

講 演

## ハンガリー憲法裁判所の制度と作用

Diána Mecsi\*

河 合 正 雄 訳

はじめに

- I. ハンガリー憲法裁判所の組織
- II. 憲法裁判所の作用と権限
- III. 権限と組織の変容

はじめに

ハンガリー憲法裁判所は、1990年1月1日に発足した。この20年間を振り返ると、ヨーロッパ型の憲法裁判権の導入は、ハンガリーで期待に応えたといえよう。公的な調査によると、憲法裁判所は最も定評のある制度の一つであり、どの憲法上の組織よりも人々の信頼を得ている。しかしながら、1989年には、憲法裁判所がどのようなものであるか、誰も正確には知らなかった。憲法裁判所は、ハンガリーの法制度において、完全に新しい制度だったのである。

イギリスと同様に、ハンガリーには1949年まで成文憲法が存在しなかった。1949年、支配政党であった共産党が統治機構の基本法制に関する法律を採択し、その後人権条項が付け加えられた。しかし、これは遵守されず、単なる宣言にすぎなかった。

社会主義から法の支配の下の民主的国家への移行期に、共産党は反対勢力と同じ席に着き、国家の改革をめぐる円卓交渉を開始した。交渉は、全面的な憲法改正に帰着した。憲法裁判所制度の導入に際して、反対勢力は、初の自由

---

\* ハンガリー憲法裁判所長官秘書室長。

本稿は、2010年11月25日に早稲田大学にて開催されたワークショップでの報告をもとにして、2011年12月1日に補足したものである。

選挙への期待を断念した。なぜならば、彼らの3つの最も重要な要求が受け入れられたためである。その3つの要求とは、違憲と認定されたあらゆる法律を無効にする権限、何人も抽象的違憲審査のための訴訟（民衆訴訟）を提起する権利、そして憲法裁判所裁判官の任命と選出に関する法制、である<sup>(1)</sup>。

## I. ハンガリー—憲法裁判所の組織

裁判官の選出は「単一ルート制度」、すなわち、全員が国会によって選出される。単一ルートによる選出制度は、政党に対して憲法裁判所裁判官に影響力を行行使する発言力を与えかねないため、通常は批判にさらされるが、裁判官は、政治的活動が憲法上禁止されているほか<sup>(2)</sup>、選出の4年前からは高官職に就くことができない<sup>(3)</sup>。

憲法裁判所裁判官には、現職の裁判官のみならず、学識を有するすぐれた法律家や20年の実践を積んだ法曹も就任することができる。典型的には、大学教授や学識ある法律家が裁判官となる。現在の憲法裁判所の構成のうち、3人は再選されたために9年を超えて裁判官職にある（彼らのうち2人は元憲法裁判所長官である）。

現在の憲法裁判所長官<sup>(4)</sup>は、2008年7月に、3年任期で同僚の裁判官によって選出された<sup>(5)</sup>。長官は、国際関係やメディアとの関係で、憲法裁判所を対外的に代表する。長官秘書室は、これらの機能について長官を補佐する。

全員法廷を招集し、主宰するのは憲法裁判所長官である。この権限のみならず、事件担当裁判官への事件の割りあても、彼の力の源である。長官は、事件担当裁判官の同意の下で、自身の自由な裁量に従って事件を割りあてる。通常

---

(1) Paczoly-Csink-Mecsi: Fields of Competence of the Constitutional Court In: Twenty Years of the Hungarian Constitutional Court, Péter Paczoly (ed.), Budapest, 2009, p. 14 and also Brunner: Structure and Proceedings of the Hungarian Constitutional Judiciary In: Constitutional Judiciary in a New Democracy. The Hungarian Constitutional Court (The University of Michigan Press 2000) pp. 67-69

(2) 憲法32A 条 6 項 (1989年法律31号によって改正された1949年法律20号)

(3) 憲法裁判所に関する1989年法律32号 5 条 3 項

(4) Péter Paczoly 教授である。

(5) 2011年7月以降の状況については、注27を参照。

は、職業上の経歴が、誰が当該論点を取り扱うかの決め手となる。例えば、民事弁護士として働いていた裁判官は、民事法の論点に関する事件について判断すべきことになる。

憲法裁判所の審理判断の手続は、審査される法の序列によって異なる。法律に対する判決は常に全員法廷でなされる一方で、命令に対する違憲審査は3人法廷で取り扱われる<sup>(6)</sup>。全員法廷は週2回開催され<sup>(7)</sup>、一定の事件では、判決草案が複数回にわたって議論される。

判決は過半数の賛成によってなされる。憲法裁判所の構成員は、反対意見を述べた文書を添付することができ<sup>(8)</sup>、判決の結論には同意するがその理由づけには同意できないときは、補足意見を表明することができる<sup>(9)</sup>。

憲法裁判所裁判官は、彼らの法的助言者である「調査官」の手を借りることができる。ドイツにならって<sup>(10)</sup>、各々の裁判官には、全員法廷で必要な論拠を集め、判決草案を準備し、他の裁判官の判決草案を論評するスタッフとして、3人の調査官が配属される。

事務総長は、憲法裁判所事務局の運営に対して責任を負う。憲法裁判所に対するすべての申立は、まず、事務総長によって取り扱われる。受理可能性を審

(6) 憲法裁判所に関する法律25条, 30条および31条1項

(7) 月曜日と火曜日である。

(8) 憲法裁判所に関する1989年法律32号26条

(9) 「個別意見は、複数の裁判官の表現ではなく単独の裁判官によって執筆され、より鮮明な文言とより直接的な論証によって特徴づけられる。実のところ、法廷意見は多数の意見を表明しなければならず、たとえ結論が法廷意見に賛成票を投じた裁判官のすべてによって同意されたとしても、彼らがみな同じ理由づけによってその結論に到達したかは少しも定かではない。」Katalin Kelemen: *The Road from Common Law to East-Central Europe. The case of the dissenting opinion*, In: Cserne-Könczöl (eds.): *Legal and Political Theory in the Post-National Age*, Frankfurt am Main, 2011.

(10) 連邦憲法裁判所規則13条1項 調査官は、職務の遂行にあたって、割りあてられた裁判官を補佐する。彼らは裁判官の指示に拘束される。2項 各々の裁判官は、自身の調査官を選ぶことができる。裁判官の意思に反して、いかなる調査官も割りあてられることはない。3項 調査官に対する勤務評定は、裁判官が行うものとする。長官は、自らの評定を付け加えることができる。

査し、憲法問題に関する簡潔な分析を行うことは、事務局長の任務である。申立の分析は、事務総長付きの法律家<sup>(11)</sup>によって行われる。

いかなる事務局も情報技術の支えなくしては機能しえず、ほぼすべての憲法裁判所に共通するもう一つの不可欠な制度が、図書館である。しかし、ハンガリー憲法裁判所に欠如しているものは、調査部門と翻訳部門である。前者は、国外の判例の統一的な参照を促進するだろう。いかに深く外国の事例を調査し、ストラズブールの事件に注目するかは、現在は調査官にかかっている。それはまた、調査官や裁判官の語学能力にも依拠している。翻訳部門は彼らの助けになるだろうし、英語で（そして、ヨーロッパ人権裁判所が行っているように、仏語でも）判決を公表することは不可欠である。

憲法裁判所は財政上独立しており、その予算は承認のみがなされ、国家財政の一部として国会で修正されることはない<sup>(12)</sup>。財務局長は、事務局の管理と財政事項を担っている。

## II. 憲法裁判所の作用と権限

動態面に関して、ハンガリー憲法裁判所の20年間の活動における最も重要な特徴は、以下のように要約しうる。すなわち、

- 一般的違憲審査の権限をもつ。
- 違憲の法律および他の国の行政上の措置を無効とする。
- 判決は終局的で、すべての人を拘束する。

憲法裁判所の権限は、3つのレベルに分類される。最も強力な要素である*規範統制*は憲法上根拠をもつが、他は憲法裁判所に関する法律で規定されている。その他にも、いくつかの職務が憲法裁判所の観点とは異なる法律によって定められている。例えば、レファレンダムで提起された論点<sup>(13)</sup>を審査する権限が割りあてられたことによって、2006年以降、憲法裁判所の作業量に予想外の「津波」が押し寄せている。

---

(11) 現在は、5人で構成される。

(12) 憲法裁判所に関する法律2条

(13) Art. 130 of Act C of 1997

憲法裁判所の権限は、新たな基本法と憲法裁判所に関する法律<sup>(14)</sup>が施行される2012年1月1日から変更される。2012年以前の権限は以下の通りである。すなわち、

□ 事前審査

可決後公布前の法律の事前審査は、共和国大統領によって発議される（憲法上の拒否権）。国会の議院規則の事前審査は国会によって、承認前の条約の事前審査は国会、共和国大統領および政府によって発議される。

□ 事後審査

法令の事後審査は、何人も発議することができる（民衆訴訟）。法律上の利益は必要とされておらず、世界中の誰もが申立人になることができる。この極めて広範な憲法裁判所へのアクセスはまた、法秩序の明確化に寄与している。しかし、すでにヨーロッパ型違憲審査の創設者であるハンス・ケルゼンが、民衆訴訟は申立の濫用を惹起しうる点で違憲審査にとって実用的ではないと結論づけている<sup>(15)</sup>。20年間の統計によれば、個人申立の割合がおおよそ4分の3を占めている（図1を参照）。例えば2011年には、事件の76%が個人、すなわち「何人も」によって発議された。

図1 1990年から2008年の間に提起された申立件数。個人によるもの19,853件、団体によるもの6,734件。

1990年から2008年の間に提起された申立



(14) Act CLI of 2011

(15) Study on Individual Access to Constitutional Justice (Study No. 538/2009), adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session in Venice, 17-18 December 2010, p. 21

裁判官によって発議される具体的規範統制

通常裁判所の裁判官は、適用される規範が違憲であると考えたときは、訴訟手続を停止し、その規範の審査を発議する。

法律の条約適合性審査

違憲の立法不作為の審査

立法府が法準則によって求められる立法上の義務を履行しないことで憲法違反を生じさせたときは、憲法裁判所は、違憲の立法不作為を認定することができる<sup>(16)</sup>。この手続は、何人によって、あるいは、具体的事件に関連して憲法裁判所によって（職権で）開始される。

憲法異議

司法または行政の判断が違憲の法律に基づいており、その法律の適用によって、判断が憲法上保障された何人かの権利を侵害したときは、関係する誰もが、憲法裁判所に対して、終局的で上訴の対象とならない決定の言渡しから60日以内に、憲法異議を申立てることができる<sup>(17)</sup>。

この憲法異議の形式による審査対象は、ドイツの「判決に対する憲法異議」とは異なり、判決ではなく違憲の法規範である。憲法違反の法的な効果として、違憲の法律の無効に加えて、具体的事件において、憲法裁判所はその適用の排除を決定することができる。

憲法の解釈

共和国大統領に対する弾劾

地方政府の命令の法律適合性審査

レファレンダムで提起された論点の事前審査

### III. 権限と組織の変容

2010年7月に、ある政党<sup>(18)</sup>が3分の2を超える議席を占めて選挙に勝利し

---

(16) 例えば、Decision 37/1992を参照。英語版は、www.mkab.hu で閲覧可能である。

(17) 憲法裁判所に関する法律48条

(18) フィデス—ハンガリー市民同盟（中道右派）である。

た後に行われた、最初の憲法改正の1つが、憲法裁判所裁判官の指名手続の変更であった。以前は、指名委員会は、国会に議席を有する政党から1人ずつの委員で成っていたが、今では、国会で各政党が占める議席数に比例した数で構成される<sup>(19)</sup>。

2010年10月に、国会が国家予算から支出される「恥知らずに高い」退職手当<sup>(20)</sup>に対して98%もの懲罰的な課税を決定した際に、国会は、憲法裁判所の判例<sup>(21)</sup>から離れるという意向を公然と宣言した。そして、2010年初頭まで遡及してその懲罰的な税を課することができるようにするための憲法改正<sup>(22)</sup>を採択した法律を制定した。

憲法改正案が可決されたにも関わらず、憲法裁判所は、遡及課税立法は違憲であり無効であると判示した<sup>(23)</sup>。

1月後の2010年11月に、国会は、憲法裁判所の管轄権を制限する憲法改正<sup>(24)</sup>を可決した。新たな規定によれば、予算や課税に関する法律は、訴えがもつばら生命および人間の尊厳に対する権利、個人情報保護に対する権利、思想、良心および信教の自由、ならびにハンガリー国籍に関する権利の侵害に関するときにのみ、違憲審査の対象となる。

違憲審査の一般的権限の縮小は、2012年1月1日に施行される新基本法の文面で繰り返されているが、同基本法は、法律を無効にするための新たな条件を付け加えた。ハンガリー経済の状況を考慮すれば、近い将来に、憲法裁判所が、基本法37条3項に列挙された基本権以外の理由によって課税立法を無効とするとは、誰も予想しないところである<sup>(25)</sup>。基本法37条3項は以下のように

- 
- (19) 憲法32A条4項。委員数は、9人から15人の間で、各々の国会の党派の規模によって決定される。この憲法改正の動機は長期にわたる裁判官の欠員であったが、(改正が可決された後に)2人の新たな裁判官がすぐに就任した。
- (20) 7,300ユーロを超える額に対してである。
- (21) 1990年に Decision 903/B/1990で示されたものである。
- (22) 遡及効のある課税に関する憲法改正 (2010年8月19日に施行)
- (23) Decision 184/2010
- (24) 2010年11月20日の憲法改正
- (25) 憲法裁判所長官が国会での演説で指摘したように、「財政事項に関する法律に対する(違憲審査)権限の制約は、憲法上の保護に大きな穴を生じさせてい

定める。

「国の負債が国内総生産の半分以上を越えるときは、憲法裁判所は、生命及び人間の尊厳に対する権利、個人情報保護に対する権利、思想、良心及び信教の自由、並びにハンガリー国籍に関する権利に関連する限りにおいて、国家予算に関する法律、その執行、租税、印税、関税及び保険料に関する法律、並びに地方税の一般条件に関する法律の憲法適合性を審査し、これらを無効とすることができる。憲法裁判所は、法律の可決及び公布に関する基本法上の手続規則が遵守されないときは、いかなる制約も受けることなく、これらの領域の法律を無効にすることができる。」

2011年9月、別の憲法改正<sup>(26)</sup>によって、新たに4人が憲法裁判所裁判官に選出された。そして、同裁判所裁判官の11人から15人への増員とあわせて、任期も9年から12年に延長された。憲法裁判所長官は、もはや3年任期で憲法裁判所裁判官によって彼らの中から選出されることはなく、12年任期で国会の多数派によって選出される<sup>(27)</sup>。

基本法と憲法に関する新法によって導入された変更は、憲法裁判所の構成のみならず、以下の領域における権限についても影響を与えるだろう。すなわち、

- 国会議長による署名前の法律の事前審査は、政府、国会議長および法案を提出した国会議員によって発議される。公布前の立法の事前審査は、共和国大統領によって発議される。
- 制定後の法令の事後審査は、もっぱら政府、オンブズマンおよび国会議員の4分の1によって発議される。すなわち、基本法は民衆訴訟を廃止す

---

る。」

(26) 2011年6月14日の憲法改正

(27) 同じ憲法改正では、長官の任期は、新たに選出された長官の任期が開始する同日に終了すると規定した。2011年7月4日に、国会は、かつて2008年に同僚の裁判官によって長官に選出された Péter Paczolay 教授を長官に選出した。彼は、憲法裁判所裁判官としての任期が終了するまで長官職を務める。

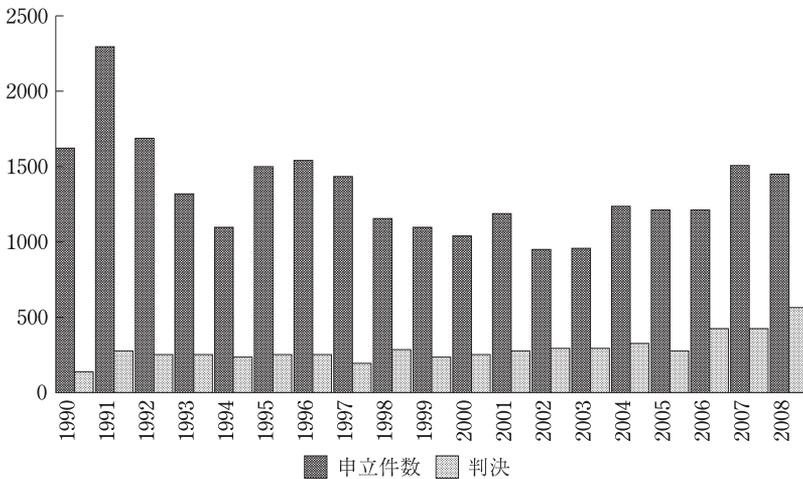
る。

- 個別の行為（行政の行為，司法の判決）を通じた基本権の侵害に対するドイツ型の憲法異議の導入<sup>(28)</sup>

将来，新たな憲法裁判所が始動するだろう。解釈は以前の判例に基づくものとなるだろうが，2012年は，おそらくハンガリー憲法裁判所の新たな幕開けの年になる。

図2 発足から最初の20年間の憲法裁判所の件数。

憲法裁判所の件数（1990-2008）



(28) Kovács-Tóth: Hungary's Constitutional Transformation In: European Constitutional Law Review, 7, T.M.C. Asser Press, 2011, p. 201