

DRINÓCZI TÍMEA: AZ ALKOTMÁNYOS PÁRBESZÉD. A TÖBBSZINTŰ
ALKOTMÁNYOSSÁG ALKOTMÁNYTANA ÉS GYAKORLATA
A 21. SZÁZADBAN (BUDAPEST: MTA TK JTI 2017) 340.

Európára jellemző az államok egyre szorosabb együttműködése, a hatáskörök átrendeződése, az alapjogvédelem európai szintjének kialakulása, és ezek konszolidációja.¹ Az integráció egyszerre cél és folyamat,² és egyik működési kerete az Európai Unió mint sajátos jellegű, államok feletti, de a szövetségi állam szintjét el nem érő (szubföderatív) jogrend, jogforrásokkal, jogi aktusok tömegével, kiterjedt igazgatási és bírósági gyakorlattal.³

Ezzel egy időben, a kelet-közép-európai országok körében elindult az új alkotmányozó folyamat, melynek eredményei alkotmánymódosítások, vagy új alkotmányok elfogadásának sorozata lett: Romániában a 2003-as alkotmányi felülvizsgálat, Magyarországon az új *Alaptörvény* 2012-ben, Szlovéniában pedig 2000-ben, 2003-ban, és 2006-ban is módosították az alkotmányt. Az alkotmányoknak egyszerre kell megfelelniük az állam által elvárt hagyományos szerepköröknek és az Európai Unió által előírt feltételeknek, hagyományoknak és minimum-standardoknak. E két dimenzió ütközési pontjában éledt újjá a 21. században az állami szuverenitásról folyó diskurzus, amely magába foglalja a hatáskör-átruházást, a jogszuverenitást és a népszuverenitást, főként az Európai Unió szerveivel szemben meghatározva.

Drinóczi Tímea könyve öt nagy témát ölel fel: alkotmányos párbeszéd, alkotmányos identitás, állami szuverenitás, hatalommegosztás és racionális jogalkotás. A tanulmány központi eleme az alkotmányos párbeszéd, amely megjelenési formáit a szerző bemutatja az alkotmányos identitás, az állami szuverenitás, a hatalommegosztás és a minőségi jogalkotás ismertetése során is. Az alkotmányos párbeszéd mint megoldás jelenik meg a 21. századi alkotmányos problémákra, amelyekkel a könyv további fejezetei foglalkoznak.

A könyv első fejezete részletesen bemutatja az alkotmányos párbeszéd szakirodalmának kialakulását és modelljeit. Az alkotmányos párbeszéd elméletei a „common law” rendszerekben alakultak ki, a kérdést kutatók három fejlődési modellt dolgoztak ki: a kanadait, az új-zélandit, és az egyesült királyságbelit (17. o.). A korai alkotmányos párbeszéd elméletek középpontjában a bíróságok álltak, a modellek szerint az alkotmányos párbeszéd szereplője a bíróság és egy alkotmányos szerv: jellemzően a jogalkotó.⁴ Mindhárom modell a bírói felülvizsgálatra épül, egyfajta metaforikus értelemben használt beszélgetésként a bírói hatalom és a jogalkotó között, és lényege a jogszabályok harmonizálása az alkotmányos normákkal. A könyv arra is

¹ ILLÉSSY István: „Az emberi jogok védelmének európai szintjei” in CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Európai alkotmányjog – tanulmányok az európai integráció alkotmányossági kérdései köréből* (Pécs: PTE ÁJK 2002) 53.

² SZÉKELY Klára: „Az Európai Unió fejlődésének alapismeretei” jeanmonnet.mnsk.nyme.hu/fileadmin/dokumentumok/sek/MNSK/EU.pdf 5.

³ BLUTMAN László: „Az Európai Unió joga a gyakorlatban” (Budapest: HVG-ORAC 2014) 25.

⁴ Peter HOGG – Allison BUSHILL: „The Charter Dialogue Between the Courts and Legislatures (Or Perhaps the Charter of Rights Isn’t Such a Bad Thing After All)” *Osgoode Hall Law Journal* 1997/1. 79.

kitér, hogy a párbeszédelméletekre a bírói felülvizsgálat miatt kialakult demokratikus legitimitáció-hiányra vonatkozó aggodalmak feloldásának eszközeként kell tekinteni (23. o.). Az alkotmányos párbeszédmodelleket ért kritikák olyan lényegi elemeket érintenek, mint például a módszer legitimitásának hiánya,⁵ némely bírálat azonban még a szóhasználatot is megkérdőjelezi, mivel a „párbeszéd” szó azt feltételezi, hogy csak két intézmény közötti, a bíróságok és a törvényhozás párbeszédéről van szó.⁶

Az alkotmányos párbeszéd elméletei a kezdeti, szűk értelmezéstől már eltávolodtak, ennek egyik oka, hogy a kontinentális jogrendszerekre is alkalmazni kezdték ezt a modellt. Az új értelmezés szerint az alkotmányos párbeszédnek két dimenziója lehet: az első a nemzeti, amelyben a bíróságok és a törvényhozó szerv mellett megjelennek a különböző csoportok, mint például a nem-kormányzati szervek, érdekcsoportok, vagy az állampolgárok (25. o.). A minőségi jogalkotás egyik általános követelménye a hatásvizsgálat és a konzultáció,⁷ amely magyarázat lehet a párbeszédben részt vevő felek számának növekedésére, mivel a jogalkotási eljárás nem vizsgálható a folyamat összes szereplőjének figyelembevétele nélkül, különösen nem az EU tagországaiban, ahol követelmény az érintettek bevonása az eljárásba.⁸

A második a nemzetközi dimenzió, amely szerint az alkotmányos párbeszéd kialakulhat országok közötti és akár nemzetközi szinten is. Ez nem új jelenség, ismert, hogy a különböző országok olykor átveszik a mások által alkalmazott megoldásokat, többek között akkor is, ha az alkotmányról van szó. Németország példáját Drinóczi könyve is említi, mivel a *Grundgesetz* keletkezésekor az Egyesült Államok Legfelső Bíróságának esetjogát is figyelembe vették, majd az így megalkotott alkotmány vált további államok alkotmánybíráskodásának mintájává (47. o.). A nemzetközi szinten megvalósuló párbeszéd pedig a különböző nemzetközi szervek és nemzeti bírósá-

⁵ „This article responds to the argument that judicial review of legislation under the Canadian Charter of Rights and Freedoms is illegitimate because it is undemocratic. The authors show that Charter cases nearly always can be, and often are, followed by new legislation that still accomplishes the same objectives as the legislation that was struck down.” Lásd HOGG–BUSHELL (4. lj.) 79.

⁶ „The dialogue metaphor is a useful one for comparative and explanatory purposes. However, like all metaphors, it only takes us so far. When one speaks of a dialogue in the context of courts and legislatures, it conjures up an image of two institutions – courts and legislatures – talking to each other where the focalpoint is the power dynamics between the two. What is missing from this debate about the respective roles of each institution is the underlying purpose of that dialogue. Courts and legislatures exist for a reason – and that reason is to serve the public interest. Both courts and legislatures are accountable to the public interest, though in different ways. Therefore, setting aside abstract theories about the relationship between the two, in the end, it is not about courts and legislatures; it is about the public interest.” Lásd Catherine A. FRASERIN: „Constitutional Dialogues Between Courts and Legislatures: Can We Talk?” *Forum Constitutionnel* 2005/143. 7.

⁷ Lásd Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 510. plenáris ülése (2015. szeptember 16–17.). Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Minőségi jogalkotással javítani az eredményeken: „Az EGSZB támogatja, hogy konzultációkon keresztül széles körben vonják be az érdekelt feleket a politikai intézkedések teljes életciklusa alatt, és ezzel kapcsolatban utal a konzultációkkal kapcsolatos iránymutatásokról készült véleményére. Szeretné hangsúlyozni, hogy a minőségi jogalkotás alapvető és javítást érdemlő szempontjának tartja a célcsoport megfelelő kiválasztását, illetve azt, hogy figyelembe vegyék az érdekelték reprezentativitását.” eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015AE3697&from=HU

⁸ Lásd DRINÓCZI Timea: „Ex Post Assessment of Legislation in a Comparative Context: CEE and Balkan” *Journal of Legislative Evaluation* 2016/1. 128.

gok kommunikációja. Bármilyen szinten, vagy modellben is közelítik meg az alkotmányos párbeszédfelfogást, azt minden szerző az alkotmányos demokrácia kerekei között értelmezi (25. o.).

A könyv az alkotmányos párbeszéd elméleteinek strukturált elemzését is tartalmazza (25–28. o.). Az alkotmányos párbeszéd elméleteinek közös elemei, hogy

„1) a párbeszéd szereplői között egyenlőség áll fenn, azaz nincsen domináns szereplő; 2) van bizonyos deliberatív minőség, amelyben a párbeszéd a döntéshozatali eljárás legitimáló faktora; 3) nem kell kifejezetten rögzíteniük a feleknek, hogy párbeszédet folytatnak; 4) azért alkotmányos, mert végre szeretné hajtani vagy alakítani szeretné azokat az alapvető szabályokat, amelyek szabályozzák a közhatalmi szervek tevékenységét és a legitim erőszak gyakorlását, vagy mindezekhez hozzá szeretne járulni; 5) két vagy több aktor között impliciten vagy expliciten zajló, oda-vissza történő kommunikáció áll fenn; 6) a résztvevők egyes elméletekben változhatnak; 7) a kommunikáció célja az alkotmány értelmezése, felülvizsgálata, módosítása gyakorlatának a fejlesztése.” (29. o.)

E kritériumok figyelembevétele segít az alkotmányos párbeszéd új definíciójának megfogalmazásában is, amelyre a szerző is kísérletet tett.

Az alkotmányos párbeszéd céljának bemutatásakor a szerző kapcsolatot teremtett a további fejezetekben tárgyalt alkotmányos kérdésekkel.

RACIONÁLIS ÉS MINŐSÉGI JOGALKOTÁS

Az alkotmányos párbeszéd célja lehet az alkotmány értelmének feltárása. Az alkotmányozás során, vagy egyes alkotmányjogi kérdésekben egy demokratikus folyamatban elvárt, hogy minél több szereplő kerüljön érdemi bevonásra (68. o.). A szerző kitér a magyar *Alaptörvényre* is, amely eljárási és tartalmi legitimitása több okból is megkérdőjelezhető, részben az előző részekben tárgyalt (68. o.), a demokratikus folyamatok sajátosságaként ismert konzultáció hiánya miatt, csatlakozva azon jogtudósokhoz, akik „az alkotmányozás módját értékorientációtól függetlenül [...] enyhébb vagy komolyabb kritikával illette”⁹. A „demokratikus jogállamban a társadalom különböző csoportjai érdekeinek megjelenítése, azok hatékony képviselete, a társadalmi párbeszéd csatornáinak kiépítettsége különös jelentőségű”¹⁰, példaként Drinóczi a folyamat szereplőinek, nevezetesen az alkotmányozó, alkotmánymódosító hatalomnak az alkotmánybírássággal, az ombudsmannal és a nemzetközi fórumokkal (Velencei Bizottság, Emberi Jogok Európai Bírósága, illetve Európai Unió Bírósága) folytatott párbeszédét, és ennek hiányát hozza fel (70. o.).

⁹ Pócsa Kálmán: „Az Alaptörvény első kommentárja” *Politikatudományi Szemle* 2012/2. 131.

¹⁰ PETRÉTEI József: „Alkotmányi alapelvek az Alaptörvényben” *Kodifikáció és Közigazgatás* 2014/1. 26.

ALKOTMÁNYOS IDENTITÁS

Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének 2. bekezdésébe foglalt „identitást”¹¹ a tagállami bíróságok nem elsődlegesen az állami szuverenitást védő eszközként hasznosítják, hanem a sajátos alkotmányi (például örökökévalósági klauzula, alapjogvédelmi standard, népszuverenitás) és állami jellemzőjük megóvásának eszközeként tekintenek rá (162. o.).

Az „identitás” tartalommal való feltöltése viszont aktív folyamat, amely az Európai Unió Bírósága és a tagállamok nemzeti bíróságai között zajlik. A könyv részletesen ismerteti a legaktívabbnak számító németországi fórumok tevékenységét, amelyek azon vannak, hogy megtalálják, melyek azok az alkotmányos értékek és elvek, amelyek a német alkotmány identitását jelentik. Az alkotmányos identitást egyes tagállami bíróságok olyan tesztként vagy felülvizsgálatként értelmezik, amely valamilyen módon kapcsolatban áll az állami szuverenitással (89. o.).

ÁLLAMI SZUVERENITÁS

Az állami szuverenitás kérdését a szerző terminológiai vitával kezdi, mivel a szakirodalomban megfigyelhető a nem egységes szóhasználat és jelentéstartalom okozta zavar. A II. fejezetben tárgyalt állami szuverenitás kapcsolata az alkotmányos párbeszédrel olyan összefüggésben jelenik meg, amikor arra a kérdésre kell választ adni, hogy „mit jelent az alkotmányos identitás, ennek mi az alapja, és mi lehet a jogi relevanciája adott alkotmányos berendezkedésen belül, illetve az európai integrációban.” (86. o.)

A szerző fontosnak tartja hangsúlyozni, hogy az állami szuverenitást nem lehet megosztani, így azok, akik a szuverenitás korlátozásáról, felosztásáról beszélnek, azt a hatáskörökre értik, amelyet úgy értelmez, hogy „az államhatalom az állami szuverenitástól és így a főhatalomtól eltérő, de azzal összefüggő jogintézmény: a politikai uralom jogilag rendezett formájaként az állam olyan absztrakt és generális képessége, ami biztosítja a számára, hogy a feladatai és céljai eléréséhez szükséges és megfelelő eszközöket meghatározza, alkalmazza, és rendelkezései követését sajátos eszközökkel kikényszerítse” (99. o.). Az állami szuverenitás mint fogalom tartalmával együtt elavult, Drinóczi szerint, mivel a 21. század demokratikus rendszereiben a főhatalom nem egy személyben, vagy intézményben összpontosul. Ezért a szerző felvetette a szuverenitásfogalmak esetében a kizárólagosság mint tartalmi elem elvetését (102. o.).

HATALOMMEGOSZTÁS

A hatalmi ágak és hatáskörök elválasztásában elfoglalt pozíció alapján kiindulópontnak nem az intézményt, hanem a funkció helyét kell megvizsgálni.¹² Az

¹¹ EUSZ 4. cikk. (2) Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is.

¹² CSINK Lóránt: „Mozaikok a hatalommegosztáshoz” *Jogtudományi Monográfiák* 2014/5. 137.

Alkotmánybíróság hatáskörei közül kifejezetten a törvényhozó hatalomhoz köthető például az előzetes normakontroll intézménye, mivel ebben az esetben az Alkotmánybíróság a jogalkotási folyamatba kapcsolódik be, döntése a norma érvényes létrejöttét befolyásolja.¹³ Mivel az alkotmányos párbeszédméletek egyik kritikája a legitimitás kérdése, a szerző arra is kitér, hogy a törvényhozó hatalom kinek a kezében marad, ha más szereplők részvételét is számításba vesszük. Jól állapítja meg, hogy a jogosultság továbbra is kizárólagosan az államé marad, akkor is, ha a törvények tartalmát számos hatalmi tényező befolyásolja, mivel erről szól a jogalkotás folyamatában megjelenő alkotmányos párbeszéd.

A hatalommegosztás kérdése és problematikája felmerül az európai integráció kapcsán is. A kiszervezés mint az integráció egyik lényeges eleme, amely azt feltételezi, hogy a hatalom gyakorlója átengedi bizonyos hatáskörei gyakorlását más szervnek, legyen az civil szervezet, nemzetközi vagy szupranacionális szervezet, a politikai diskurzus elemeként jelenhet meg. A szerző véleménye szerint az állami szuverenitással és a hatalommegosztással kapcsolatos kérdések és problémák nem megoldhatóak addig, ameddig az integráció ebben a szakaszában van, a súrlódások aktív párbeszéddel enyhíthetők, oldhatók fel pillanatnyilag (109. o.). A kérdés a minőségi jogalkotással is összefüggésben állhat, olyan feltételek teljesülésének vizsgálata szükséges, mint például a megfelelően alátámasztott döntés a tevékenység kiszervezéséről, vagy a folyamat ellenőrzése (112. o.).

A mű tankönyvistilusban vezeti be az olvasót a modern alkotmányos párbeszéd-modellek világába. Kiterjedt és nagyon részletes szakirodalmat dolgoz fel. A műben egyaránt megjelenik a magyar alkotmányjoggal kapcsolatos szakirodalom, főként az alkotmánymódosítás problematikájánál, illetve a nemzetközi szakirodalom is, amely során az alkotmányos párbeszéd területével foglalkozó legkiemelkedőbb művek jelennek meg. A szerző határozott álláspontot képvisel a fő témakörökkel kapcsolatosan, és minden kritika után konkrét javaslatokat fogalmaz meg, mint például a szuverenitás fogalmával kapcsolatosan, ahol javasolja a kizárólagosság mint tartalmi elem elvetését.¹⁴

A tartalomjegyzékből úgy tűnhet, hogy a témák nem alkothatnak egységes egészet, de végigolvasva minden fejezet kötődik az előzőhöz, és központi motívumként mindig megjelenik az alkotmányos párbeszéd.

A kötet a magyar szakirodalom tekintetében hiánypótló, de a nemzetközi szakirodalomban sem tárgyalták ilyen csoportosításban, együtt ezeket az alkotmányos problémákat. A témák mindegyike: az alkotmányos párbeszéd, az állami szuverenitás, a hatalommegosztás, és a racionális vagy minőségi jogalkotás is valóban megérdemelte az alapos feldolgozást.

*Márton Mónika**

¹³ Lásd CSINK (12. lj.) 137.

¹⁴ Lásd CSINK (12. lj.) 102.

* PhD hallgató, Pécsi Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 7622 Pécs, 48-as tér 1.

E-mail: martonj.monika@yahoo.com