

A JOGGYAKORLAT ÉRTELMEZÉSÉNEK NEHÉZSÉGEI ILLIBERALIZMUS IDEJÉN

– ÉRVEK A NARRATÍV MÓDSZER MELLETT

Az Alkotmánybíróság (AB) 2018. június 4-én felfüggesztette az eljárást a köznyelvben csak „lex CEU”-ként emlegetett törvény felülvizsgálatának ügyében.¹ Ez a végzés² kiválóan rámutat a bírósági döntések és a joggyakorlat hagyományos jogi megközelítéssel való értelmezésének korlátjaira. Ha komolyan vennénk a testület indokolását, és arra szorítanánk magunkat, hogy azt a bevett alkotmányjogi dogmatika keretein belül, hagyományos eszközkészlettel próbáljuk meg elemezni, akkor soha sem tudnánk megragadni a döntés valódi jelentőségét és értelmét. Nyilvánvaló ugyanis, hogy óriási szakadék tátong a végzés indokolásában felhozott jogi érvek és a bíróság döntésének valódi indokai között. A jogi indokolás azt a látszatot kelti, mintha a bíróság döntése az alkotmányos párbeszéd tételének, a magyar és az európai uniós jog, valamint az Alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) viszonyrendszerének – egyébként legitím – értelmezésén alapulna. Ezzel szemben egyértelmű, hogy a végzés nem más, mint egy kísérlet arra, hogy a bírák elodázzák ennek a politikailag igen kényes ügynek az eldöntését, és elkerüljék az agresszív kormánytöbbséggel való nyílt konfrontációt.

Ebben az írásban szeretnék röviden reflektálni az alkotmánybírósági gyakorlatot övező értelmezési nehézségekre, amelyek különösen egy illiberális politikai rendszerben³ merülnek fel égető problémaként. Álláspontom szerint a bíróság joggyakorlatát alapvetően két megközelítés alapján lehet vizsgálni: (i) míg a hagyományos dogmatikai elemzés csak olyan elemek vizsgálatát engedi meg, amelyek szűk értelemben „jogilag relevánsak”, vagyis az ügynek egy adott dogmatikai keretrendszeren belüli elhelyezéséhez és értékeléséhez szükségesek, addig (ii) a narratív elemzés ugyanúgy „jogilag releváns” tények ismertetésére terjed ki, de abban az értelemben, hogy az intézmény társadalmilag beágyazott működésének megértése szempontjából lényeges információkra irányul. Azt állítom, hogy a két megközelítés kiegészíti ugyan egymást, és csak együtt tud létezni, bizonyos körül-

mények között a hagyományos dogmatikai elemzést mégis kénytelenek vagyunk háttérbe szorítani a narratív vizsgálat javára.

Az előbbi elméleti érvelést kívánom szemléltetni a „lex CEU” ügyben hozott végzés elemzésén keresztül. Amellett érvelek, hogy a döntés indokolása dogmatikai szempontból nagyon problematikus, mivel a bíróság nyilvánvalóan nem az alkotmányos párbeszéd

nevében jár el, és erősen kétséges, hogy fennállnak-e a felfüggesztés törvényi feltételei. A dogmatikailag hibás döntésnek csak akkor tudunk értelmet tulajdonítani, ha a narratív megközelítéshez fordulunk, és megvizsgáljuk, hogy stratégiai szempontból védhető-e

a végzés. Véleményem szerint az AB stratégiai értelemben nem a legrosszabb megoldást választotta, amikor felfüggesztette az eljárást az EUB ítéletének meghozataláig.

MÓDSZERTANI KÉRDÉSEK, KÜLÖNÖSEN ILLIBERÁLIS RENDSZEREK BEN

A bírósági joggyakorlat értelmezését illető nehézség természetesen nem jelenkori magyar sajátosság: a probléma nem újkeletű, és nem is egyedülálló. Az összehasonlító jogirodalom átfogó kritikájaként Mark A. Graber például azt hangsúlyozza – egyebek mellett –, hogy a szerzők nagy része előszeretettel használ passzív mondat szerkezetet az alkotmányos folyamatok, így a bírósági döntések elemzése során.⁴ Ennek következtében sokszor nem tudjuk meg – még a politikai szempontból jelentős ügyek esetében sem –, hogy pontosan kik, hogyan és milyen célból vitték az ügyet a bíróság elé; továbbá arra vonatkozóan is kevés támpontot kapunk, hogy a bíróság döntését a jogi szempontok figyelembevételén túl befolyásolta-e esetleg a politikai környezet vagy a társadalmi nyomás. Graber szerint az ilyen elemzési stílus azért kifogásolható, mert gyakorlatilag elszigeteli a bírósági döntést annak társadalmi környezetétől, és ezáltal el-

fedí az alkotmánybíráskodás lényeges jellemzőinek egyikét: azt, hogy az különböző társadalmi szereplők aktív érdekérvényesítési tevékenységén, illetve azok összetett kölcsönhatásain alapul.⁵

Évszázados tévhitek alapján a magyar nyelvben még ma is üldözendőnek számít a szenvedő szerkezet használata.⁶ („A macska fel van mászva a fára.” – Kit ne rémiszgettek volna iskolás korában efféle, kerülendő mondatokkal?) Mindazonáltal természetesen a magyar szakirodalomban is jelen van a fent említett probléma, ám annak forrását nem a mondat szerkezet szerencsétlen megválasztásában kell keresnünk. Egy frissen megjelent írásában Jakab András azt állítja, hogy a magyar jogi gondolkodás sajátos betegségben szenved, amit ő szabályfixációnak nevez.⁷ Jakab emlékeztet arra, hogy a jogrendet benépesítő intézmények (így például az alkotmánybíráskodás) három komponensből állnak össze: (i) formális szabályokból, (ii) tényleges gyakorlatokból (ideértve úgy a bírói gyakorlatot, mint a norma címzettjeinek tényleges gyakorlatát), valamint (iii) narratívákból (ami alatt az intézmény célját, értelmét, szimbolikáját, az azzal kapcsolatos attitűdöket és hasonló dolgokat kell érteni).⁸ Általános jelenség a világban, hogy a jogászok elsősorban a formális szabályokra összpontosítanak, „*de ami magyar, illetve poszt-szocialista sajátosság, az a többi elem büszkén és erényként felvállalt ignorálása.*”⁹ Jakab úgy véli, hogy a szabályfixáció következménye a jogászság egyfajta „intellektuális védtelensége”, hiszen a tényleges gyakorlatok és narratívák elemzése nélkül nem lehet megérteni azokat a társadalmi tényezőket, amelyek alapvetően befolyásolják a jogi intézmények működését.¹⁰

Ez a fajta formalizmus az alkotmányjog területén nagymértékben függ attól, hogy a jogászok mit gondolnak az alkotmánybíráskodás természetéről. Sente Zoltán egy nemrég megjelent írásában emlékeztet arra az alapvető különbségre, amely az alkotmányjogászok (legalábbis azok jelentős része) és a politikatudósok között feszül: míg a jogászok elsősorban jogi-jogászi tevékenységként tekintenek az alkotmánybíráskodásra, addig a politikatudósok sokkal inkább annak politikai jellegét emelik ki.¹¹ A vita lényege abban áll, hogy milyen körülmények vagy tényezők befolyásolják az alkotmánybírákat döntésük meghozatala során. Ezt illetően a szakirodalomban három főbb irányzatot szoktak megkülönböztetni. A jogi modell azt állítja, hogy az alkotmánybírási döntéshozatal természetét tekintve szigorúan jogászi tevékenység, amelyben a jogi szempontok dominálnak.¹² Ennek megfelelően a bírósági döntések elemzése során is akkor járunk el helyesen, ha a formális jogi indokolásra, illetve annak hagyományos jogászi módszerekkel való elemzésére szorítjuk ma-

gunkat. Az attitűd-modell szerint az alkotmánybírák szavazási magatartását elsősorban az ügy tényeire vonatkozó attitűdjeik határozzák meg.¹³ A döntések értelmezését tehát az egyes bírók értékválasztásainak és bizonyos kérdésekkel kapcsolatos állandó véleményének az elemzésén keresztül érdemes végezni. A stratégiai döntéshozatal elmélete pedig arra a feltevésre épül, hogy több külső és belső tényező is hatással van az alkotmánybírók, illetve az egyes bírák döntéshozatalára.¹⁴ Ezen elmélet követőinek egy része a döntések elemzése során inkább a bírák egymás közötti stratégiai viszonyrendszerére összpontosít, mások elsősorban a testületen kívüli, a bíróság és egyéb intézmények közötti interakcióra fókuszálnak.¹⁵

Az előbb ismertetett néhány szakirodalmi álláspont is elengedő annak megállapításához, hogy a bírósági joggyakorlat elemzését illetően két, alapvetően eltérő értelmezési módszer létezik; jelen írásban ezek egyikét hagyományos jogászi (dogmatikai) elemzésnek nevezem, a másikat pedig narratív elemzésnek. A jogesetek bevett jogászi elemzésének módszertana az egyes jogi kultúrákban némileg eltér,¹⁶ de általában a következő elemekre terjed ki: (i) tényállás (ii) pertörténet, (iii) a jogkérdés és a rendelkező rész, (iv) az indokolás jogi érvei, valamint (v) a jogi érvelés kritikája. Emellett még – ha a terjedelmi korlátok megengedik – általában ajánlott kitérni a felek jogi érvelésének ismertetésére; az ítélethez fűzött párhuzamos indokolások és különvélemények összefoglalására; az ügy jelentőségének, a joggyakorlatban elfoglalt helyének az értékelésére; valamint egyéb rövid, személyes megjegyzéseket is szokás tenni. Ez az elemzési séma túlnyomórészt csak olyan elemek vizsgálatát engedi meg, amelyek szűk értelemben véve „jogilag relevánsak”, vagyis az ügynek egy adott dogmatikai keretrendszeren belüli elhelyezésekor, értékelésekor megkerülhetetlenek.

Ezen kívül létezik ugyanakkor egy másik vizsgálati módszer is, amelynek célja, hogy egy bizonyos ítélet – vagy akár a joggyakorlat – egy meghatározott részének a bíróságot körülvevő társadalmi környezettel való egymásra hatását mesélje el. Ennek értelmében ezt a módszert narratív elemzésnek nevezhetjük. A narratív elemzés ugyanúgy „jogilag releváns” tények ismertetésére terjed ki, de abban az értelemben, hogy az intézmény társadalmilag beágyazott működésének megértése szempontjából lényeges információkra irányul. Ez a módszer nem korlátozza magát az adott ügyben közvetlenül érintett szereplőkre, hanem kifejezetten elismeri, hogy egy-egy alkotmánybírási határozat a bíróság és a tágabb értelemben vett társadalom szereplői közötti interakciók eredménye.¹⁷

A két vizsgálati módszer a megismerés két különböző fajtájára irányul: tehát nem helyettesítik, hanem kiegészítik egymást. A jogtudomány gerincét alkotó dogmatikai rendszer ápolása és fejlesztése a hagyományos analitikai módszerek fenntartását követeli meg – az alkotmányos intézmények működésének megértése mint cél ugyanakkor elengedhetetlenül teszi a narratív elemzés módszerének bevonását a jogászai eszköztárba. Ez az írás mellett érvel, hogy bizonyos körülmények között a hagyományos dogmatikai elemzést kénytelenek vagyunk háttérbe szorítani a narratív vizsgálat javára.

A narratív elemzésnek minden politikai rendszerben van létjogosultsága, mert tagadhatatlan, hogy a jogi normákon kívül egyéb társadalmi-politikai szempontok is befolyásolják a bírakat döntéseik meghozatala során. Mégis, egy jól működő alkotmányos demokráciában, ahol biztosítva van a bíróságok függetlensége és pártatlansága – és általában véve egészségesen működik a jogállam –, joggal bízhatunk abban, hogy a tisztán jogi megfontolások általában túlsúlyba kerülnek a döntéshozatal során. Ez nem azt jelenti, hogy a döntések jogi szempontból vitathatatlanok lennének, csupán azt, hogy a bírák között felmerülő, valamint a bírósági joggyakorlatot elemző szakirodalomban jelentkező vitákat az általánosan bevett dogmatikai keretrendszeren belül lehet folytatni.

Azoknak a rezsimeknek az esetében, ahol a jogállamiság komoly és rendszerszintű problémáktól szenved, a bíróságok függetlensége és pártatlansága állandó veszélyben van. Az illiberális politikai vezetés előszeretettel igyekszik a hatalma alá hajtani úgy a rendesbíróságokat, mint az alkotmánybíráskodást végző szerveket. Ennek eléréséhez számtalan eszköz áll a rendelkezésükre: a testület feltöltése politikailag lojális bírákkal, a hatáskörök csökkentése vagy egyszerű átrendezése, a bíróság döntéseinek felülírása (például törvény- vagy alkotmánymódosítás révén), a testület költségvetésének megnyirbálása, a döntéshozatali eljárás bonyolultabbá tétele stb. A bíróságokkal szembeni hadjárat során használt módszereknek csak a politikusok kreativitása szab határt. A tapasztalat azt mutatja, hogy ezek a politikai támadások igenis érdemben befolyásolják a bíróságok gyakorlatát.¹⁸ Az illiberális rendszerek esetében tehát joggal erősödik fel bennünk a meggyőződés, hogy a bírák elsősorban politikai megfontolások – és nem jogi szempontok – alapján döntenek el az eléjük kerülő ügyeket. Ez teljesen természetes, hiszen általános tapasztalat,

hogy „amikor egy bíróság politikailag kényes ügyekben eltér a hagyományos jogértelmezéstől és a joggyakorlatától [...], az a politikai megfontolások jele.” [ford.: K. V. Z.]¹⁹ Ennek következtében pedig értelemszerűen csökken a dogmatikai elemzés jelentősége, a narratív módszer alkalmazásának szükségessége pedig nő.

AZ ILLIBERÁLIS RENDSZEREK ESETÉBEN TEHÁT JOGGAL ERŐSÖDIK FEL BENNÜNK A MEGGYŐZŐDÉS, HOGY A BÍRÁK ELSŐSORBAN POLITIKAI MEGFONTOLÁSOK – ÉS NEM JOGI SZEMPONTOK – ALAPJÁN DÖNTIK EL AZ ELÉJÜK KERÜLŐ ÜGYEKET

Egyre növekvő szakmai konszenzus övezi azt a megállapítást, miszerint Magyarország esetében már jó ideje mély sebektől vérzik a jogállamiság; sőt, erre utal a hazánkkal szemben megindított ún. „7-es cikkés eljárás” is az Európai Unió részéről. A szakirodalom fősodrába tartozó szerzők jelentős része szerint Magyarország politikai rezsimje az alkotmányos

demokrácia és a nyílt autoriter rendszer között lebeg: látszólag tiszteletben tartja az alkotmányosság követelményeit, de tartalmát tekintve már autoriter jellemzőket mutat.²⁰ Nem meglepő tehát, hogy az utóbbi pár évben a magyar Alkotmánybíróság is megtapasztalta, hogy milyen következményekkel jár az, ha egy erős és elszánt politikai erő a hatalma alá akarja gyúrni. 2010 óta a törvényhozó/alkotmánymódosító hatalom különös kreativitással és lendülettel alakította át a testület működésének szinte valamennyi elemét.

Tagadhatatlan, hogy a politikai nyomásgyakorlásnak komoly hatása volt az Alkotmánybíróság működésére. Számos elemzés – különböző megközelítést és vizsgálati módszert alkalmazva – egyenesen arra a következtetésre jutott, hogy a politikai befolyás egyértelműen kimutatható a bíróság joggyakorlatában.²¹ Ebből logikusan következik, hogy a dogmatikai elemzés egyre kevesebbet árul el a testület döntéseiről, és ezzel párhuzamosan egyre nagyobb szükség lenne a narratív elemzés módszerének elterjedésére. Ennek felismerése égetően fontos lenne, mert ahogy Jakab is fogalmaz: „*A tényleges gyakorlatok, különösen az alkotmányjog terén, egyre erősebben eltérnek a formálisan rögzített szabályoktól, ami azonban a szokásos jogászai módszerekkel nem megragadható.*”²² Ennek szemléltetésére lássuk a „lex CEU” végzés rövid elemzését.

A „LEX CEU” VÉGZÉS ÉRTELMEZÉSE

Az alig másfél oldalas többségi döntés²³ először is elvi éllal leszögezi, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezése során figyelemmel van az EUB gyakorlatára is, mivel kiemelt

jelentőségűnek tartja az Európai Unió belüli párbeszédet. Ezt követően a testület megállapítja, hogy a vizsgálat tárgyát képező törvény támadott rendelkezéseit az EUB-nak is vizsgálnia kell az előtte indított eljárásban. Erre figyelemmel, valamint a 22/2016 (XII. 5.) AB határozatban foglaltak szellemében a testület arra a következtetésre jutott, hogy – tekintettel a vizsgált ügy által konkrétan felvetett alapjogi összefüggésekre és az Európai Unió belüli együttműködési kötelezettségre – be kell várnia az EUB döntését a folyamatban lévő ügyekben. Az indokolás szerint az európai jog lehetőség szerinti érvényesülése olyan fontos indok, amely megalapozza az eljárás felfüggesztését. Az, hogy a jogi érvelés erősen sántít, és a bíróság döntése mögött valójában nem annyira jogi, mint inkább politikai megfontolások állnak, legalább két tényező látszik alátámasztani.

Először is, nem árt, ha van bennünk egészséges szkepszis azzal kapcsolatban, hogy az Alkotmánybíróság valójában mennyire tartja fontosnak az EUB-val való párbeszédet; különösen azt figyelembe véve, hogy döntését többször is a 22/2016 (XII. 5.) AB határozatra alapozta. A híres (vagy inkább hírhedt) „identitás-döntés” valóban hosszasan elemezte a magyar jog és az európai uniós jog közötti viszonyt, és kétségtelen, hogy sokszor szerepelt a szövegében a „párbeszéd”, valamint az „együttműködés” kifejezés. A döntés egésze viszont sokkal inkább az uniós jognak való meg nem felelés alkotmányos igazolását látszik szolgálni. Annyit még a legóvatosabb kritika alapján is kijelenthetünk, hogy a 22/2016-os döntés indokolása minimum kusza, és sok érvelési hibától szenved.²⁴ Drinóczi Tímea azonban ennél határozottabban fogalmaz, amikor a következőképpen összegzi a döntést: „[A] magyar Alkotmánybíróság, amikor végre megszólal a nemzeti jog és az uniós jog viszonyáról, olyan határozatot hoz, amelyben úgy akar valami jelentőset alkotni a három kontrol [sic!] [alapjogi fenntartás, szuverenitáskontroll és identitáskontroll] kidolgozásával, hogy közben maga is fél e tesztek következményeitől, így azokat elhallgatja. Mondandóját külföldi gyakorlatok felsorakoztatásával kívánta meg alátámasztani, de a határozat sem kidolgozottságában, sem megalapozottságában nem vethető össze a hasonló tartalmú többi tagállami döntéssel. Ennek eredményeként olyan tesztek kerültek megfogalmazásra, amelyeknek vagy hiányzik a jogi alapja, vagy amelyeket nem támasztottak alá a megfelelő jogi érvekkel. Így ezek légből kapottnak minősíthetők, és az Alkotmánybíróság maga a politikai akarat kiszolgálójának is tekinthető.”²⁵

Erőteljesen megjelenik tehát a kritika, miszerint az alapvető érvelési hibák és dogmatikai tévedések valójában azért tűntek fel a szövegben, mert a testület egy kormányzati döntést kívánt jogilag legitimálni.

Azt pedig már Halmai Gábor fejt ki részletesen, hogy pontosan hogyan ragadható meg a döntés politikai oldala.²⁶ Eszerint a történet fonalát ott kell felvenni, hogy a magyar kormány népszavazást rendezett abból a célból, hogy legitimálja ellenállását az Európai Unió migrációs kérdésekben folytatott politikájával szemben.²⁷ Bár a hónapokig tartó kormányzati kampány ellenére az ún. „kvótanépszavazás” érvénytelen lett az alacsony részvétel miatt, a kormány mégis felhatalmazva érezte magát arra, hogy benyújtsa az Alaptörvény hetedik módosítására irányuló törvényjavaslatot, amely több ponton is a nemzeti identitás védelmét hangsúlyozó/előíró rendelkezések beiktatását célozta.²⁸ A parlamenti erőviszonyok azonban nem kedveztek a kormánypártnak,²⁹ így a módosítási javaslatot végül nem fogadta el az Országgyűlés. Ebben a politikailag meglehetősen kínos és szorult helyzetben minimum gyanús az a lépés, hogy az Alkotmánybíróság elővesz egy jóval korábban benyújtott indítványt³⁰ – amelynek eldöntése nincs határidőhöz kötve –, és számos olyan elvi tétellel zsúfolja tele a határozat jogi indokolását, amelyek tökéletesen harmonizálnak a kormány politikai akaratával. (Megjegyzendő, hogy az Országgyűlés 2018-ban végül elfogadta az Alaptörvény hetedik módosítását, amely nem azonos annak korábbi változatával, mindazonáltal az alkotmányos normaszöveg részévé tette az alkotmányos identitást védelmező rendelkezéseket.)

Másrészt, elég erős kétségek vethetők fel azzal kapcsolatban, hogy valóban fennálltak-e az eljárás felfüggesztésének törvényi feltételei. Az alkotmánybírósági törvény³¹ 60. §-a szerint ugyanis az Alkotmánybíróság a saját eljárását – többek között – az Európai Unió intézménye előtt folyamatban lévő eljárás befejezéséig kivételesen felfüggesztheti, de csak akkor, ha a következő két feltétel teljesül: (i) az ügy érdemi elbírálása olyan kérdés előzetes eldöntésétől függ, amelyben az uniós intézmény előtti eljárás folyamatban van, és (ii) a felfüggesztést a jogbiztonság, az indítványozó különösen fontos érdeke, vagy más különösen fontos ok indokolja. Önmagában az is nagyon beszédes, hogy a tizenötből összesen hét alkotmánybíró nyilvánította ki azt az álláspontot, miszerint az előbb felsorolt két törvényi feltétel közül csak az egyik áll fenn, vagy egyik sem, így nem lett volna helye a felfüggesztésnek.³²

A kisebbségben maradt bírák főleg azzal nem értettek egyet, hogy az EUB döntésének bevárása feltétlenül szükséges lenne a döntés meghozatalához. Valamennyien rámutattak arra, hogy az EUB és az Alkotmánybíróság más mércék alapján vizsgálja a megtámadott törvényeket, ami önmagában is nyilvánvalóvá teszi, hogy a két intézménynek nem kell

szükségszerűen azonos konklúzióra jutnia. Megállapítható az uniós jog sérelme akkor is, ha a törvényt összeegyeztethető az Alaptörvénnyel, de ugyanígy lehet a jogszabály alkotmányellenes annak ellenére is, hogy nem ütközik uniós jogba. Egyik bíróság döntése sem determinálja a másikat, így valójában fölösleges bevárni az EUB ítéletét. Sőt, Stumpf István arra is utalt, hogy korábbi joggyakorlata alapján a testületnek ellenkező következtetésre kellett volna jutnia, hiszen az bírák idő előtti nyugdíjazásának ügyét sem függesztették fel az EUB eljárására tekintettel.³³

Ami a második feltételt illeti, szintén Stumpf István mutatott rá arra, hogy a jogbiztonság és az indítványozók jogainak védelme nem az eljárás elhúzását, hanem éppen ellenkezőleg, az ügy mielőbbi eldöntését követelte volna meg a bíróság részéről;³⁴ továbbá vitatta, hogy a felfüggesztés bármilyen módon szolgálja az európai jog lehetőség szerinti érvényesülését.³⁵ Juhász Imre és a hozzá csatlakozó bírák pedig úgy vélték – az első feltétellel kapcsolatban kifejtett aggályokra is tekintettel –, hogy az uniós jog lehetőség szerinti érvényesülésének szempontja önmagában nem lenne elegendő ahhoz, hogy különösen fontos okból felfüggeszék az eljárást.³⁶ (A fenti kérdésekben én egyedül Stumpf István érvelésével tudok teljes mértékben egyetérteni.)

Mindezek fényében erős kételyeink lehetnek az al kapcsolatban, hogy az Alkotmánybíróság valójában mennyire tartja fontosnak az EUB-val való alkotmányos párbeszédet, valamint azt illetően, hogy egyáltalán fennálltak-e az eljárás felfüggesztésének törvényi feltételei. Álláspontom szerint ez az erős kétely bőven megalapozza azt, hogy fenntartásaink legyenek a végzés hagyományos dogmatikai elemzésének célszerűségével kapcsolatban. Ez a vizsgálati módszer ugyanis nem egyszerűen elfedné a valóságot, de egyesek a szemünkbe hazudna. Legfeljebb arra a következtetésre juthatnánk, hogy dogmatikailag problematikus a jogi érvelés: a bírák értelmezési hibát vétettek. De nyilvánvaló, hogy nem erről van szó. Osztom Jakab András álláspontját a tekintetben, hogy ez esetben a testület egy nyilvánvalóan alkotmányellenes törvény érdemi felülvizsgálatát próbálja megúszni különböző időhúzó taktikák alkalmazásával, mert egyszerűen nem mer konfrontálódni a politikai hatalommal.³⁷ Noha dogmatikailag erőteljesen kifogásolható a végzés, a narratív elemzési módszer rávilágíthat arra, hogy nem ez volt a legrosszabb opció, amit a testület választhatott. Az a paradox helyzet áll tehát elő, hogy a dogmatikailag helytelen döntés még lehet (de csak lehet!) elfogadható, ha narratív szempontból nézünk rá.

2017. április 10-én a parlament elfogadta a „lex CEU” néven elhíresült törvényt, és olyan további feltetelekhez kötötte az (egyébként teljesen törvényesen működő) intézmény sorsát, amelyek önkényesek és indokolatlanok, illetve amelyek teljesítése valójában a kormányzat politikai akaratától függ.³⁸ Ennek motivációját csak akkor értjük meg, ha tudjuk, hogy az egyetem alapítója Soros György, akinek alapítványa a világ minden táján olyan szervezetek munkáját támogatja, amelyek pontosan a magyarországihoz hasonló illiberális politikai hatalom ellenőrzése és korlátozása érdekében dolgoznak. Az elmúlt években a hivatalos kormányzati retorika – részben plakátkampányok és nemzeti konzultációk tömkelege révén – egyértelművé tette, hogy a magyar kormány kifejezetten politikai ellenségének tekinti Sorost.

A törvény alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítvány pár napon belül megérkezett az Alkotmánybíróság postaládájába. A testület előtt három út állt: (i) megállapítja a törvény alkotmányellenességét, (ii) hatályában fenntartja a nyilvánvalóan alkotmányellenes jogszabályt vagy (iii) megpróbálja elodáztatni a döntést. A törvény alkotmányosságának kimondására, sajnos, elég nagyra mutatkozott az esély. Ahogy azt több elemzés is kimutatta, az elmúlt években a politikailag igazán lényeges ügyekben a bírák többsége nem merete – vagy nem volt hajlandó meghozni – a szakmailag helyes döntést, ha az a politikai hatalommal való konfrontációhoz vezetett volna.³⁹

Ugyanakkor a kezdetektől fogva számos erőfeszítés született arra, hogy az Alkotmánybíróságot a törvény megsemmisítése felé tereljék. Először is, fontos megemlíteni, hogy a „lex CEU”-t megtámadó első alkotmánybírói indítványt az ellenzéki pártok képviselői közösen nyújtották be; jelét adva annak, hogy a köztük lévő jelentős politikai különbségeket hajlandók félretenni egy ilyen fontos ügyben.⁴⁰ A törvény elfogadását követően számos tüntetést tartottak, összesen több tízezer ember részvételével, ami egyértelműen jelezte a társadalom (egy részének) elégedetlenségét. A CEU vezetőségének segélykiáltására nagy számban és határozottan álltak ki az egyetem mellett hazai és nemzetközi szakmai szervezetek, illetve a tudomány képviselői. A teljes felsorolás igénye nélkül utalnék például arra, hogy a Magyar Tudományos Akadémia is támogatásáról biztosította az intézményt;⁴¹ négy neves alkotmányjogász (Jakab András, Lévay Miklós, Sólyom László és Sente Zoltán), valamint három kiváló nemzetközi jogász (Kardos Gábor, Lamm Vanda és Valki László) pedig *amicus curiae*-val fordult az Alkotmánybírósághoz, részletesen kifejtve a törvénnyel kapcsolatos al-

kotmányos aggályait. Az alapvető jogok biztosa saját érvelést nem adott elő, de jelezte, hogy számos indítvány érkezett hozzá a megtámadott törvénnyel kapcsolatban, és az alaptörvény-ellenességet alátámasztó érveket röviden összefoglalta.⁴² Az MTA TK Jogtudományi Intézete kerekasztal-beszélgetést tartott a témában,⁴³ a Közjogi Szemle pedig egy egész lapszámot szentelt a kérdésnek.⁴⁴

Ezzel párhuzamosan a nemzetközi szereplők is megmozdultak. A Velencei Bizottság véleménye nagyon problematikusnak találta mind a törvény elfogadásának módját, mind pedig az egyetem további működésével szemben támasztott feltételeket.⁴⁵ Az Európai Bizottság kötelezettszegési eljárást indított Magyarországgal szemben, ami nem vezetett eredményre, így végül az Európai Unió Bíróságához utalták az ügyet, amely jelenleg is döntésre vár.⁴⁶

Álláspontom szerint ezeknek az erőfeszítéseknek együttesen komoly szerepe voltak abban, hogy az alkotmánybírák többsége nem volt hajlandó megállapítani a törvény alkotmányosságát. Az Alkotmánybíróságnak mint intézménynek, illetve az egyes alkotmánybíráknak is – kisebb vagy nagyobb mértékben, de – számít a nemzetközi megítélés és a szakmai hitelesség. Én is úgy gondolom, hogy ebből sajnálatos módon már sokat feláldoztak a testület tagjai, de úgy látszik, hogy azért még valamennyire lehet hatni a bírák szakmai lelkiismeretére. Ez persze még nem győzelem, mindenesetre értékelendő.

Továbbá lássuk be, hogy bármekkora bátorítást is jelentsen az ellenzéki képviselők, a szakmai szervezetek és a társadalom egy részének támogatása, az ügy politikailag annyira kényes, hogy még további erősítésre van szüksége a testületnek. Ilyen szempontból nem volt rossz döntés felfüggeszteni az eljárást a luxemburgi bíróság ítéletének meghozataláig. Hiszen az EUB és a többiek véleménye között van egy elég lényeges különbség: a kötelező erő. Habár a luxemburgi bírák elmarasztó döntéséből nem következik egyértelműen a megtámadott jogszabályok alaptörvény-ellenessége, de az ítélet autoritása mögé bújva már az Alkotmánybíróságnak is nagyobb némi- leg a mozgásteret. Természetesen az EUB döntését is figyelmen kívül lehet hagyni, de annak azért nagyobb ára van (mármint ténylegesen pénzben kifejezhető negatív következményei is lehetnek Magyarországra nézve).

Mindezek fényében véleményem szerint tehát nem a döntés tartalma, hanem annak időzítése az, ami ko-

moly kritikát von maga után (mármint a narratív elemzés keretei között). Az Európai Bizottság ugyan- is már 2017. decemberében a bírósághoz utalta az ügyet, és jogi álláspontját is nyilvánosságra hozta. Éppen ezért erősen vitatható az Alkotmányíróság hónapokig tartó tétlensége.

RÖVID ZÁRSZÓ

Az ügy még folyamatban van, így a végleges értékelést is csak később lehet lefolytatni. Nem állítom, hogy az elemzésem helyes következtetésre jutott; azt sem merem állítani, hogy később én magam nem változtatom meg a véleményem.

De ez a cikk fő üzenete szempontjából mellékes. Ami viszont fontos, hogy az Alkotmánybíróság hivatkozott végzéseit nem lehet megérteni a formális indokolás szűken vett jogászi megközelítéssel történő analízisen keresztül. Ahhoz, hogy meglássuk ezeknek a végzéseknek a valódi jelentését, szükségképpen figyelembe kell vennünk az ügy körülményeit.

JEGYZETEK

1. A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény. Valójában két párhuzamosan folyó ügyben függesztette fel a testület az eljárást, de terjedelmi korlátok miatt csupán az egyikre térek ki ebben a cikkben. A másik ügy a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvényt érintette.
2. 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés. Valójában az alkotmánybíróság több, azonos tartalmú végzést hozott; egyrészt azért, mert a felsőoktatási törvény módosítását nem csak utólagos normakontroll, hanem alkotmányjogi panasz eljárásban is megtámadták; másrészt azért, mert a civileket vegzáló törvény felülvizsgálatát is ugyanezzel az érveléssel függesztette fel a testület. Lásd még a 3198/2018. (VI. 21.) és a 3200/2018. (VI. 21.) AB végzéseket.
3. Ebben a cikkben következetesen az illiberális rendszer vagy rezsím kifejezéseket használom. Jelenleg számos különböző elnevezéssel illetik a magyarországihoz hasonló politikai rendszereket, amelyek az alkotmányos demokrácia és a nyílt autoriter rezsimek között lebegnek. (A vonatkozó szakirodalom átfogó elemzéséhez lásd Gábor Attila Tóth: *Constitutional Markers of Authoritarianism*, *Hague Journal of the Rule of Law*,

2018. szeptember 10. (online verzió). Jelen írás nem kíván állást foglalni a szóhasználat helyessége kérdésében, ezért használja az átfogó „illiberális” jelzőt (jelzett szóként nem téve hozzá, hogy „demokrácia” vagy „alkotmányosság”). Illiberális rendszer alatt átfogóan minden olyan rezsimet lehet érteni, amely a liberális demokráciával szemben határozható meg, annak meghatározó alapelveit tagadja.
4. MARK A. GRABER: Constitutional Politics in the Active Voice, in *Consequential Courts. Judicial Roles in Global Perspective*, eds. Diana KAPISZEWSKI – Gordon SILVERSTEIN – Robert A. KAGAN, Cambridge University Press, 2013, 363.
 5. GRABER (4. vj.) 364.
 6. Lásd például LUDÁNYI Zsófia: A macska fel van mászva a fára, *Helyes Blog*, 2016. szeptember 5., elérhető: <https://helyesiras.mta.hu/helyesiras/blog/show/a-macska-fel-van-maszva-a-fara>.
 7. JAKAB András: Miért nem működik jól a magyar jogrend és hogyan javíthatjuk meg?, *MTA Law Working Papers*, 2018/1, 2.
 8. JAKAB (7. vj.) 3.
 9. JAKAB (7. vj.) 5.
 10. JAKAB (7. vj.) 3, 6.
 11. SZENTE Zoltán: Jog és politika határán. Az alkotmánybíróságok és az alkotmánybíráskodás jellegéről, in *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*, szerk. Gárdos Orosz Fruzsina – Sente Zoltán, Budapest, HVG-ORAC, 2015, 14.
 12. SZENTE (11. vj.) 18–19.
 13. SZENTE (11. vj.) 20.
 14. SZENTE (11. vj.) 23.
 15. Sente továbbá említést tesz arról, hogy vannak integratív elméletek is, amelyek ötvözni igyekeznek az előbb felsorolt irányzatokat. SZENTE (11. vj.).
 16. Lásd például Christine COUGHLIN et al.: *A Lawyer Writes. A Practical Guide to Legal Analysis*, Durham, Carolina Academic Press, 2008, 49–54; Charles R. CALLEROS: *Legal Method and Writing*, Little, Brown, 1994, Chapter 6, 89–112; Michael MAKDISI – John MAKDISI: *How to write a case brief for law school: Excerpt reproduced from Introduction to the Study of Law: Cases and Materials*, Third Edition, LexisNexis, 2009, <https://www.lexisnexis.com/en-us/lawschool/pre-law/how-to-brief-a-case.page>. Hazai példaként pedig lásd például a *Jogesetek Magyarázata* című folyóirat szerzőknek szóló útmutatóját Jakab András tollából: <https://jema.hu/index.php?o=9>.
 17. GRABER (4. vj.) 364.
 18. *Rule by Law. The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, eds. Tom GINSBURG – Tamir MOUSTAFA, Cambridge University Press, 2008; Diana KAPISZEWSKI – Gordon SILVERSTEIN – Robert A. KAGAN: *Consequential Courts. Judicial Roles in Global Perspective*, Cambridge University Press, 2013; Samuel ISSACHAROFF: *Fragile Democracies. Contested Power in the Era of Constitutional Courts*, Cambridge University Press, 2015.
 19. András SAJÓ – Renáta URTZ: *The Constitution of Freedom. An Introduction to Legal Constitutionalism*, Oxford University Press, 2017, 349.
 20. TÓTH (3. vj.).
 21. HALMAI Gábor: In memoriam magyar alkotmánybíráskodás. A pártok alkotmánybíráskodás első éve, *Fundamentum* 2014/1–2; SOMODY Bernadette: Új magyar alkotmánybíráskodás. Újszerű elvi tételek a határozatokban, *Fundamentum* 2014/1–2; SZENTE Zoltán: Az alkotmánybírák politikai orientációi Magyarországon 2010 és 2014 között, *Politikatudományi Szemle*, XXIV/1.
 22. JAKAB (7. vj.) 13.
 23. 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés.
 24. A döntés visszafogott kritikájához lásd KÉRI Veronika – POZSÁR-SZENTMIKLÓS Y Zoltán: Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény E) cikkének értelmezéséről. Az alapjogi fenntartás, a szuverenitásvédelem és az alkotmányos identitás dilemmái, *Jogesetek Magyarázata*, 2017/1–2.
 25. DRINÓCZI Tímea: A 22/2016 (XII. 5.) AB határozat. Mit (nem) tartalmaz, és ami következik belőle. Az identitásvizsgálat és az ultra vires közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben, *MTA Law Working Papers*, 2017/1, 19., https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2017_01_Drinoczi.pdf.
 26. Gábor HALMAI: Abuse of Constitutional Identity. The Hungarian Constitutional Court on Interpretation of Article E (2) of the Fundamental Law, *Review of Central and East European Law*, 2018/1.
 27. A köznyelv ezt „kvótanépszavazás”-nak nevezte el. A konkrét kérdés pedig így hangzott: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő betelepítését?”
 28. Az elbukott alaptörvény-módosításról és annak szélesebb európai kontextusáról lásd Renáta URTZ: *National Constitutional Identity in the European Constitutional Project: A Recipe for Exposing Cover Ups and Masquerades*, *VerfBlog*, 2016. november 11., <https://verfassungsblog.de/national-constitutional-identity-in-the-european-constitutional-project-a-recipe-for-exposing-cover-ups-and-masquerades/>.
 29. A szavazás időpontjában a Fidesz–KDNP koalíciónak már nem volt kétharmados többsége a parlamentben, és a Jobbikkal sem sikerült végül megegyeznie a kormánypártoknak, így végül két szavazaton elbukott az Alaptörvény-módosítás.
 30. A testület az alapvető jogok biztosának indítványára értelmezte az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdését.

31. 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról.
32. Marosi Ildikó és Schanda Balázs párhuzamos indokolást, Stumpf István, valamint Juhász Imre különvéleményt fűztek a döntéshez. Utóbbihoz csatlakozott Balsai István, Salamon László és Szívós Mária is.
33. 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés, para. [39]. Utalva a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatra.
34. 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés, para. [41].
35. Uott.
36. 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés, para. [27].
37. JAKAB (7. vj.) 13.
38. Ezeket a feltéteket konkrétan a megnevezett intézmény számára írták elő: megkövetelték egy államközi egyezmény megkötését Magyarország és az egyetem székhelye szerinti állam között, arra kötelezték az egyetemet, hogy a székhelye szerinti országban is folytasson oktatási tevékenységet, valamint előírták valamennyi képzés magyarországi akkreditációját is (akkor is, ha azokat a székhely szerinti államban már akkreditálták).
39. Lásd HALMAI (21. vj.), SOMODY (21. vj.), SZENTE (21. vj.). Ezen az állásponton van továbbá Jakab András is, lásd JAKAB (7. vj.) 13.
40. Az indítvány szövege elérhető: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/af27b40ba3b0b821c1258109003f9b19/\\$FILE/II_1036_12_2017_hp_anonimiz%C3%A1lt.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/af27b40ba3b0b821c1258109003f9b19/$FILE/II_1036_12_2017_hp_anonimiz%C3%A1lt.pdf).
41. Az MTA egyes részlegeinek véleménye a lex CEU-ről elérhető: http://mta.hu/mta_hirei/az-mta-elnoke-a-ceu-rol-107536.
42. Az ügyhöz kapcsolódó valamennyi csatolt dokumentum elérhető az ügy adatlapján: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/AF27B40BA3B0B821C1258109003F9B19?OpenDocument>.
43. VADÁSZ Veronika: Autonómia a közjogtudományban – Beszámoló a MTA TK Jogtudományi Intézetében rendezett kerekasztalbeszélgetésről, *JTIBlog*, 2017. május 9., <https://jog.tk.mta.hu/blog/2017/05/autonomia-a-kozjogtudomanyban-beszamolo>.
44. *Közjogi Szemle*, 2017/2.
45. Venice Commission, CDL-AD(2017)022, Opinion 891/2017, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)022-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)022-e).
46. Lásd az Európai Bizottság sajtóközleményét: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5004_hu.htm.