kötelessége lenne.

Ebből az derül ki egyértelműen, hogy korántsem csak hatásköri konfliktusról beszélhetünk, és maga az Alkotmánybíróság sem zárja ki annak lehetőségét, hogy olyan konfliktus is előállhasson, ami teljesen más természetű, mint a fentiek felsoroltak valamelyike.

Másrészt mint a konfliktus feltételeként állapítja meg az Alkotmánybíróság e döntésében, hogy a konfliktusból adódóan intézményi patthelyzet alakuljon ki, ami a normális működést (együttműködést) gátolja, akadályozza.

Ugyanebben a 2005/53-as számú döntésben (ami árnyaltabb formában megjelenik egy másik, 2006/435-ös számú döntésben is) azt is megállapítja az Alkotmánybíróság, hogy például önmagukban nem minősülnek konfliktusforrásnak valamely közméltóság (pl. államfő, kormányfő) más közhatóságra vonatkozó véleménye, értékítélete vagy állításai.

Ez nagy általánosságban lehet igaz és érvényes, de a konkrét esetekre alkalmazva árnyaltabb a helyzet és éppen ezért szerintem vitatható, illetve nem tekinthető elvi érvényű megállapításnak. Ugyanis amennyiben egy ilyen vélemény vagy értékítélet, ha az az államfőtől származik és megbélyegez vele egy egész hatalmi ágat, például igazságszolgáltatást, az reálisan tekinthető alkotmányos természetű jogi konfliktus forrásának.

Az Alkotmánybíróságnak azt is pontosítania kellett egyrésztől, hogy ki lehet a konfliktus részese és ki hivatkozhat a konfliktusra, kérve a taláros testület közbenjárását.

Az Alkotmány újfent lakonikus egyszerűséggel és általánosítással a közhatóságok közötti konfliktusról beszél, következésképpen az Alkotmány-

bíróságra hárult a feladat, hogy a szövegértelmezés útján rögzítse azon közhatóságokat, akikre a szabályozás vonatkozik.

A 2003/53-as számú döntésben megállapította, hogy akikre vonatkozhat a konfliktushelyzet, az csak az alaptörvényben (a III. címbe) felsorolt közhatóságok lehetnek. Ezek a parlament, azaz a képviselőház és a szenátus, a köztársasági elnök, a kormány, a központi és a helyi közigazgatási hatóságok, az igazságszolgáltató hatóságok, értve ezalatt a Legfelső Igazságügyi és Semmitőszéket, az Ügyészséget és a Legfelső Bírói Tanácsot.

Az Alkotmány nem szabályozza ugyan, hogy a konfliktus csak egyazon hatalmi ágon belüli közhatóságokra terjed ki, avagy a különböző hatalmi ágakhoz tartozó közhatóságok közötti esetleges konfliktusokra is. Talán éppen a szabályozás hiányában a kérdés mintegy magától megoldódott a joggyakorlatban, hiszen az Alkotmánybíróság egyaránt oldott meg mindkét kategóriába tartozó konfliktusokat.

A másik probléma a felvetett kérdéssel kapcsolatosan, hogy ki kérheti a konfliktus megoldását. Ezt látszólag az Alkotmány nagyon pontosan rögzíti, hiszen a 146-os cikkely e) pontja világosan kimondja, hogy ezt a hatáskört az Alkotmánybíróság az államelnök, a parlament két házának valamelyik elnöke, a kormányfő vagy a Legfelső Bírói Tanács elnöke megkeresése révén gyakorolhatja.

Az Alkotmánybíróság joggyakorlatában azonban felvetődött az a kérdés, hogy kérheti-e a konfliktus megoldását egy olyan hatóság, amely egyébként nem részese a konfliktusnak. Erre példa volt, amikor az államfő kérte az Alkotmánybíróság közbenjárását egy olyan konfliktus megoldásában, amely egyfelől a parlament és a kormány, másfelől a bírói hatalom között jött létre, a bírák és ügyészek fizetésmegállapítása kapcsán.

Az Alkotmánybíróság végül a 2009/838-as számú döntésében elfogadta jogszerűnek az államfő abbéli minőségét, hogy mintegy kívülállóként a konfliktus megoldását kérte. Ezt az Alkotmánybíróság azon elnöki jogkörrel indokolta, mely szerint az államfőnek biztosítania kell a közhatóságok zavartalan működését. Ez erőltetett magyarázatnak tűnik, ugyanis az Alkotmánybíróság megkeresése nem illeszkedik semmiképpen ebbe a hatáskörbe, illetve az elnök a közvetítő, egyeztető funkcióját nem az Alkotmánybíróságon keresztül kell gyakorolja.

#### 4. Az „alkotmányfejlesztő” Alkotmánybíróság

Az Alkotmánybíróság e hatáskör gyakorlása során természetesen nemcsak az említett kompetenciát rögzítő normaszöveget értelmezte és fogalmazott meg vele kapcsolatosan elvi jelentőségű megállapításokat, hanem a konkrét, elébe került konfliktusok megoldása során más alkotmányos előírásokat is értelmezett.

Mintegy illusztrálásként említünk néhány esetet, amelyek kapcsán hozott alkotmánybírósági döntések rendkívül érdekes, helyenként igencsak vitatható megállapításokat fogalmaztak meg.

Természetesen főként azokra az esetekre utalok, ahol az Alkotmánybíróság megállapította a konfliktus létét, bár azok sem érdektelenek, ahol nem vélt felfedezni semmilyen konfliktust, de értelmezése elvi jelentőségű.

Az egyik alkotmányos rendelkezés, amellyel az Alkotmánybíróság e hatáskör gyakorlása keretében foglalkozott, az a 85. cikkely (2) bekezdése, mely kimondja, hogy az elnök kinevezi vagy visszahívja a minisztereket, kormányátalakítás vagy a tisztség megüresedése esetén a miniszterelnök javaslatára.

Ezzel kapcsolatosan két döntést is hozott az Alkotmánybíróság. A 2007/356-os számú döntés, amely elutasította a keresetet, mivel a hatóságok közötti konfliktus időközben megoldódott. Az eset kapcsán azonban fontos megállapításokat tett az Alkotmánybíróság. Eszerint a taláros testület megállapította, hogy az államfőnek nincsen ugyan vétőjoga a kormánytagok kinevezése vagy visszahívása tekintetében, egyszeri alkalommal kérheti a miniszterelnököt, hogy lemondjon személyi javaslatáról. Ez ugyanis – a taláros testület értelmezése szerint – egy ellenőrzési joga az elnöknek, melynek keretében a miniszterjelölt alkalmasságát vizsgálja, és új javaslatot kérhet a miniszterelnöktől. Ezzel az értelmezéssel az Alkotmánybíróság módosítja az államfő és a kormány alkotmányos viszonyát, azáltal, hogy egy olyan ellenőrzési jogot teremt a kormány fölött az elnök számára, amit az alaptörvény nem ír elő és a vonatkozó szövegek szellemiségéből sem következik. Mi több, ha ez az értelmezés kötelező, akkor megváltozik, megbomlik az alaptörvény alapján kialakult hatalommegosztási egyensúly, és egyfajta, nemlétező és a politikai rendszer által sem indokolt vagy igazolt alárendeltségi viszonyt teremt a végreható hatalmon belül.

Egy újabb alkotmánybírósági döntés – a 2008/98-as számú – ráerősített az előzőre, azáltal, hogy újfent kihangsúlyozta az elnök és a kormány

közötti konfliktus megoldásában, hogy az államfőnek joga van egyszeri alkalommal visszautasítani a miniszterelnök javaslatát új miniszter ki-nevezésére. Mi több, az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a miniszterelnök az első alkalomhoz képest, másik személyt kell javasoljon. Ez azonban már az alkotmányos szöveghez való hozzáadást, az alkotmányos rendelkezések kibővítését jelenti, hiszen ilyen kötelezettség nem létezik az alaptörvény szövegében.

Ilyen jogköre – nevezetesen, hogy értelmezéssel nem létező kötelezettséget teremtsen a kormány számára – az Alkotmánybíróságnak nem lehet, illetve nem igazolhat ilyen érvelést az sem, hogy a taláros testület e hatáskör gyakorlása során, a konfliktusok megoldásának kényszerében, egy kialakult intézményi diszfunkcionalitást kell feloldjon.

A hiba azonban sokkal inkább magában a hatáskörben, tehát az alkotmányos rendelkezésben van, hiszen nem indokolt, hogy az Alkotmánybíróság a politikai rendszert, a hatalmi ágak közötti egyensúlyt érintő egyedi konfliktusból adódó működési zavarokat oldjon meg.

Ezzel a feladattal és ebben a hatáskörben az Alkotmánybíróság a törvények alkotmányosságát felügyelő független hatóságból egy politikai konfliktusokat megoldó döntőbíróvá válik, amely olyan szerepcserét és rendeltetési módosulást, átalakulást jelent, melynek a következményei, különösen a politikai rendszer tekintetében, beláthatatlanok.

Érdemes megemlíteni egy másik alkotmányos rendelkezést – a 109. cikkely (2) bekezdését – is, amellyel az Alkotmánybíróság e konfliktusmegoldó hatáskör keretében foglalkozott. Ez vonatkozik bizonyos közhatóságok azon jogára, hogy kérhetik a kormánytagok (vagy volt kormánytagok) bűnvádi eljárásának megkezdését azokért a cselekményekért, melyeket tisztségük gyakorlása idején követtek el.

Ez esetben a 2008/270-es számú döntésre hivatkozunk, mely több érdekes elemmel szolgál.

Az egyik az, hogy ez esetben több kéressel van dolgunk, hiszen külön-külön megkereséssel, de lényegében azonos tartalmú problémával fordult az Alkotmánybírósághoz a Képviselőház, a Szenátus elnöke valamint a Legfelsőbb Bíróság elnöke. A három keresetet az Alkotmánybíróság összevonta és együtt tárgyalta.

Az Alkotmánybíróság a konfliktus megoldása során egy rendkívül fontos, tisztázó jellegű pontosítást fogalmazott meg. E szerint tisztázta azt az

eljárást, mely alapján lehet kérni, illetve jóváhagyni a kormánytagok elleni bűnvádi eljárás beindítását. Ebben a procedúrában a Képviselőház, a Szenátus és az államfő szerepe differenciált. Következésképpen a Legfelsőbb Bíróság mellett működő ügyészség, mint nyomozati hatóság, akkor fordulhat megkereséssel a Képviselőházhoz vagy Szenátushoz, hogy hagyják jóvá valamely kormánytag elleni bűnvádi eljárást, ha az adott személy a kérés időpontjában egyben tagja az említett két ház valamelyikének. Természetesen, ha a kérdéses miniszter a Képviselőház tagja, akkor ez kell megadja a jóváhagyást, ha szenátor, akkor a Szenátus.

Ha azonban a miniszter nem tagja a parlamentnek, akkor a ügyészség a kérelmet az államelnökhöz kell továbbítsa, és az államfő kell jóváhagyja a bűnvádi eljárás megkezdését.

Erre az egyébként hasznos pontosításra azért volt szükség, mert volt olyan értelmezése a különben világos alkotmányos szövegnek, hogy akkor is szükség van az államfő jóváhagyására a bűnvádi eljárás beindítására, ha a miniszter vagy volt miniszter tagja a parlamentnek.

A döntés nyomán ez a kérdés teljes mértékben tisztázódott. Íme egy olyan eset, amikor az Alkotmánybíróság olyan konfliktust old meg, mely értelmezési problémából adódott (egyébként majd minden esetben a konfliktus a hatóságok eltérő normaértelmezéséből adódik) és a döntésben tisztázta a normaszöveg értelmét.

E döntés kapcsán érdemes egy járulékos, másodlagos, de mégis rendkívül érdekes aspektusra odafigyelni. Ez pedig nem más, mint a megkereső hatóságok fogalomhasználata az Alkotmánybírósághoz intézett beadványukban. E szerint a Képviselőház és a Szenátus elnökei a konfliktus megállapításán, megoldásán túlmenően kifejezetten azt kérik az Alkotmánybíróságtól, hogy „rendelege el az alkotmányos rend és törvényesség visszaállítását.” A Legfelsőbb Bíróság elnöke pedig azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság „rendelje el azokat az intézkedéseket, amelyek szükségesek a hatóságok közötti alkotmányos rend helyreállításához”.

Ezek a megfogalmazások, különösen közhatóságok részéről, pontatlanok és eltúlozzák, illetve deformálják az Alkotmánybíróság alkotmányos szerepét. Az Alkotmánybíróság, miközben döntéseket hoz és feladata, hogy sajátos eszközrendszerével őrkdjön az alkotmányosság betartása fölött, nem hozhat *intézkedéseket* az alkotmány és törvényes rend helyreállítására. Ez ugyanis elsősorban a végrehajtó hatalom intézményrendszerén keresztül valósul meg.

## 5. Az alkotmánybíróági döntések hatása

Általános szabály szerint – melyet az Alkotmány 147. cikkely (4) bekezdése fogalmaz meg – az Alkotmánybíróság döntései a közzététel dátumától általánosan kötelezőek és csak a jövő tekintetében bírnak jogi erővel.

Ez azt jelenti, hogy minden alkotmánybíróági döntésre – tehát a 146. cikkely e pontjában megfogalmazott konfliktusmegoldó hatáskör alkalmazása során hozott döntésekre is – érvényes a fenti szabály.

Ugyanakkor meg kell állapítanunk, hogy az elemzett hatáskör esetében a döntések hatása vonatkozásában bizonyos sajátosságokat figyelhetünk meg.

Mindenekelőtt azt tapasztalhatjuk, hogy miközben ezek a döntések is bizonyos jogi hatást fejtenek ki, de ezeken kívül jelentős politikai, a politikai rendszert is érintő következményeket, hatásokat is produkálnak.

A jogi hatások vonatkozásában tehát, a döntések a jövőre nézve általánosan kötelezőek, és általánosan *erga omnes* hatást kifejtve érvényesek. Ha ez teljes mértékben igaz a normakontroll keretében hozott döntésekre, a hatóságok közötti konfliktusmegoldás esetében a helyzet jóval árnyaltabb. A normakontroll során (még a peres ügyekből adódó utólagos normakontroll esetében is) lényegében az Alkotmánybíróság nem egy konkrét, felek közötti jogvitát old meg, hanem azt ellenőrzi, hogy az elfogadott, illetve alkalmazott törvényszöveg az alaptörvénnyel összhangban van-e.

Így érthető és indokolt egyrészt az általános kötelező jelleg, és az, hogy a döntés nemcsak a felekre (inter partes) hat, hanem (erga omnes) mindenkire.

A hatóságok közötti konfliktusok megállapítása és megoldása az egyetlen olyan hatásköre az Alkotmánybíróságnak, amikor konkrét, azaz felek közötti tényleges jogvitát old meg.

Ilyen esetben azonban nehezen fogadható el, hogy a döntés hatását általánosan ki lehetne terjeszteni mindenkire nézve és érvényesnek minden jövőbeni hasonló esetre. A konkrét ügyben, konfliktusban hozott döntés csak arra a jogvitára és csak az érintett felekre lehet érvényes, hiszen maga a döntés nem nyújthat semmilyen garanciát arra nézve, hogy a jövőben hasonló konfliktusok ugyanazon közhatóságok között ne fordulhassanak elő.

Következésképpen, az Alkotmány 147. cikkelyének (4) bekezdésében, az alkotmánybíróági döntések hatására vonatkozó általános szabályok a

konfliktusmegoldó hatáskörben hozott döntésekre, megítélésem szerint, csak részlegesen érvényesek.

A döntések politikai rendszert érintő hatásainak vonatkozásában pedig a fenti elemzések alapján elmondhatjuk, hogy ezek a döntések jelentős mértékben befolyásolják, vagy éppen hozzájárulnak a közhatóságok között alkotmányosan kialakult viszonyrendszer átrendezéséhez, módosítva a közöttük kialakult hatalmi erőegyensúlyt, és mindezek természetes következményeként megváltoztatja, megbontja a hatalommegosztás belső fék- és egyensúlyi rendszerét.

Más összefüggésben szintén megállapítható, hogy e hatáskör és annak alkalmazása alkalmas lehet arra, hogy megváltoztassa az Alkotmánybíróság viszonyát magához az alaptörvényhez, mégpedig azáltal, hogy egy szélesebb értelmezési lehetőséget biztosít, olyannyira, hogy ez elvezethet az alkotmányos rendelkezések fejlesztéséig, azaz kibővítéséig, vagy azok közvetett módosításáig.

Ez azonban túllépi a hagyományosan értelmezett alkotmánybíráskodás fogalomkörét, illetve az Alkotmánybíróság klasszikus közjogi funkcióját.

Miközben a 2003-as alkotmányozónak nem volt szándékában ilyen joghatások kiváltása, valójában az új hatáskör és ennek nyomán kialakult joggyakorlat új legitimitást teremtett az Alkotmánybíróság számára. A korábbi kelsen-i megfogalmazás szerinti negatív törvényhozóból, ezzel a hatáskörrel az Alkotmánybíróság (tulajdonképpen önhibáján kívül) tényleges pozitív jogalkotóvá, esetenként alkotmányjogi konfliktusok döntőbírójává lett. És mindezt úgy, hogy ezt a szerepkört, legalábbis ami a következményeket illeti, az alkotmány nem szabályozza.

A hagyományos legitimitása az Alkotmánybíróságnak abban áll, hogy önálló, független politikai jellegű alkotmányos-igazságszolgáltató hatóságként az alkotmány felsőbbségét garantálja. Ugyanakkor ez a legitimitás kiegészülhet (vagy éppen új alapokra helyeződik) azzal, hogy a jogállamiság elsőbbségének, és különösen a hatalommegosztásos államszervezeti elv biztosítójává válik. Ez utóbbi esetben joggal lehetne elvárni, hogy ilyen legitimitással az Alkotmánybíróság külön, önálló hatalmi ágként jelenjen meg az államszervezeti struktúrában.

Ez utóbbi is természetesen lehetséges, ha egyértelmű politikai akarat van ilyen irányban, megfelelő politikai döntés, amely aztán pontos szabatos, koherens alkotmányos szabályozásban materializálódik.

A jogos kérdés azonban az, hogy a 2003-as alkotmánymódosítás során az alkotmányozó hatalomnak ez volt-e a tényleges szándéka, avagy egyfajta öntudatlanságban, a következmények belátásának teljes hiányában odavette, mintegy szépségtapaszként ezt az új alkotmánybíróvási hatáskört.

Következésképpen tehát megállapítható, hogy a kialakult helyzetben, nem az Alkotmánybíróvási valamely önkényes akciójáról, többlethatalom megkaparintásáról vagy hatalmi visszaélésről van szó, hanem az alkotmányos politikai-jogi rendszer belső inkoherenciájáról, az alkotmányos szabályozások következetlenségéről, e rendelkezések súlyos deficitjéről beszélhetünk.

A helyzet annál és attól súlyosabb, hogy létezik egy elszigetelt – az alkotmány belső tartalmi koherenciájától idegen, azt megbontó – alkotmánybíróvási hatáskör, mi több, ennek „kényszere” alatt kialakult és folyamatosan alakuló alkotmánybíróvási joggyakorlat, miközben hiányzik a hatáskört „integráló” további alkotmányos szabályozás.

## **Összegzés**

Mintegy összegzésként elmondható egyrészt az az általános tanulság, hogy bármely alapvető közhatóságot érintő alkotmányos változtatás (például hatáskör-kiegészítés) magában hordozhatja nemcsak az érintett közhatóság státuszának, szerepének, funkciójának módosulását, de éppen ebből kifolyólag érintheti, befolyással lehet az egész alkotmányos rendszerre.

Másrészt akár bíráljuk, elmarasztaljuk a módosító alkotmányos rendelkezéseket, akár a rendszerre nézve jótékony hatásúaknak és hasznosaknak gondoljuk, mindkét esetben szükséges az egész államszervezeti rendszer struktúrájának és működésének az alapos átgondolása, és a meglévő diszfunkciók, inkoherenciák feloldása érdekében első lépésként egy határozott, világos politikai opció megfogalmazása, következő lépésként pedig egy ennek megfelelő alkotmányos (új alkotmány elfogadása vagy a meglévő mélyreható felülvizsgálata formájában történő) szabályozás.

A tanulmány elején megfogalmazott megállapításokat lényegében igazoltnak látjuk, de ez egyben felveti egyrészt azt a problémát, hogy kialakult egy olyan alkotmánybíróvási joggyakorlat, amelynek nincsen alkotmányos alapja és következményei a politikai rendszerre beláthatatlanok.

Másrészt megjelenik a döntés, az említett opció nyomán felerősödő politikai felelősség, mely abban áll, hogy vagy vissza kell térni az Alkotmány-



bíróság eredeti rendeltetésének, szerepének és funkcióinak biztosításához, lemondva esetleg a közhatóságok közötti alkotmányos természetű jogi konfliktusok megoldásának hatásköréről, vagy megtartva e hatáskört ennek minden következményével, koherens módon meg kell változtatni az egész politikai-jogi, közhatalmi rendszerre vonatkozó alkotmányos szabályozást.

Bármelyik is legyen a politikai osztály választása – de amelynek megtevétele úgy vélem kötelező, és sokáig nem is halogatható – a működőképes, kiszámítható, hatékony alkotmányos rendszer megteremtése érdekében, az átfogó alkotmányozás elkerülhetetlenül szükségessé vált.

### **Jegyzet:**

A hivatkozott alkotmánybírósági döntések: a **2005/53**-as számú döntés – megjelent Románia Hivatalos Közlönyének (RHK) 2005/144. számában, a **2006/435** sz. döntés, megj. a RHK 2006/576. számában, a **2007/356** sz. döntés, megj. a RHK 2007/322. számában, a **2008/98-as** számú döntés, megj. a RHK 2008/140. számában, a **2008/270**-es számú döntés, megj. a RHK 2008/290-es számában, és a **2009/838**-as számú döntés, megj. a RHK 2009/461-es számában.

### **Felhasznált irodalom:**

1. Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Drept constituțional și instituții politice, ediția 13, vol. I-II. Editura C.H. Beck, București, 2008.
2. Mihai Constantinescu, Ioan Muraru, Antonie Iorgovan, Revizuirea Constituției României – explicații și comentarii, București, 2003.
3. Ion Deleanu Instituții și proceduri constituționale, în dreptul român și în dreptul comparat, Editura C.H. Beck, București, 2006
4. Tudor Drăganu, Efectele juridice ale deciziilor Curții Constituționale în lumina prevederilor Constituției revizuite, in. Revista de Drept Public, nr. 1/2004,
5. Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, Elena Simina Tănăsescu, Marian Enache, Gheorghe Iancu, Interpretarea Constituției, doctrină și practică, Editura Lumina Lex, București, 2002.

6. Dan Claudiu Dănișor, Drept constituțional și instituții politice, vol. I. Teoria generală, Editura Sitech, Craiova, 2006,
7. Gheorghe Iancu, Unele aspecte referitoare la interpretarea Constituției din jurisprudența Curții Constituționale, in. Revista de Drept Public, nr. 2/2008
8. Bogdan Dima, Influența deciziilor Curții Constituționale de soluționare a conflictelor juridice de natură constituțională, in. Analele Universității București, Drept nr. 1/2009
9. Victor Duculescu, legitimitatea politică, și raporturile dintre instituțiile statului, in. Revista de Drept Public nr. 3/2008