

STUMPF ISTVÁN

Az alkotmányos meggyőződés és a politikusi attitűd küzdelme

Stumpf István (1957) 1982-ben az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, jogász szakon szerezte meg első diplomáját, a másodikat pedig három évvel később szociológiából az egyetem Bölcsészettudományi Karán. 1992-től egy éven keresztül ösztöndíjként a Harvardon tanult. Jogi diplomájának megvédése után a kar állam- és jogelméleti tanszékén tanársegédként kezdett tevékenykedni, 1987-től pedig az MSZMP KB Társadalomtudományi Intézetének tudományos munkatársa volt. 1991-ben megalapította a Századvég Politikai Iskolát, a később ebből formálódott Századvég Kutatóintézetnek pedig alapító elnöke lett. 1994-től az egyetem politológiai tanszékén is aktív (adjunktusként, majd docensként). 1996-ban védte meg politikatudományi kandidátusi értekezését, 2008-ban habilitált.

A közélet aktív szereplője: 1988 és 1990 között a Magyarországi Ifjúsági Szervezetek Országos Tanácsa (MISZOT) elnöke, 1989 és 1990 között pedig a Hazafias Népfront egyik utolsó alelnöke. Az MSZMP tagja volt. 1991-től 1994-ig Göncz Árpád ifjúságpolitikai tanácsadója, 1991 és 1992 között az Európa Tanács ifjúsági Központ és Alapítvány tanácsadó testületének tagja. 1998-tól az első Orbán-kormányban a Miniszterelnöki Hivatal vezetője (kancelláriaminiszter), ugyanezen minőségében 2000-től két éven keresztül a miniszterelnök helyettese. 1994 és 2002 között a Soros Alapítvány kuratóriumi tagja, 2002-től 2010-ig a Századvég Alapítvány elnöke. A második Orbán-kormány idején a miniszterelnök tanácsadó testületének tagja, pozíciójáról az alkotmánybíróvási tisztség elnyerésével mondott le.

2010-től Boross Péter, Pálinkás József, Szájer József, Schöpflin György és Pozsgay Imre mellett részt vett az Orbán Viktor kezdeményezésére felállított testület munkájában is, amely az alkotmány előkészítésén dolgozó 45 fős parlamenti bizottság mellett kifejezetten az alaptörvény koncepciójának kidolgozására kapott felhatalmazást.

Mit gondol az alkotmánybíráskodás szerepéről?

A 2010 nyarán alkotmánybíróvá választott Stumpf István már a kilencvennyolc százalékos különadó-döntés idején is a testület tagja volt. Így tehát részt vett minden olyan döntés meghozatalában, amit az AB válaszként adott a kormányzati intézkedések tartalmi alkotmányellenességét alkotmánymódosítással elhárítani igyekvő technikára. 2010-ről 2013-ra Stumpf bíró a testületben kisebbségbe került azzal, hogy egyre határozottabban állt ki az alkotmánymódosítások alkotmánybíróvási felülvizsgálata mellett.

A kilencvennyolc százalékos különadó törvényi szabályait megsemmisítő 184/2010. sz. határozathoz párhuzamos indokolást fűzött, amelyben ugyan másként indokolta a döntést, de nem tért el a többségi véleménytől abban, hogy a különadó-szabályoknak „megágyazó” alkotmánymódosításra²⁶ úgy tekintett, mint ami lehetővé teszi, hogy visszaható hatállyal vezessenek be adókötelezettséget. Elfogadta tehát, hogy a törvény „a visszaható hatályú jogalkotás tilalmától, a jogállam e lényeges jellemzőjétől eltérjen.” Kiss László alkotmánybírótól (ld. Kiss bíró párhuzamos indokolását) eltekintve senki nem vetette fel, hogy az újonnan bevezetett alkotmányi szabály legalábbis feszültségben áll az alkotmányos alapelvekkel. Stumpf bíró, akárcsak a többség, nem kifogásolta, hogy az Országgyűlés kifejezetten azért módosította az Alkotmány szövegét, hogy felülírva az AB addigi gyakorlatát alkotmányossá tegye a konkrét különadó-szabályokat.

Emlékezetes, hogy a különadó-szabályokat megsemmisítő alkotmánybíróvási döntést szinte azonnal követte az alkotmányozó hatalom válasza: az AB határozat kihirdetésének napján nyújtották be azt az alkotmánymódosító javaslatot, amely adóügyekben korlátozta az AB hatáskörét. Az AB hatáskörszűkítésének alkotmányosságát vizsgáló alkotmánybíróvási határozat [61/2011. (VII. 13.) AB határozat] elutasította mind az alkotmánymódosítással, mind alkotmánybíróvási törvény módosításával szemben benyújtott indítványokat. Bragyova, Kiss és Lévy bírák különvéleményeikben ekkor már határozottan az alkotmánymódosító törvények alkotmánybíróvási felülvizsgálhatósága mellett érvelnek. Stumpf bíró párhuzamos indokolásában a hangsúlyt még alapvetően arra helyezi, hogy az Alkotmány és módosítása közötti kollíziót az AB-nek értelmezéssel kell feloldania, az Alkotmányon belül magasabb szinten álló „implicite megváltoztathatatlan elvek” nem vezethetők le. „(...) az alkotmánymódosító hatalom által elfogadott módosítások mindaddig az 'Alkotmány részévé válnak', amíg azokat az Alkotmánybíróvási bíróság képes az Alkotmány többi részével egységben értelmezni. (...) Az Alkotmánybíróvási bíróságnak (...) az a feladata, hogy az Alkotmányt a maga egészében és egységben szemlélve, az alkotmányi rendelkezések közötti kollíziót feloldja.”

Érvelésének hangsúlya azonban megváltozott az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek szabályait megsemmisítő 45/2012. sz. határozatban, amit több új alkotmánybíróval ellentétben Stumpf alkotmánybíró megszavazott. A döntéshez fűzött párhuzamos véleményében kifejezetten állást foglal az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálhatósága mellett: „Mindaddig tehát, amíg az Alaptörvényt módosító norma – az alkotmányértelmezés segítségével – képes az Alaptörvény részévé válni, azt az Alkotmánybíróvási bíróság nem vetheti alá a beépülési parancs tartalmi alkotmányossági vizsgálatának. Amennyiben azonban az ellentét az Alaptörvény rendszerén belül feloldhatatlannak bizonyul, az Alkotmánybíróvási bíróságnak ki kell mondania annak alaptörvény-ellenességét. Álláspontom szerint különösen abban az esetben kerülhetne sor erre, amikor az Alkotmánybíróvási bíróság által egyszer már alaptörvény-ellenesnek mondott rendelkezés beépülése az Alaptörvény rendszerében feloldhatatlan ellentmondást okozna.” [180-181]

²⁶ Az Országgyűlés 2010. július 22-én kifejezetten azért módosította az Alkotmány szövegét, hogy felülírva az AB addigi gyakorlatát, alkotmányossá tegye a konkrét különadó-szabályokat. Az Alkotmány új 70/I. § (2) bekezdését a 2010. évi CXIX. törvény iktatta be.

Ebből az álláspontból következett, hogy az Alaptörvény negyedik módosításáról szóló AB döntést nem szavazhatta meg. A 12/2013. sz. határozathoz különvéleményt fűzött, amiben [173, 185] amellett érvelt, hogy az alkotmányosság tartalmi követelményeit számon lehet kérni az alkotmány-módosító hatalomként eljáró Országgyűlésen is. „(...) *ha az Alkotmánybíróság egy rendelkezést egyszer már tartalmi szempontból alaptörvény-ellenesnek mondott ki, az alappal veti fel az Alaptörvényen belüli feloldhatatlan ellentét vizsgálatát.*”

Mit gondol demokráciáról, választásokról, demokratikus vitáról?

Stumpf bíró választásokkal kapcsolatos döntéseiben nehéz lenne az alkotmányosság szempontjából következetességet kimutatni.

Ő volt az előadója az államfő előzetes normakontroll indítványára a választási regisztrációt is vizsgáló és valamennyi támadott rendelkezés (az aktív regisztráció mellett a politikai reklámok közzétételének a közszolgálati médiára korlátozása) alaptörvény-ellenességét megállapító 1/2013. sz. határozatnak. Hozzá kötődik tehát az új választási szabályozás egyik kulcselemének kiiktatása, amivel öt (köztük négy új) alkotmánybíró nem értett egyet. Az AB e határozatában többet tett, mint amire az államfő kérte: a vizsgálatot a kérelemre történő névjegyzékbe vétel szükségességére is kiterjesztette az arányosságon túlmenően, majd a szükségességi-arányossági teszt kritérium-rendszere mentén indulva megállapította az aktív választási regisztráció alaptörvény-ellenességét. A határozat még a közjogi átalakításokkal kapcsolatban gyakran mindenhatóként hangoztatott kormányzati érvre is reagál, amikor megállapítja, hogy „önmagában az a tény, hogy egy jogintézmény, szabályozási megoldás egy vagy több külföldi (akár európai demokratikus) országban létezik, az Alaptörvénnyel való összhang megítélése szempontjából nem bír döntő jelentőséggel” [32].

Ugyancsak Stumpf bíró volt az előadója annak az öttagú tanácsban született AB végzésnek [3048/2014. (III. 13.) AB végzés], amelyben a testület az előbbiekhöz mérten következetlenül érdemi vizsgálat nélkül utasította vissza azt a panaszt, amelyik lényegében azt sérelmezte, hogy a magyarországi lakcímmel rendelkezők (így az indítványozó, aki hosszan, így a választások napján is olyan országban tartózkodik, ahol nincs magyar külképviselet) ki vannak zárva a levélben szavazás lehetőségéből. Ez a döntés a választási szabályozás egyik leginkább diszkriminatív megoldását engedte érvényesülni, úgy, hogy az AB kikerülte az ügyben az érdemi állásfoglalást.

A parlamenti választások előtt bevezetett kampánykorlátozások közül az egyik legtöbb port a választási plakátok közutak melletti elhelyezését korlátozó kormányrendelet-módosítás kavarta. Alkotmányjogi panasz alapján az ügy az AB elé is eljutott, a testület azonban a panaszt érdemben nem vizsgálta [3036/2014. (III. 13.) AB végzés]. Stumpf bíró ebben az ügyben régi bírakkal szavazott, és csatlakozott Paczolay alkotmánybírónak ahhoz a különvéleményéhez, amely a többség visszautasító végzésével szemben érdemben megalapozottnak találta a beadványt. Emlékezetes, hogy a Kúria a Kvk.III.37.399/2014/3. számú határozatában úgy foglalt állást, hogy „A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 144. §-ának helyes értelmezéséből következik, hogy választási plakát elhelyezésére kizárólag a Ve. 144. §-ának rendelkezései az irányadóak. A választási szervek a Ve. rendelkezéseinek való megfelelést vizsgálhatják, míg a közúti közlekedési szabályok, továbbá a reklámtáblák elhelyezésére vonatkozó rendeleti szabályok alkalmazásának választási ügyben nincs helye, tekintve, hogy a Ve. 144. §-a egy zárt szabályrendszert alkot.” Így a rendeleti tiltás ellenére a Ve. szabályai alapján jogszerűen elhelyezhetők választási plakátok közutak mellett oszlopokon.

A parlamenti és az önkormányzati mandátumszámítást közvetlenül érintő döntésekben Stumpf bíró a többi új alkotmánybíróhoz hasonlóan utat engedett a kormányzati szándékoknak. A 26/2014. sz. határozatban a testület többsége elutasította azt az összes ellenzéki parlamenti képviselő által benyújtott indítványt, amelyben a fővárosi közgyűlés megválasztásának a választások előtt négy hónappal bevezetett új szabályait kifogásolták. Az AB a kompenzációs listás mandátumszerzés súlyozott számítása kivételével nem találta alaptörvény-ellenesek az új fővárosi választási rendszer alapvető szabályait. Az Alkotmánybíróságot mélyen megosztó döntés érdemével Stumpf bíró egyetértett, csak – Szalay Péter és Szívós Mária által is aláírt – párhuzamos indokolást fűzött hozzá. Ebben mintha az alkotmánybíró magát győzködné arról, hogy jobb meggyőződése ellenére miért is szavazott a többséggel. Egyrészt megállapította, hogy az, hogy a törvényt a választásokat közvetlenül megelőző időszakban módosították, nem felel meg a választási rendszer stabilitásával kapcsolatos alkotmányossági követelményeknek. De: ezt a problémát az indítvány nem vetette fel, ezért az AB nem foglalkozhatott vele és nem is evidens, mire jutott volna. De: szerinte a jövőben ezt a követelményt az AB számon kérheti. Másrészt Stumpf bíró elfogadta a többség érvelését arról, hogy a törvényi szabályok *potenciálisan* alkalmasak a polgármesterek közgyűlési tagságával előidézett egyenlőtlenség kompenzálására. De: hiányolta, hogy ennek nem történt meg a *tényleges* körülményekre tekintettel lévő elemzése, ami akár az ellenkező eredményre is vezethetett volna. De: döntő érvként mégis elfogadja, hogy a jogbiztonság érdekében az AB ilyen vizsgálattal nem húzhatta el a döntését. Mindezt olvasva megmaradhat bennünk e kérdés: vajon Stumpf bírónak hogyan sikerült meggyőzni önmagát arról, hogy helyesen tette, amikor megszavazta a döntést?

Ami az érdemi parlamenti vitát és az ellenzéki jogokat illeti, Stumpf bíró a 164/2011. (XII. 20.) AB határozattal, amelyet előadó bíróként jegyzett, határozottan állt ki ezek érvényesüléséért. A testület többsége ebben a döntésben közjogilag érvénytelennek nyilvánította és megsemmisítette az egyháztörvényt, mivel a parlamenti zárószavazás előtt benyújtott, és így érdemben meg nem vitatható módosító indítvány elfogadása a törvényjavaslatban koncepcionális változásokat eredményezett.

Később viszont Stumpf bíró megszavazta a 10/2013. (IV. 25.) AB határozatot, amellyel a többség lényegében jóváhagyta a Demokratikus Koalícióhoz tartozó képviselők frakcióalakításának házszabály-módosítással történt megakadályozását. A két ügy közötti szembevetendő különbség, hogy utóbbi az egyháztörvény felülvizsgálatával ellentétben nem érintette alapjogok érvényesülését, hanem kifejezetten egy (ellenzéki) párt parlamenti jelenlétének, parlamenti vitákban történő részvételének feltételeire vonatkozott. Ugyanis a frakcióalakítás lehetőségével az ahhoz kapcsolódó többletjogok miatt (bizottsági helyek, felszólalási lehetőségek és finanszírozás) egy ellenzéki párt sokat nyerhet, a kormánypárt pedig sokat veszthet. Így a döntés az egész parlamenti ciklusra kihatóan segítette a kormánypárt politikai működését és gyengített egy ellenzéki párt lehetőségeit.

Mára már a strasbourgi Európai Emberi Jogi Bíróság is megerősítette, hogy nincs összhangban a képviselői szólásszabadság követelményével a parlamenti fegyelmi jogi szabályozást helyben hagyó alkotmánybírói álláspont. A testület korábban egy jobbkios képviselő alkotmányjogi panaszait utasította el e tárgykörben [3206/2013. (XI. 18.) és 3207/2013. (XI. 18.) AB végzés], amit azonban Stumpf bíró nem szavazott meg. Különvéleményeiben megfogalmazott kifogásai az alkotmánybírói *eljárást* és *módszerét* érintik. Ezek szerint a testületnek részben eleve nem is lett volna szabad a panasszal érdemben foglalkoznia, részben az alapjog-korlátozás megengedhetőségét a szükséges-ségi-arányossági tesztet követve ténylegesen vizsgálnia kellett volna. Mindez viszont homályban hagyja azt, mit is gondol valójában Stumpf bíró a képviselői szólásszabadságról és az Európai Emberi Jogi Egyezményrel ellentétesnek bizonyult fegyelmezési eszközök alkotmányosságáról.

Mit gondol hatalommegosztásról, a függetlenség garanciáiról?

A kétharmados többség a közjogi szabályozás átalakításával párhuzamosan a tisztségekbe is saját jelöltjeit ültette. Maga Stumpf bíró is így került a testületbe az alkotmánybíró-jelölési szabályok 2010-es módosítását követően. Talán ezzel magyarázható, hogy a személycseréket megalapozó jogszabály-módosításokkal kapcsolatos ügyekben – az AB többségével szemben – nem szavazott azok megsemmisítésére.

Már 2010 nyarán a kormánytöbbség törvénymódosítással kívánta elérni, hogy az autonóm jogalású Gazdasági Versenyhivatal vezetésébe új személyek kerüljenek. Ennek érdekében az elnökhelyettesek mandátumát az elnök hivatali idejének lejártához kötötte, ezzel lerövidítve a hivatalban lévő elnökhelyettesek megbízatási idejét is. Az Alkotmánybíróság 183/2010. sz. határozatában a visszaható hatályú szabályt megsemmisítette – Stumpf bíró különvéleményében ezzel nem értett egyet, vagyis utat engedett volna a visszaható hatályú törvény által lehetővé tett személycseréknek.

A bírák kényszernyugdíjazásával a kormányzat a tapasztaltabb, vezetői pozícióban lévő bíraktól igyekezett szabadulni. Az AB a szabályozást a 33/2012. sz. határozatban *ex tunc* hatállyal alkotmányellenessé minősítette, amihez Stumpf bíró – valamennyi új alkotmánybíróhoz hasonlóan – különvéleményt csatolt. Ebben a visszamenőleges hatályú megsemmisítés indokoltságát vitatta, rámutatva, egyébként jogosan, arra is, hogy nem tudni, mi lesz a jogkövetkezménye a döntésnek a felmentett bírák szolgálati viszonyára nézve. Emellett ugyancsak komoly érvekkel kritizálta a panasz befogadását is, hiszen a felmentett bírák nem valamely alapjoguk, hanem a bírói függetlenség elvének sérelmére hivatkoztak. A különvélemény azonban homályban hagyja Stumpf alkotmánybíró érdemi álláspontját arról, hogy alkotmányosan elfogadható-e a bírák kényszernyugdíjazással végrehajtott elmozdítása hivatalukból. Akár úgy is olvashatjuk, mintha többet, az alkotmányos állapot tényleges helyreállítását várta volna a testülettől, amikor így fogalmazott: „*az Alkotmánybíróság következetesen csak úgy dönthetett volna a visszamenőleges hatályú megsemmisítésről, ha határozatában egyúttal kötelezettségként kifejezetten rögzíti a felmentett bírákat érintően, hogy biztosítani kell a megszüntetett szolgálati jogviszonyuk helyreállítását.*” Szavazatával viszont, noha ezt nem könnyű követni, a kényszernyugdíjazást jóváhagyó új alkotmánybírákkal tartott.

Mit gondol a szabadságjogokról?

Az alapjogok (vallásszabadság, szólásszabadság, információszabadság) érvényesülésével kapcsolatos ügyekben többször Stumpf alkotmánybírónak az Alkotmánybíróság átlagánál bátrabb és következetesebb, alapjogvédő álláspontját rekonstruálhatjuk.

Stumpf bíró volt az előadója nemcsak az egyháztörvény közjogi érvénytelenségét megállapító 2011-es döntésnek (ld. fentebb), hanem annak a 6/2013. sz. határozatnak is, amelyben a testület megállapította, hogy az egyházi státuszról szóló döntésnek az alapvetően politikai jellegű Országgyűléshez telepítése nem egyeztethető össze az Alaptörvénnyel. Az AB alaptörvény-ellenesnek minősítette azokat a törvényi szabályokat, amelyek alapján korábbi egyházak e jogállásukat elvesztették. 2014 nyarán pedig ugyancsak Stumpf bíró jegyezte a 27/2014. sz. AB határozatot, amely a korábbi panaszeljáráásban alkotmányellenessé nyilvánított jogfosztó rendelkezés konkrét ügyben történő alkalmazhatóságát zárta ki. A vallásszabadság érvényesülése tekintetében lényeges az az megállapítás, amely az úgynevezett bevett egyházak és vallási tevékenységet végző szervezetek közötti különbségtételre mutat rá, kimondva, hogy előbbieket státuszához a jogszabályok „*olyan*

többléjt jogosultságokat társítanak, amelyek érdemben segítik, előnyökhöz juttatják a bevett egyházak vallási és anyagi működését, ezáltal az érintett vallási közösségek vallásgyakorláshoz való jogát” [61].

A hét különvéleménnyel meghozott 21/2013. sz. határozat és az ugyanilyen aránnyal elfogadott 5/2014. sz. határozat, amelyeknek Stumpf bíró volt az előadója, az információs szabadság érvényesülése szempontjából progresszív alkotmányos követelményt fogalmaztak meg, amely általában is kizárja, hogy a közérdekű adatot kezelő állami szervek ténylegesen fennálló legitim indok nélkül, diszkrecionális jogkörben tagadhassák meg a döntés-előkészítő adatok kiadását.

Stumpf bíró egyedülként fűzött különvéleményt (Paczolay bírónak a többségitől alapvetően eltérő koncepció nyugvó párhuzamos indokolása mellett) ahhoz a határozathoz [19/2014. (V. 30.) AB határozat], amelyben az AB megállapította az internetes oldal fenntartójának feltétel nélküli felelősségét a nem moderált kommentekért. A vélemény szabadság mellett érdemben is állást foglalva vitatta a többség által alkotmányosnak talált jogkorlátozás arányosságát, felhívva a figyelmet enyhébb jogkorlátozó eszközökre.

A trafiktörvényt alkotmányosnak minősítő 3194/2014. sz. határozathoz Stumpf bíró viszont csupán párhuzamos indokolást csatolt. Ebben ugyan rámutat arra, hogy a testület érvelésében az alapjog-korlátozás szükségességét valójában nem igazolta – a döntést mégis támogatta.

Összegzés

Bár az „új” alkotmánybírák közül Stumpf bíró tölti be legrégebben a hivatalát, az általunk kiválasztott határozatok tekintetében azon alkotmánybírák egyike volt, akik legritkábban fűztek különvéleményt a döntésekhez: mindössze négy esetben (bírák kényszernyugdíjazása, negyedik alaptörvény-módosítás, országgyűlési képviselők véleménynyilvánítási joga, választási plakátok kihelyezése). A bírák kényszernyugdíjazásától eltekintve ilyenkor, ahogyan sok más esetben is, az új bírakkal szemben adta le szavazatát. Nem állíthatjuk tehát, hogy a testületen belül kirajzolódó törésvonalnak következetesen azon az oldalán állna, ahova alkotmánybíróvá jelölési és választási körülményei predesztinálnák. Ugyanakkor azt sem mondhatjuk, hogy döntéseit kivétel nélkül a következetes alkot-

mányvédő álláspont vezérelné. A ritka különvélemények azt jelzik, hogy sok esetben az új többség idején már az új bírókkal tartott. Stumpf bíró nem fűzött különvéleményt a semmisségi törvényt Alaptörvény-konformnak minősítő döntéshez [24/2013. (X. 4.) AB határozat], utat engedett a parlamenti és az önkormányzati mandátumszámításról szóló új szabályok érvényesülésének, csakúgy, mint a magántulajdont és a vállalkozási szabadságot a pénznyerő automaták, a takarékszövetkezetek és a trafikok ügyében korlátozó kormányzati intézkedéseknek. Tevékenységében mintha alkotmányos meggyőződésével küzdene politikussága: az alkotmányosság hívei gyakran egyetérthetnek érveivel, de szavazatát több ügyben nehéz lenne alkotmányos érvekkel magyarázni.