

JOGTUDOMÁNYI ALAPKUTATÁSOK 4.

CHRONOWSKI NÓRA
ALKOTMÁNYOSSÁG
HÁROM DIMENZIÓBAN

TK Jogtudományi Intézet
Budapest, 2022

JOGTUDOMÁNYI ALAPKUTATÁSOK

a Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének
elektronikus monográfiásorozata

Főszerkesztő: Gárdos-Orosz Fruzsina

Felelős szerkesztő: Friedery Réka

Szerkesztőbizottság: Friedery Réka, Gajdusчек György, Pap András László,
Sulyok Gábor, Sente Zoltán, Varju Márton

Szakmai lektor: Jakab András

Nyelvi lektor: Fedinec Csilla

Kiadja: Eötvös Loránd Kutatási Hálózat

Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete

ELKH | Eötvös Loránd
Kutatási Hálózat

tkjti

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató

Honlap: <http://jog.tk.hu/alapkitatasok-monografia>

E-mail: jti-monografiak@tk.hu

Tördelés és borítóterv: Pala 11. Bt.

Nyomdai munkálatok: Séd Nyomda, Szekszárd www.sednyomda.hu

© Chronowski Nóra (TK Jogtudományi Intézet, NKE Rendészettudományi Kar), 2022

© TK Jogtudományi Intézet, 2022

ISBN 978-963-7311-88-8

ISSN 2560-2128

TARTALOM

ELŐSZÓ	7
1. GLOBÁLIS ALKOTMÁNYOSSÁG	15
1.1. A globális alkotmányosság koncepciójának körvonalazása.....	15
1.2. Az alkotmányjogi konvergenciát inspiráló tényezők	19
1.3. A koncepció korlátai, kritikái és haszna	23
1.4. Az alkotmányjogi globalizáció egyik perspektívája: „üzlet és emberi jogok”	27
1.4.1. Az ENSZ tevékenysége a vállalatok emberi jogi felelősségének tudatosításában	29
1.4.2. „Védelem, tisztelet, jogorvoslat” keretprogram	33
1.4.3. Alkotmányjogi korlátok és a jövő útjai	36
2. EURÓPAI ALKOTMÁNYOSSÁG	53
2.1. Az európai alkotmányosság és a jogállamiság.....	53
2.1.1. A joguralom az Európai Bíróság gyakorlatában	57
2.1.2. Jogállamiság és kondicionalitás.....	63
2.1.3. Következtetések	69
2.2. Az Alapjogi Charta alkalmazási köre.....	71
2.2.1. Az Unió értékei és az Alapjogi Charta viszonya	72
2.2.2. Az Alapjogi Charta hatásának korlátai	72
2.2.3. Az „alkalmazási kör” kérdése a gyakorlatban	75
2.2.4. Az alkalmazási kör kiterjesztésének előnyei	83
2.3. Az alkotmánybírók lázadása?	85
2.3.1. A német alkotmánybírók és az ultra vires	86
2.3.2. A román alkotmánybírók és az ultra vires.....	96
2.3.3. A lengyel alkotmánybírók az uniós jog elsőbbsége ellen	97
2.3.4. Következtetések	107

3. MAGYAR ALKOTMÁNYOSSÁG	109
3.1. Bevezetés és visszatekintés – a jogállamiság Magyarországon.....	110
3.2. A legutóbbi alkotmányozás jellemzői.....	115
3.3. Az Alkotmánybíróság korlátozott mozgásteret	120
3.3.1. A profilt átalakító legfontosabb változások	120
3.3.2. A változtatások rövid értékelése.....	122
3.3.3. Az új modell európai fogadtatása.....	131
3.4. Nemzetközi és európai standardok a magyar alkotmánybíráskodásban.....	134
3.4.1. Az Alaptörvény és az európai alkotmányosság követelményei	136
3.4.2. Bírói függetlenség, tisztességes eljárás, jogállamiság.....	143
3.4.3. Demokrácia – választójog és politikai részvétel	146
3.4.4. Következtetések	148
3.5. Az európai bírói párbeszéd	149
3.5.1. Megalapozás: az identitás-döntés	150
3.5.2. Felfüggesztő végzések: várakozó álláspont, elakadt párbeszéd, jogi cinizmus	152
3.5.3. Alaptörvényértelmezés a menedékjog korlátozásáról	155
3.5.4. Halvány ígéret és konfliktuskerülés.....	157
3.6. A konform értelmezés.....	162
3.6.1. Az alkotmánykonform értelmezésről általában	163
3.6.2. Néhány előkérdés – az alkotmány hatása a jogrendszerre	166
3.6.3. Alkotmánykonform értelmezés az Alaptörvényben: elv és garanciák	169
3.6.4. Az Alkotmánybíróság gyakorlata	173
3.6.5. Következtetések	178
3.7. Az Alaptörvény értékvilága	179
3.7.1. Szuverenitás- és identitásvédelem.....	179
3.7.2. Nemzetfelfogás	195
3.7.3. Méltóság, egyenlőség, szolidaritás? A bizonytalan mércék kirekesztő hatása	198
ZÁRÓ GONDOLATOK	207
IRODALOM	211

ELŐSZÓ

[A tartalomhoz] A monográfia tárgya az alkotmányosság egyes – globálisan, nemzetek feletti szinten és hazai viszonylatban felmerülő – kérdéseinek az elemzése egy olyan korszakban, amikor az alkotmányosság nyomás alatt áll. Az első nagyon helyénvaló kérdés, hogy pontosan mit is értek alkotmányosság alatt.

Az alkotmányosság (mint „konstitucionalizmus”) szubsztantíve az alkotmány kívánatos tartalmára és formájára utal. Ebben az értelemben az alkotmány rendelkezik azokkal a tulajdonságokkal, amelyek alkalmassá teszik a hatalom korlátozására, a hatalomgyakorlás ellenőrzésére és amelyek mellett az egyén szabadsága, jogainak érvényesülése az egyenlőség alapján biztosított.¹ Másik – formalista – megközelítésben az alkotmányban foglalt követelmények és a valóság tényleges állapota közötti eltérést vagy megfelelést jelölő kategória.² Ebben az értelemben az alkotmányosság állapota akkor áll be, ha a valóság (a ténylegesen érvényesülő rend) a lehető legjobban megközelíti az alkotmányban előírt normatív rendet.

A szubsztantív értelemben felfogott alkotmányosság alapelvei (mint a jogállamiság, az alapvető jogok védelme, a demokrácia, a hatalommegosztás, a parlamentarizmus és így tovább) alkotmányelméletileg igazolt, nemzetközi dokumentumokban megerősített követelmények, az (európai) alkotmányos kultúra vívmányai. Ezek az alkotmányosság értékelésekor annak tartalmi mércéjeként funkcionálnak, normatív követelmények: alapelveként kötelező érvényű előíró szabályok, nem pusztán ajánlások (értékek), azaz ezekkel összhangban kell állnia az alkotmányszövegnek, a jogszabályok tartalmának, a jogalkotási folyamatnak, az alkotmány- és jogértelmezésnek, valamint a jogalkalmazásnak. Általános vagy kizárólagos érvényű jogi definíciójuk azonban nincs, tekintettel jog- és társadalomfilozófiai meghatározottságukra, eszmétörténeti fejlődésükre, politikatudományi megközelítéseikre, azonban jogilag releváns lényeges sajátosságaik összefoglalhatók.

Az alkotmányosság alapelvei nyitott és fejlődő rendszert alkotnak: különféle aspektusai a konkrét alkotmányos berendezkedések konkrét alkotmányossági vitáiban ala-

¹ Ennek egyik legalaposabb és legaktuálisabb összefoglalását adja SAJÓ András – URITZ Renáta: *A szabadság alkotmánya. Bevezetés a jogi alkotmányosságba* (Budapest: HVG-ORAC 2019).

² PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2009) 100–101.

kulnak, válnak hangsúlyossá. Míg a 20. század második fele – két világháborút követően – az alkotmányosság értékeinek a megerősítéséről szolt, addig a 21. század kezdetén megtorpanás és visszaesés³ tapasztalható. Ebből a szempontból különösen megfontolandó Sajó András és Uitz Renáta „A szabadság alkotmánya” című könyvének nyitómondata:

„A gyanakvás legyen az alkotmányosság híveinek első kötelessége!”⁴

Az alkotmányosság, a jogállamiság, a demokrácia és az emberi jogok elért védelmi szintjének visszaesése, megtorpanása kortünet. A *backsliding* külső oka lehet, ha a nemzeti standardoknál alacsonyabb szintű nemzetközi, nemzetek feletti standardok erodálják a védelmi szintet, aláássák a tagállamban biztosított garanciákat. Belső ok pedig az, amikor a tagállam alkotmányos berendezkedése vesz olyan fordulatot, amely a korábbi védelmi szint csökkenését eredményezi. A visszaesés emellett jelentős részben jogon kívüli hatásokra vezethető vissza. Az európai államokat az utóbbi évtizedben válságok sora rázta meg: a pénzügyi-gazdasági világválság, a menekültválság,⁵ a kilépési válság (brexit), a közép-kelet-európai alkotmányossági válságok (másként: illiberális fordulatok), és a legutóbbi években a pandémia – mindez a szabadság tereinek szűküléséhez és végül tragikus háborúhoz vezetett, amikor 2022. február 24-én Oroszország totális inváziót indított Ukrajna ellen, amellyel már 2014 óta alacsony intenzitású háborúban áll.

[A vonalvezetésről] Ez a munka a vázolt folyamat egyes jelenségeinek az elemzéséhez járul hozzá, és az utóbbi tíz évben folytatott kutatásaimat foglalja össze azon a vonalon, hogy mik lehetnek a globalizáció, az európaizáció és az identitásküzdelmek alkotmányjogra, és azon belül különösen az alapjogvédelemre, alkotmányértelmezésre gyakorolt hatásai. Az alapjogvédelmi fókusz indoka, hogy a modern és a posztmodern korban az alkotmányjog elsődleges funkciója a hatalom megszelídítése, az egyén és a közösségek védelme, kibontakozásuk elősegítése. Ehhez alkotmányosság három alapkövetelményének, a jogállamiságnak, az emberi jogok védelmének és a demokráciának a kiegyensúlyozása, egymásra tekintettel történő érvényesítése szükséges. Az eltérő megoldásokat pedig gyanakvással kell kezelni.

Az *első rész* a globális alkotmányosság (*global constitutionalism*) konceptualizálására irányul, vagyis olyan jelenségek azonosítására, mint az alkotmányjogi megoldások közeledése, az összehasonlíthatóság, a konvergencia és a konformitás, fel-

³ Steven LEVITSKY – Daniel ZIBLATT: *How democracies die. What history reveals about our future* (Penguin Books 2019); Tom GINSBURG – Aziz Z. HUI: *How to save constitutional democracy* (Chicago–London: The University of Chicago Press 2018); Iulia MOTOC – Paulo Pinto de ALBUQUERQUE – Krzysztof WOJTYCZEK (eds.): *New Developments in Constitutional Law. Essays in Honour of András Sajó* (The Hague: Eleven International Publishing 2018).

⁴ SAJÓ – UITZ (1. lj.) 11.

⁵ Réka FRIEDERY: „National Identity and Loyalty in EU Law in the Era of Migration?” in Jozef ANDRASKO – Juraj HAMULÁK – Sílvia SENKOVÁ (eds.): *Respecting National Identity and Principle of Loyalty in EU Law – Borders – Conflict – Harmonisation* (Bratislava: Comenius University in Bratislava Faculty of Law 2018) 23–28.

tárva természetesen a nonkonformitás eredőit, az elmélet kritikáit és a konvergencia korlátait is. Ebben a dimenzióban kulcsszerepe van a nemzetközi emberijogvédelmi rezsim működésének, amelyet korszakunkban újszerű kihívások érnek. Ebben a körben kiemelkedő a transznacionális és a multinacionális vállalatok szerepe az alapjogok érvényesülésében, mivel az emberi jogi tárgyú egyezmények az üzleti szereplők számára csupán közvetett emberi jogi kötelezettségeket teremtenek. A klasszikus alkotmányjog számára nehezen kezelhető az extraterritoriális jogvédelmi igényérvényesítés, az alapjogi kötelezettek körének kiterjesztése, az alapjogi *Drittwirkung*-hatás újraértelmezése. Vajon erre a globalizációs hatásra – amely „üzlet és emberi jogok” néven írható le – milyen válaszokat ad a nemzetközi alapjogvédelem és az alapjogvédő bírói fórumok gyakorlata? Mennyiben hasznosítható keret ehhez a globális alkotmányosság?

A *második rész* az európai integrációs keretben értelmezett alkotmányosság kihívásaival foglalkozik, különösen az uniós jogállamiság-követelményrendszer fejlődésével és az uniós alapjogvédelem fejlesztési lehetőségeinek a vizsgálatával. Az európai integrációs folyamatban súlyos kihívás a közös alapértékek egzakt jogi védelmi rendszerének kidolgozása, a tagállami szinten tapasztalható eltérő értelmezések közötti szintézis megteremtése, illetve a válságkezelési mechanizmusok jogi igazolása. Az Európai Unió mint jogközösség és intézményi együttműködési mechanizmus keretében az alapjogok érvényesülésének egységes standardja lehet az a mérce, amely a tagállamok együttműködésének kerete és minimuma. Ehhez a tagállamok által közösen elfogadott alapjogok általános érvényesülésére és az európai emberijogvédelmi rezsim integráltságára lenne szükség, azonban az utóbbi évtizedben mindkét folyamat elakadt. Az értekezésben igyekszem körüljárni, hogy milyen alkotmányjogi megoldásokkal lehetne megőrizni az eddigi eredményeket és fenntartani, illetve továbbfejleszteni a közös standardokat, oly módon, hogy a tagállami alkotmányos identitás-igények a rendszerbe konstruktív módon beilleszthetők legyenek, mégpedig anélkül, hogy a jogközösség alapelveivel és a közös jog hatékony érvényesülésével, valamint az uniós jogvédelemmel destruktív viszonyba helyezkednének.

A *harmadik rész* az első két egységben levonható tanulságokra figyelemmel a magyar alkotmányos berendezkedés utóbbi évtizedben megfigyelhető változásait elemzi, a globalizációs és az európaizációs hatásokra adott válaszokat vizsgálja. Eközben nem tekinthetünk el az évtized elején lezajlott alkotmányozási folyamat rövid értékelésétől, amely megalapozta az alapjogvédelmi rendszer funkcionális átalakítását, az identitás-igények jogi megnyilvánulásait és a nemzetközi, valamint az európai standardok alkalmazása körében felmerülő vitákat. A magyar alkotmányjog fejlődése szempontjából továbbra is az alkotmánybíráskodás jelenthetné azt a garanciát, amely az alkotmányjogi konfliktusok eldöntése során szintetizálhatja a többdimenziós alkotmányos tér követelményrendszerét és erre tekintettel definiálhatja az alkotmányos identitást. Ezért az alkotmánybíráskodás helyzetét, változásait több szempontból vizsgálom: a hatásköri változások után egyrészt abból a szempontból, hogy a vállalt nemzetközi kötelezettségek miként befolyásolják az ítélkezési gyakorlatot, miként alakul az európai bírói párbeszéd hazánkban, másrészt, hogy a nóvumot jelentő alkotmánykonform értelmezést miként hasznosítja az alkotmánybíráskodás a jogalkal-

mazás kontrolljában. Az értelmezési irányokat követően áttekintem az alaptörvényi értékvilág új jelenségeit: az identitás és a demokrácia szempontjából a szuverenitás- elv, a nemzet- és a méltóságfelfogás változása is olyan indikátorok, amelyek alkotmányjogi vizsgálata a korszakjelenségek jobb megértését segítheti elő.

Az utóbbi években egyre többen, egyre hangosabban értekeznek trendfordulóról, a globalizáció megtorpanásáról, a második világháború után kialakult világrend és a *postwar* értékrend válságáról, vagyis arról, hogy a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok pilléreire nyugvó liberális alkotmányosságnak leáldozott.⁶ Európában hetven éve, Közép-Európában pedig a *post-wall* első két évtizedében megingathatatlanul tűnő konszenzus alakult ki abban, hogy a hatalom korlátozására két „tabu” a legalkalmasabb: az emberi méltóság és a jogállamiság eszménye. Az eszmények azután jogi értékévé váltak, a jogállam-konceptió az alkotmányos demokrácia *sine qua nonja* lett, amely minden jogintézmény és jogi aktus mögöttes mércéje – a kortárs alkotmányjog-tudomány ebben a tekintetben egyetért.⁷ Az értekezésben mindvégig arra törekszem, hogy a három klasszikus alkotmányossági kritérium – a jogállamiság, az emberi jogok és a demokrácia – egyensúlyos értelmezéséhez nyújtsak támpontokat az alkotmányjogi jogfejlődés eredményeinek megőrzése érdekében.

[A módszerhez] Amikor a közjogi értékek képezik a vizsgálat tárgyát, óhatatlanul felmerül a kérdés, hogy mit gondolunk a közjogról, hogyan közelítünk hozzá. Hozzám legközelebb Horváth M. Tamás felfogása áll, amely szerint:

„[a] közjog a közösségek joga. Hatókörében egy közösségi kormányzási forma és szint az állam. A társadalmi szerveződések működése, magántársaságok közcélú szerepekben, nonprofit szervek aktivitása, vallási közösségek és egyházak közszolgáltatási tevékenysége, a tradicionális közösségek működése más további e körbe tartozó megnyilvánulások. Ami a szinteket illeti a helyi és regionális intézmények »alulról«, a nemzetközi integrációk »fölről« egyszítik ki a hagyományos államkép formáit.”⁸

⁶ A trend kritikai elemzését lásd SAJÓ András: „Alkotmányosság a bezárkózó társadalmakban” *Közjogi Szemle* 2017/4. 1–6.; András László PAP: *Democratic Decline in Hungary. Law and Society in an Illiberal Democracy* (London – New York: Routledge 2018) 1–4.

⁷ Lásd például TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből* (Budapest: ELTE ÁJK – Tempus 1995); Allan C. HUTCHINSON – Patrick MONAHAN (eds.): *The Rule of Law: Ideal or Ideology* (Toronto: Transnational 1987); Paul CRAIG: „Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework” *Public Law* (21) 1997. 466–487.; ÁDÁM Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás* (Budapest: Osiris 1998) 19–23., 41–42.; David DYZENHAUS (ed.): *Recrafting the Rule of Law: The Limits of Legal Order* (Oxford/Portland, Oregon: Hart 1999); SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001) 141–156., 404–405.; PETRÉTEI (2. lj.) 139–159.; CHRONOWSKI Nóra: „Jogállamiság – gondolatok a magyar és az európai jogfejlődésről” *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2016/4. 32–42.; Eszter BODNÁR: „The Rule of Law, democracy, and human rights in Hungary: Tendencias from 1989 until 2019” in Timea DRINÓCZI – Agnieszka BIEŃ-KACALA (eds.): *Rule of Law, Common Values, and Illiberal Constitutionalism: Poland and Hungary within the European Union* (Abingdon: Routledge 2020) 105–118.

⁸ HORVÁTH M. Tamás: Kié a közjog? (Vitaindító), <https://bit.ly/3bzbCsu>

E megközelítés egyértelműen a közjog széles értelemben vett, korszerű felfogását írja körül, amelyből a többdimenziós megközelítés szükségessége következik számomra.

Ahogy a vizsgálati tárgy – az alkotmányosság központi értékei –, ugyanúgy a vizsgálati spektrum is egyszerre és egyidejűleg többféle: „felülről” a globalizációs és az európaizációs hatásokra, „alulról” a lokalitás igényeire reflektál, „belülről” a politikai kitettség, azaz a politikumhoz való viszonya feszíti az alkotmányosságot.

A korszakunkra jellemző identitás-küzdelmek keresik azokat az alkotmányos és jogi mechanizmusokat, amelyek képesek a plurális igények kielégítésére, és ez egyidejűleg különböző szintereken zajlik: a társadalmak nemzeti, nemzetek feletti, helyi, egyéni és közösségi szintjein; ráadásul több dimenzióban történik egyszerre, ezek közül csak néhányat említve: etnikai, faji, vallási, nemi (gender), szexuális vagy kulturális téren. Az elmúlt években az identitás-igények és a biztonsági kérdések központi szerepet játszottak a jog és a politika területén. A jogállami demokráciának, amely a különbségek kezelésére és az emberi törekvések megvalósítására vonatkozó széles körben tiszteletben tartott politikai eszmény, kihívásokkal kell szembenéznie világszerte. Ennek megértését is a többdimenziós látásmód segítheti.

A globalizáció és az alkotmányosság kölcsönhatása, összefüggéseinek feltárása az utóbbi évtizedekben számos közjogász érdeklődését keltette fel. A koncepció követői foglalkoznak egyfelől a nemzetközi jogi megközelítéssel: a nemzetközi jog alkotmányosodásának igazolását, lehetőségeit és határait kutatják. Másfelől – az alkotmányjog-tudomány oldaláról – az alkotmányjogi megoldások közeledésére, az alkotmányossági konvergenciára, tanulásra és konformitásra koncentrálnak a kutatók, feltárva természetesen a non-konformitás eredőit és a konvergencia korlátait is.⁹ E jelenségek vizsgálata empirikus kutatásokon alapul, és a világ alkotmányait, illetve azok létrejöttét és tartalmát az időbeli fejlődésre is figyelemmel elemzi, módszere tehát elsősorban a megértő, inkluzív összehasonlítás.

Az alkotmányjog *európaizálódása* a jogot és a jogtudományt az európai integrációs folyamat következtében érő általános hatásmechanizmusba illeszkedik. Emlékeztet e vonatkozásban Armin von Bogdandynek eredetileg 2012-ben megjelent kiáltványa a nemzeti jogtudományok szerepéről, kapcsolódásairól és feladatairól az európai jogi térben.¹⁰ Ebből azt érdemes most kiemelni, hogy a mai európai jogrendszereket egyszerre jellemzik nemzeti és nemzetek feletti vonások, ezért a norma- és értékkonfliktusok, valamint az értékviták is változatosabbak. Bogdandy arra is felhívta a figyelmet, hogy az uniós tagság az államiság lényegi és meghatározó jellegzettségévé vált, a tagállamok közigazgatása az egész térség közigazgatásának részévé válik.

Ebben a helyzetben az alkotmányjog-tudományi módszertan számára (is) különösen lényeges (i) a jogösszehasonlítás intenzív művelése (ismét: nem deskriptív, hanem inkluzív módon); (ii) annak folyamatos szem előtt tartása, hogy a nemzeti megoldás

⁹ Antje WIENER – Anthony F. LANG – James TULLY – Miguel Poiaras MADURO – Matthias KUMM: „Global constitutionalism: Human rights, democracy and the rule of law” *Global Constitutionalism* 2012/1. 4–6.

¹⁰ Magyarul lásd Armin von BOGDANDY: „A nemzeti jogtudomány az európai jogi térségben – kiáltvány” in JAKAB András – MENYHÁRD Attila (szerk.): *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal* (Budapest: HVG-ORAC 2015) 811–823.

egyben európai is, a szintek között pedig nem hierarchia tételeződött, vagyis nem kizárólag az uniós jog alakítja a tagállamit, hanem az integrációs folyamat természetéből adódóan gyakran a nemzeti standardok, megoldások és fogalmak gyakorolnak hatást az uniós jogfejlődésre; (iii) ezért továbbra is fontos a nemzeti és az európai alkotmányjogi dogmatika közötti kölcsönhatások, találkozási pontok azonosítása, de ezen túl az elméleti, empirikus, kritikai megközelítés alkalmazása olyan pluralizálódási potenciált jelent, amely végül elvezethet az új tudományos identitások kialakulásához: ezek legfőbb sajátossága a szinoptikus szemlélet, amely nem az elhatárolásokra törekszik, hanem a jogterületek egymásra utaltsága nyomán a szakterületek összekapcsolódására támaszkodik, és elfogadja a közjog európaizálódását, az európai jog nemzetköziesedését, a közigazgatás alkotmányosodását stb. Mindazonáltal a *lokális* igények pedig azt az elvárást juttatják kifejezésre, hogy a vizsgálódások az alkotmányosság kérdéseiben sem szakadhatnak el a közvetlen közegtől, a szubnacionális és a helyi problémáktól.

Az előbbiekhöz képest inherens sajátosságként merül fel az alkotmányjog tárgyának *politikai jellege*, amely megkülönbözteti más jogágaktól és egyben a tudományos vizsgálat szempontjából módszertani kihívást jelent. A vizsgálati tárgy politikai karaktere azért erőteljes, mert az alkotmány és a közjog keretei között politikai és közhatalomgyakorlással összefüggő folyamatok realizálódnak. A közjog pozitív (tétéles) jogként megállapítja a közhatalom gyakorlásának feltételeit, módját, kereteit, formáit és bírói kontrolljának különféle lehetőségeit. Olyan politikai intézményeket konstituál és szabályoz, amelyekben az állam szervezetenként jelenik meg, és amelyekkel a közhatalom gyakorlását, valamint a politikai folyamatokat ösztönzik, de – demokráciákban – egyben keretek között is tartják, korlátozzák.¹¹ Az alkotmányjog-tudomány számára releváns kérdések a közhatalom legitimációjának forrása, a legitím közhatalom gyakorlásának korlátai, a jogok korlátozásának határai, a közszféra és a magán-szféra – mozgásban lévő – határainak megvonása. Egyetértve Sólyom Péterrel, ezeknek az elemzése egyrészt módszertani választást, másrészt *a priori* politikai filozófiai érték döntést feltételez.¹² Az alkotmányos intézményekkel és szabályokkal, módszertani és érték választást követően, hatalompolitikai szempontoktól függetlenül érdemes csak foglalkozni.

Összegezve a hatásmechanizmusokat, az alkotmányosság vizsgálatára (is) rendkívül találóan vonatkoztatható Ádám Antal megállapítása:

„A posztmodernitás nagy kilengésű ingáinak újszerű tartalmú pólusaiként áll előttünk a [z ...] egyetemesedés, egységesülés és integráció folyamata, valamint az ezekkel mereven szemben álló fundamentalista, szeparációs, izolációs fragmentálódás vagy szegregálódás, [...] az elszigetelt, egymással és a nagy közösségekkel szemben álló kisközösségek kialakulása, az érdekek, a nézetek, a törekvések, a hagyomá-

¹¹ PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények* (Pécs: Kodifikátor 2013) 32.

¹² SÓLYOM Péter: „A közjogtudomány interpretív felfogásához” in BÓDIG Mátyás – ZÓDI Zsolt (szerk.): *A jogtudomány helye, szerepe és haszna. Tudománymódszertani és tudományelméleti írások* (Budapest: MTA TK JTI – OPTEN 2016).

*nyok, a vallások, a kultúrák, az életrendek stb. szerinti széttöredezettsége (Zersplitterung), esetleg széthasadása (délimit) a társadalomnak és a társadalmaknak.*¹³

Ezeket a jelenségeket az alkotmányjog-tudomány is azonosítani, követni, magyarázni törekszik, a helyzetből adódó problémákra válaszokat találni igyekszik, ezért rendkívül pluralisztikus képet mutat. Előre kell bocsátanom még egy módszertani megjegyzést: a kortárs szakirodalomban egyre inkább előtérbe kerül az a szemlélet, hogy a tisztán alkotmányjogi elemzés nem képes magyarázatot adni az alkotmányosság komplex jelenségeire, nem reflektál kellően a társadalomtudományokra és az alkotmányos környezetre (*constitutional law vs. constitutional studies approach*).¹⁴ Különösen a hibrid, álcázott alkotmányos rendszerek diszfunkcióit nehéz azonosítani tisztán jogi megközelítéssel.¹⁵ Természetesen igaz az, hogy az alkotmányok – és az egyes alkotmányos intézmények – nem vákuumban léteznek. Ebben az értekezésben azonban mégis az alkotmányjogi megközelítésre támaszkodom, és jogtudományi elemzési módszert alkalmazok. Ennek az a magyarázata, hogy ehhez értek, és nem akarok úgy tenni, mintha többre vállalkoznék. Úgy gondolom, a tisztán alkotmányjog-tudományi megközelítés is megfelelően érzékelteti az összefüggéseket, és különösen a leg részletesebben vizsgált magyar alkotmányos berendezkedés változásának irányait. Elfogadom, hogy az emberi szabadságküzdelmek sokféleképpen vizsgálhatók és leírhatók, de még mindig a jog az egyik lényeges – bár nem kizárólagos – garanciájuk. Mint a 21. század első évtizedei mutatják, a szabadságküzdelmek mindig megújulnak, és a régiék mellett új ellenfelekkel is meg kell birkóznia. Körülményes jogi eszközökkel, gyakran a formális jog ellenében.

Meggyőződésem, hogy az alkotmányjog ma is a hatalom és a hatalmak megszolidításáról szól, ezért a tudománynak fontos feladata a jelenkori hatalmi működések, berendezkedések, megnyilvánulások, törekvések jogi korlátait elemezni, a hatalomgyakorlást az igazolhatóság tesztjén keresztül értékelni, és az ellentmondásokra rámutatni. Ehhez olyan morális értékválasztásra van szükség, amely egyensúlyt teremt az egyéni szabadság és a közjó előmozdítása között, az emberi méltóság alapján, a méltányosság, a tolerancia és a szolidaritás elveire tekintettel. Nem hiszem, hogy baj, ha a tudomány esetenként előreszalad – bár ilyenkor kiteszi magát az utópisztikus képzelgés vádjának –, mert a fenntartható világ érdekében a jövőorientált szemlélet nem kerülhet meg a közjogtudományban sem. Fontos továbbá a közjogtudomány számára mind a tematikus, mind a módszertani vita és a folyamatos önreflexió. Végül mellőzhető a pluralizmus és az integráció – államtudomány és közjogtudomány esetében is. Az integráció jellemzői: az elhatárol(ód)ás helyett az együttműködés, a kapcsolódások feltárása és a komplexitás visszatükrözése. Ilyen szemlélettel lenne esély a

¹³ ÁDÁM Antal: „A posztmodernitásról és a posztdemokráciáról” *Közjogi Szemle* 2012/1. 2.

¹⁴ Az elsők között összehasonlító alkotmányjogi fókusszal lásd Ran HIRSCHL: „From comparative constitutional law to comparative constitutional studies” *International Journal of Constitutional Law* 2013/1. 1–12.; Ran HIRSCHL: *Comparative Matters: The Renaissance of Comparative Constitutional Law* (Oxford: OUP 2014) 151–190.; Mark TUSHNET: *Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law* (Cheltenham: Edward Elgar Cheltenham 2018) 8–16.

¹⁵ A szabályfixáció meghatározásához és veszélyeihez lásd különösen JAKAB András: „Miért nem működik jól a magyar jogrend és hogyan javíthatjuk meg?” *MTA Law Working Papers* 2018/1. 1–10.

„közösségek jogát”, a többszintű és többszereplős közjogi térséget adekvát és alakító módon megragadni. Az értekezésem ehhez próbál hozzájárulni.

[Köszönet] Volt tanárain és kollégáim közül a 2020-ban elhunyt Ádám Antal professzor úrnak, valamint Petrétei József és Kukorelli István professzor uraknak vagyok hálás kifogyhatatlan és önzetlen inspirációjukért, támogatásukért és azért, mert hittek bennem.

Köszönettel tartozom a Magyar Tudományos Akadémiának, amiért két alkalommal Bolyai János Kutatási Ösztöndíjjal, majd pedig a kiskorú gyermeket nevelő kutatónők számára, MTA doktori értekezés benyújtását támogató ösztöndíjjal fejezte ki bizalmát kutatásaim iránt. Ki kell emelnem két OTKA/NKFI Alap projektet is: a K-128796. számú, „A demokráciaelv normatív tartalma uniós és alkotmányjogi szempontból” című program az uniós alkotmányosságról szóló részhez, a K-134962. számú, „A nemzeti-ség és etnicitás jogi operacionalizálása” című program pedig az alaptörvényi értékvi-lág és nemzetfelfogás vizsgálatához jelentett fontos ösztönzést.

Hálás vagyok a Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete kutatóközösségének a kutatásaim egyes kérdéseiről folytatott értékes szakmai eszmecse-rékért, továbbá inspiráló szerzőtársamnak, Vincze Attilának, akivel mindig gyorsan sikerült reagálnunk az új fejleményekre az európai és a magyar alkotmányosság útvesztőiben. Köszönettel tartozom kollégáimnak a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Igazgatásrendészeti és Nemzetközi Rendészeti Tanszékén a munkám finisében tanúsított türelmükért, segítő támogatásukért.

Külön köszönet illeti a Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Inté-zete jogtudományi alap kutatások monográfiatorozatának szerkesztőbizottságát, mert pályázat alapján érdemesnek találták értekezésem megjelentetését a rangos kiad-ványsorozatban. A monográfia alapjául szolgáló értekezés kéziratát 2021. december 31-én zártam le, azonban a szerkesztés folyamatában lehetőségem volt helyenként néhány aktuális kérdés beépítésére – hálás vagyok Friedery Réka felelős szerkesz-tőnek ezzel kapcsolatos türelméért, valamint szakmai lektorom konstruktív javasla-taiért. Külön ki kell emelnem az olvasószerkesztő, Fedinec Csilla áldozatos munkáját, nagyon hálás vagyok a rendkívül alapos szöveggondozásért.

Volt tanítványaim közül pedig köszönettel tartozom Takács Tamarának, Naszladi GeorGINának és Szentgáli-Tóth Boldizsárnak baráti és szakmai támogatásukért.

A legnagyobb segítséget természetesen azoktól kaptam, akik a legnagyobb áldoza-tot is hozták, hogy ennek a kutatásnak a végére érjek: nem tudom eléggé megköszön-ni férjemnek, Nemessányi Zoltánnak és fiaimnak, Zolinak és Bencének.

Ezt a könyvet Ádám Antal professzor úr emlékének ajánlom.

Budapest, 2022. július 20.

1. GLOBÁLIS ALKOTMÁNYOSSÁG

1.1. A GLOBÁLIS ALKOTMÁNYOSSÁG KONCEPCIÓJÁNAK KÖRVONALAZÁSA

Ahogy arra a bevezetésben utaltam, az utóbbi évtizedek alkotmányjog-tudományi irányzatainak egyike a *globális alkotmányosság* összefüggéseinek a feltárása,¹⁶ amelyhez a kiindulópontokat az jelentette, hogy egyrészt az alkotmányosság mint elvek, intézmények, eljárások összessége normatív rendszerként határozható meg, másrészt a globalizáció olyan folyamat, amelyből következmények adódnak és következtetések vonhatók le a közjogban is. A koncepció megragadható egyfelől nemzetközi jogi megközelítéssel: ebben az értelemben a nemzetközi jog alkotmányosodására utal. Másfelől – az alkotmányjog oldaláról – az alkotmányjogi megoldások (*constitutional design*) közelítéseként írható le.¹⁷ A nemzetközi jog irányából közelítve, a globális alkotmányosság alatt korántsem egységes koncepciót értenek, ehelyett már a 2010-es évekre körvonalazódott több, elkülöníthető irányzat, attól függően, hogy képviselik a nemzetközi intézményrendszerre, a közös normatív értékekre, a nemzetközi közösség és az egyén viszonyára, vagy regionális integrációs folyamatok *spill-over* hatására koncentrálnak-e.¹⁸

¹⁶ A globalizációnak az alkotmányjogra gyakorolt hatásával hazánkban az elsők között Halmai Gábor kiváló könyve foglalkozott: HALMAI Gábor: *Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja* (Budapest: L'Harmattan 2013). A kezdetekhez lásd Bruce ACKERMAN: „The Rise of World Constitutionalism” *Virginia Law Review* (83) 1997. 771–797.; Heinz KLUG: „Constitutional Transformations: Universal Values and the Politics of Constitutional Understanding” in Charles SAMPFORD – Tom ROUND (eds.): *Beyond the Republic. Meeting the Global Challenges to Constitutionalism* (Leichhardt, NSW: The Federation Press 2001) 191–204. A globális alkotmányosság koncepciójának tudományos vizsgálatát és vitáit elősegíti a *Global Constitutionalism* címmel 2012 márciusában indult folyóirat, <https://bit.ly/3PVzPII>

¹⁷ WIENER – LANG – TULLY – MADURO – KUMM (9. lj.) 4–6.

¹⁸ Ebből a szempontból tanulságos Christine E. J. SCHWÖBEL: „Organic Global Constitutionalism” *Leiden Journal of International Law* (23) 2010. 529–553. Schwöbel a globális alkotmányosság nemzetközi jogi megközelítéseiben négy dimenziót különböztet meg: szociális, intézményes, normatív és analóg alkotmányosságot. A szociális alkotmányosság azt hangsúlyozza, hogy a globális alkotmányosság alapja a nemzetközi társadalmi rendben való együttélés. Ebben a dimenzióban is kétféle megközelítés detektálható: az egyik a „nemzetközi közösség iskolájának” nevezett kategória (képviselői Bardo Fassbender és Christian Tomuschat), másik pedig a globális civil társadalomról alkotott elképzelések vonulata (kutatói Gunther Teubner és Andreas Fischer-Lescano). Az intézményi alkotmányosság mint a globális alkotmányosság második dimenziója elsősorban az intézmények közötti hatalommegosztás meghatározására összpontosít a nemzetközi szférában, és a globális kormányzás kérdéseit vizsgálja (elszámoltat-

Az alkotmányjogi megoldások közelítésére összpontosító irányzat empirikus kutatásokon alapul, és a világ alkotmányait, illetve azok létrejöttét és tartalmát az időbeli fejlődésre is figyelemmel elemzi, módszere elsősorban a megértő, inkluzív összehasonlítás.¹⁹ A globalizálódó alkotmányosság olyan dinamikus folyamatként fogható fel, amelyben az univerzálissá váló elvek – ideális esetben – a nemzeti megoldások prizmáján keresztül beépülnek a konkrét alkotmányos gyakorlatba és a partikularizmus korlátjaként jelennek meg.²⁰

Az irányzat az alkotmányjogi összehasonlító módszer elfogadásán²¹ és az összehasonlíthatóságból adódó eredmények mérésén, statisztikai feldolgozásán alapul. A kutatások alapja, hogy az alkotmányok – de egyes intézmények, alkotmányos elvek vagy jogi döntések – tartalma tekintetében léteznek mérhető változók és ezek empirikus módon vizsgálhatók.²² Ilyen változó lehet például az egyik kutatás szerint a széleskörűség (azaz a szabályozás átfogó jellege) és az ideologikusság foka. Az utóbbi változó alapján az alkotmányok lényegében két családba sorolhatók: vagy libertáriánus, vagy államcentrikus²³ jellemzőket mutatnak. E kategóriák értéksemlegesek. A libertáriánus alkotmány kiindulópontja az egyén szabadsága, s az alapjogok hatalomkorlátozó funkcióját helyezi előtérbe. Az államcentrikus alkotmány az állam nélkülözhetetlen szerepét fogadja el, és – az alapjogokkal kapcsolatban is – elsősorban állami feladatokat, felelősséget határoz meg. A felosztás a skála két végpontját jelenti, amelyen a világ alkotmányai elhelyezhetők. A mérések szerint az európai alkotmá-

hatóság, felelősség kérdései). A normatív (globális) alkotmányosság azokat a víziókat foglalja magában, amelyek egy közös normatív (érték)rendszer létezésére összpontosítanak (pl. közös alapnak tekinthető-e a nemzetközi *ius cogens*). Az analóg alkotmányosság magában foglalja a globális alkotmányosság olyan elképzeléseit, amelyek a meglévő alkotmányos rendek mintájára készültek. A Schwöbel által analóg alkotmányossággént azonosított dimenzióba sorolhatók a globális alkotmányosság olyan elképzelései, amelyek a meglévő alkotmányos rendek mintázatait feltárva azonosítanak bizonyos trendeket, és univerzálisan használható mérceket dolgoznak ki, amelyek akár értékelési keretként szolgálhatnak az alkotmányjogi változások minősítéséhez.

¹⁹ Lásd különösen David S. Law és Mila Versteeg kutatásait. David S. Law – Mila Versteeg: „The Evolution and Ideology of Global Constitutionalism” *California Law Review* 2011/5. 1163–1257. Lásd még Zachary Elkins – Tom Ginsburg – James Melton: *The Endurance of National Constitutions* (Cambridge: Cambridge University Press 2009); Vikram David Amar – Mark V. Tushnet (eds.): *Global perspectives on constitutional law* (New York – Oxford: Oxford University Press 2009). A korszerű tudományos eszmecsereét elősegíti a <http://www.comparativeconstitutions.org> weboldal is.

²⁰ Klug (16. lj.) 192.

²¹ Az „alkalmazott” összehasonlító alkotmányjog egyelőre nem általánosan elfogadott. Halmai mutat rá, hogy e módszerhez háromféleképpen állnak hozzá a tudomány képviselői. Az első megközelítés szerint a módszer nem alkalmazható, mert az alkotmányjognak sem a problémái, sem a megoldásai nem azonosak az egyes országokban. A második álláspont elfogadja a problémák hasonlóságát, de fenntartja a megoldások különbözőségét, azaz a módszert korlátozottnak tekinti. A harmadik, elfogadó nézet szerint mind az alkotmányjogi problémák, mind megoldásaik lényegileg azonosak világszerte. Halmai (16. lj.) 126–127.

²² Lásd pl. Jakab András: „A jogállamiság mérése indexek segítségével” in Jakab András – Sebők Miklós (szerk.): *Empirikus jogi kutatások* (Budapest: Osiris 2020) 497–531.; Bencze Mátyás: „A jogi döntések minőségének mérhetősége” in Jakab András – Sebők Miklós (szerk.): *Empirikus jogi kutatások* (Budapest: Osiris 2020) 519–532.

²³ Lásd Law – Versteeg (19. lj.) 1228–1229. Államcentrikus alkotmánynak fordítom a *statist constitution* fogalmát, mivel jelentését ebben az összefüggésben sem az etatista, sem a paternalista jelző nem adja vissza pontosan.

nyok közül 2006-ban a leginkább libertariánus a svájci, a finn, a szlovén, a máltai, a brit, a szlovák és a svéd alkotmány, a leginkább államcentrikus pedig a luxemburgi, a német, a bolgár, az akkori magyar, a francia és az olasz (ebben a sorrendben). Az egyes családokon belül az ideológiai konvergencia, a családok között pedig a polarizáció érvényesül.²⁴

A koncepció a pusztá osztályozáson és csoportképzésen túl valójában arra keresi a választ, hogy a chartális alkotmányok a modern kormányzás eszközeiként miként alakíthatók és alkalmazhatók úgy, hogy megfeleljenek bizonyos – a korszakra jellemző – alapvető kihívásoknak, céloknak. Ezek a kihívások és célok a gazdasági prosperitás, a politikai stabilitás, az emberi méltóság tiszteletben tartása, az individuális alapjogok garantálása, a tartós demokrácia, illetve a potenciálisan egymással küzdő társadalmi csoportok békés együttélése. Az, hogy az alkotmányok mennyiben felelnek meg az említett kihívásoknak, eljárás és tartalom kérdése, vagyis eldöntendő, mi legyen az alkotmány tartalma és milyen eljárás szerint határozzák meg ezt a tartalmat.

Ma már körvonalazódik, hogy mely jogilag releváns tényezők ígérnek hosszú élettartamot, stabilitást egy-egy alkotmánynak.²⁵ E tényezők közül kiemelkedő a releváns szereplők széles körének bevonása az alkotmányozási folyamatba (pluralizmus, demokratizmus, deliberatív vita, reprezentativitás), a tartalmi specifikáció magas foka a normaszövegben (kellően részletes és explicit garanciák a jogok, intézmények, eljárások tekintetében), és olyan módosítási szabályok, amelyeket sem nem túl nehéz, sem nem túl könnyű felhívni az alkotmánynak a változó viszonyokhoz való igazítása érdekében. Az nyilván nem egyértelmű, hogy milyen alkotmányozási eljárással érhető el az intézményrendszer legjobb konfigurációja és hogy mi is a legjobb konfiguráció – ez az alkotmányos kultúrától és hagyománytól függ. A problémát árnyalja, hogy a chartális alkotmány mögött azonosítható az ún. metaalkotmány is, vagyis olyan írott vagy íratlan, bírói gyakorlaton vagy szokáson alapuló normaösszesség, amely egyrészt a chartális alkotmány érvényesülését (értelmezését, alkalmazását) meghatározza, másrészt körvonalazza, hogy ténylegesen mely szervnek milyen hatalma van, mik annak feltételei és valóságos korlátai.²⁶ A hazai alkotmányjog-tudomány e kettősséget a formális és materiális alkotmányjog megkülönböztetésével érzékelteti, a tárgyi jog síkján maradva.²⁷ A magyar alkotmányos gyakorlatban például a metaalkotmány egyik összetevője a „láthatatlan alkotmány” koncepciója volt az 1990-es évek eleje és 2010 között.²⁸ A chartális és a metaalkotmány szerencsés esetben konvergál, illetve

²⁴ LAW – VERSTEEG (19. l.) 1169.

²⁵ Elfogadva természetesen azt a felvetést, hogy konkrét alkotmányok sorsát számos történelmi, szociológiai körülmény befolyásolja. Lásd POKOL Béla: *A jurisztokratikus állam* (Budapest: Dialóg Campus 2017) 75–76. Lehet sikeres egy asszisztált körülmények között létrejött alkotmány is, és kudarcot vallhat egy ideálisan, már-már „tervezőasztalon” készült is.

²⁶ David S. LAW: „Constitutions” *Washington University in St. Louise, School of Law, Faculty Research Paper Series* 10-02-05 (2010) 1.

²⁷ PETRÉTEI (2. l.) 83–84.

²⁸ Lásd Sólyom László alkotmánybíró sokat idézett – és sokszor félreértett – párhuzamos indokolását a halálbüntetést megsemmisítő 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz: „Az Alkotmánybíróságnak folytatnia kell azt a munkáját, hogy értelmezéseiben megfogalmazza az Alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjait, és ítéleteivel koherens rendszert alkot, amely a ma még gyakran napi politikai érdekből módosított Alkotmány fölött, mint »láthatatlan alkotmány«, az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál; és

konstruktív módon kiegészíti egymást, de az is előfordulhat, hogy a két normaösszes-ség bizonyos pontokon elválik egymástól és ennek következtében ellentmondás keletkezik: ilyenkor alkotmányossági deficit alakul ki.²⁹

Visszatérve a „konfigurációhoz”, az alkotmányok tartalmáról annyi mindenesetre megállapítható, hogy a (nemzeti) alkotmányjogi fejlődés a múlt század közepe óta a demokratikus államokban három vonatkozásban is konvergál. Megfigyelhető (i) a törvényhozás szupremáciájának elutasítása és a bírói felülvizsgálat (alkotmánybíráskodás) terjedése;³⁰ (ii) elkötelezettség az alapvető emberi jogok védelme mellett explicit (néha implicit) arányossági elvű korlátozási klauzulák rögzítésével; (iii) a kötelezettségvállalás a jogállami garanciák tiszteletben tartására.³¹

A (globalizálódó) alkotmányjogi diskurzusban általában konszenzusos az, hogy milyen jelenségek és jellemzők tartoznak az említett intézményekhez. Az alkotmányos és a politikai gyakorlatban azonban az említett területekhez kapcsolódó konkrét megoldások és az elfogadott értékek jelentéstartalma nagy variabilitást mutat, illetve divergál.³²

ezért várhatóan a meghozandó új alkotmánnyal vagy jövőbeli alkotmányokkal sem kerül ellentétbe. Az Alkotmánybíróság ebben az eljárásában szabadságot élvez, amíg az alkotmányosság fogalmának keretén belül marad.”

²⁹ E jelenséggel kapcsolatban nem szükséges messzire menni, ha például kivánom alátámasztani. Magyarországon a chartális és a metaalkotmány normái 1989-től kezdve hosszú ideig összhangban álltak egymással, mert elfogadott volt az alkotmányossági (AB) döntések kötelező jellege, és (többé-kevésbé) követett volt az értékviták kompromisszumos kezelése, rendezése a politikai döntéshozatalban. 2010-től először a metaalkotmány változott meg és került konfliktusba a chartális alkotmánnyal, amennyiben előbbi a centralizált hatalomgyakorlást, a reduktív típusú, megvitást kerülő döntéshozatalt, a hatalomkorlátozó tényezők lebontását és a tisztán többségi elvű legitimitációt helyezte a középpontba, míg az utóbbi alapvetően (néhány módosítástól eltekintve) még mindig a hatalommegosztáson alapuló, kisebbségek jogait tiszteletben tartó megoldásokra épült. A 2011-ben elfogadott új magyar Alaptörvény – bár részben átvette a korábbi chartális alkotmány alapelveit (pl. demokratikus jogállam, alapvető jogok tisztelete és védelme) – összességében közeledett a politikai gyakorlathoz. A folyamat azonban a rendszerváltást követő húsz év alatt szervezen fejlődött, de még törekeny alkotmányos kultúra eróziójához vezetett.

³⁰ Klug mutatott rá, hogy míg 1989 előtt mintegy tíz országban alkalmazták az alkotmányossági felülvizsgálat hatékony rendszerét, addig egy évtizeddel később már 70 államban érdemi normakontrollt folytattak az (alkotmány)bíróságok. KLUG (16. lj.) 192. Law és Versteeg kutatásai szerint 2006-ban az alkotmányok 82%-a kifejezetten rendelkezett az alkotmányellenes jogszabályok megsemmisítésének vagy mellőzésének a lehetőségéről, és az államok 87%-ában működött *de jure* (alkotmányon alapuló) vagy *de facto* alkotmánybíráskodás. LAW – VERSTEEG (19. lj.) 1199.

³¹ Mark TUSHNET: „The Inevitable Globalization of Constitutional Law” *Virginia Journal of International Law* 2009/4. 985–1006. A modern konstitucionalizmus lényegi közös elemeinek meghatározására egyébként már az 1990-es évektől megfigyelhetők törekvések, bár ezek inkább elméleti előfeltételezéseken, mint tapasztalati tényeken alapultak. Például Howard hét lényegi elemet állapított meg: a kormányzottak bekegyezése, a korlátozott hatalomgyakorlás, a joguralom, a nyitott társadalom, az egyén sérthetlensége, az alkotmány kikényszeríthetősége, illetve alkalmazhatósága. Lásd A. E. Dick HOWARD: „The Essence of Constitutionalism. Constitutionalism and Human Rights: America, Poland, and France” in Kenneth W. THOMPSON – Rett R. LUDWIKOWSKI (eds.): *A Bicentennial Colloquium at the Miller Center* (Lanham, MD: University Press of America 1991) 3–41. Klug az alapjogok eszméjét és az alkotmánybíráskodást jelöli meg központi aspektusként. KLUG (16. lj.) 192.

³² Ezt Ronald Dworkin a következőképpen fogalmazta meg a magyarországi CEU-n tartott előadásában 2011. január 27-én: „fogalmaink némelyike (mint a demokrácia, az igazságosság, a szabadság, a jog) vitatott, versengő, vagy ahogy én szeretem kifejezni, interpretív fogalom. Ezen azt értem, hogy oszthatjuk ezeket a fogalmakat, életünk részét képezik, az életformánkban gyökereznek, ahogy Wittgenstein mondta, benépesítik az életünket. Osztozunk e fogalmakon, mert osztozunk azon a meggyőződésen,

1.2. AZ ALKOTMÁNYJOGI KONVERGENCIÁT INSPIRÁLÓ TÉNYEZŐK

Az alkotmányjog és az alkotmányosság globalizálódását több tényező inspirálja, amelyek fokozatosan előmozdíthatják az említett variációk és divergenciák csökkenését – ugyanakkor érdemben csak az egyes alkotmányos családokon belül fejtenek ki hatást (demokratikus vs. autoriter vagy hibrid alkotmányok).

Az egyik ilyen tényező a *transznacionális bírói párbeszéd*,³³ amely az alkotmányossági ügyekben döntést hozó bírák formalizált személyes kapcsolattartásán alapul. Ennek eredményeként az (alkotmány)bírói gyakorlat külföldi és nemzetközi joganyagokat (is) használ az alkotmányjogi kérdések eldöntéséhez.³⁴ Ennek intenzitása azonban változó. Kimutatható az is, hogy még akkor is, ha eredetileg kifejezetten nem kapták meg ezt a szerepet (és hatáskört), számos nemzeti bíróság a gyakorlatában követi a nemzetközi bíróságok döntéseit, aktívan elkezdett hozzájárulni ítéleteik végrehajtásához, olykor még a hatályos hazai joggal szemben is, és gyakran nem csak a saját államukra vonatkozó ügyekre hivatkoztak. Így az emberi jogi ügyekben döntő nemzetközi bíróságok fontos „megfelelési/kompliancia-partnereivé” váltak, és ilyenként a nemzetközi igazságszolgáltatás résztvevői. Ugyanakkor a megnövekedett interakció a jogrendek közötti konfliktusok és feszültségek eseteit is megsokszorozta, és számos nemzeti bíróságot arra készítetett, hogy erőteljesebben lépjen fel „kapuőrként”, jelezve nyitottságának korlátait.³⁵

A bíróságok szerepe mellett megemlíthető a *transznacionális NGO-k hatása*, amelyek beavatkoznak a belső alkotmányjogi konfliktusokba, előtérbe helyezve az emberi jogok univerzalista értelmezését. Szerepük esetenként csupán információs jellegű, néha viszont a nemzeti bíróságok befolyásolására törekuszenek.³⁶

Az is kimutatható végül, hogy a *nemzetközi és transznacionális ügyekben*, különösen az üzleti kapcsolatokban *együttműködő jogászok* esetében nem pusztán előnyös a partnerek (más államok) jogrendszerének, és azon belül alkotmányjogának ismerete, hanem ez az ismeret a kapcsolatokat alakító tényező. A jogászok pedig az olyan kapcsolatokat és együttműködéseket preferálják, amelyek nagymértékben hasonló jogi (és alkotmányjogi) kereteken belül valósulnak meg.³⁷

hogyan értékel képviselnek. Ugyanakkor nem értünk egyet abban, hogy miben is állnak ezek az értékek. Egyetértünk abban, hogy a demokrácia érték, és azon vagyunk, hogy kormányzatunk demokratikus legyen. De abban már nem értünk egyet, hogy ez mit is jelent. Nézeteltérésünk tehát az értékek mibenlétére vonatkozik. Azért nem értünk egyet a demokrácia értékét illetően, mert más értékek – a méltóság, az igazságosság és sok egyéb érték – mibenlétét illetően sem értünk egyet.” <https://bit.ly/3Sobbt>

³³ Az alkotmányos párbeszéd elméleti megalapozásához lásd DRINÓCZI Tímea: *Az alkotmányos párbeszéd. A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században* (Budapest: MTA TK JTI 2019).

³⁴ A tendencia nyilván változó mélységben és intenzitással érvényesül, vannak kifejezetten ellentétes törekvések is, lásd az amerikai excepcionalizmust. HALMAI (16. lj.) 129–137.

³⁵ Raffaella KUNZ: „Judging International Judgments Anew? The Human Rights Courts before Domestic Courts” *European Journal of International Law* 2019/4. 1129–1163.

³⁶ TUSHNET (31. lj.) 990.

³⁷ A költségek ilyen üzleti-jogi viszonyokban mindenesetre alacsonyabbak, mint amikor egymás jogrendszereinek alapjait kevésbé ismerő feleknek kell együttműködniük, állapítja meg TUSHNET (31. lj.) 991.

Más megközelítésben az alkotmányossági konvergencia előmozdítói az alkotmányos tanulás, az alkotmányossági verseny és az alkotmányos konformitás. Az egymástól való *tanulás* folyamatában az államok hajlamosak a bevált alkotmányos megoldások utánzására. A tőkéért és a képzett munkaerőért folyó verseny arra ösztönzi az államokat, hogy egymáséhoz hasonló alkotmányos garanciarendszert építsenek ki. A konformitás pedig azt jelenti, hogy az államok – a hazai és a nemzetközi elismerés érdekében – engednek az univerzális alkotmányos normák nyomásának.³⁸

A *közös jogi standardok* (univerzálissá váló alapelvek) hálózat-effektust³⁹ eredményeznek, azaz a *közös jogi rezsim* alkalmazói élvezik az összeadódott „jogi tőke” előnyeit, ami az alkotmányjog területén is megfigyelhető. A széles körben elterjedt és jól működő alkotmányos megoldások alkalmazása egyrészt hozzáférést jelent a gazdag, közös alkotmányos (bírói) gyakorlathoz, másrészt – ezen túlmenően – az alkotmányos hálózat bővülése a globális békéhez és prosperitáshoz járul hozzá.⁴⁰ Az alapelvek univerzalizálódása (közös alkotmányos standarddá válása) korlátozza a partikuláris megoldások eltéréseit.⁴¹ Mindezek eredményeként – globalizációs tünetként – megfigyelhető (hosszabb távon pedig mérhető) az egyre intenzívebbé váló *alkotmányjogi kölcsönzés, migráció vagy diffúzió*,⁴² nemzeti és nemzetek feletti szinten egyaránt. Az említett elnevezésekkel megjelölt folyamatban arról van szó, hogy az egyik ország választása megváltoztatja más országok választási lehetőségeinek típusait és számát. Az alkotmányozás (tervezet-kidolgozás) időszakában – amely rendszerint intézményi bizonytalanság vagy nemzeti válsághelyzet esetén zajlik – különösen jellemző az ilyen külső hatásokra való nyitottság. A politikai döntéshozók – idő és információ hiányában – hajlamosak a máshol már működő, híressé vált megoldásokat választani.⁴³ Az alkotmányos *kölcsönzés/migráció* az alkotmányértelmezés tekintetében is jelentkezik, és lényegileg külföldi alkotmánybírói döntések jogelveinek adaptálását jelenti adott országban felmerült alkotmányjogi esetekre.⁴⁴

A globalizálódás dinamikusnak mondható az emberi jogi standardok tekintetében, de egyelőre kevésbé tapasztalható az intézményrendszer (államszervezeti jog)

³⁸ Lásd LAW – VERSTEEG (19. lj.) 1173–1182.

³⁹ A közgazdaságtan megfigyelése szerint valamely személy bizonyos standardok alkalmazására vonatkozó döntése pozitív következményekkel jár ugyanazon standard más felhasználóira. Bizonyos kommunikáció vagy technológia meghatározott formájának értéke annál nagyobb, minél több személy használja. A hálózat növekedése pedig önmagában fokozza annak hasznosságát, ami nem csupán a meglévő felhasználók számára előnyös, hanem másokat is csatlakozásra ösztönöz. A piacok tekintetében a hálózat-effektus egyértelműen jelen van. LAW – VERSTEEG (19. lj.) 1183.

⁴⁰ LAW – VERSTEEG (19. lj.) 1184–1185.

⁴¹ KLUG (16. lj.) 192. Az alkotmányos elvek univerzalizitása mellett érvel Peter C. ORDESHOOK: „Are »Western« Constitutions Relevant to Anything Other than the Countries They Serve?” *Constitutional Political Economy* (13) 2002. 3.

⁴² LAW (26. lj.) 2–3. A visszaélésszerű alkalmazására lásd legújabb áttekintésként Rosalind DIXON – David LANDAU: *Abusive Constitutional Borrowing: Legal globalization and the subversion of liberal democracy* (Oxford: OUP 2021).

⁴³ Tom GINSBURG – Svitlana CHERNYKH – Zachary ELKINS: „Commitment and Diffusion: How and Why National Constitutions Incorporate International Law” *University of Illinois Law Review* 2008/1. 203.

⁴⁴ Sujit CHOUDHRY (ed.): *The migration of constitutional ideas* (Cambridge: Cambridge University Press 2006) 13–14.

vonatkozásában.⁴⁵ Az utóbbi területen – különösen a hatalommegosztás és a jogalkotás esetében – nem elhanyagolható azonban a nemzetközi szerződésen alapuló szervezetek hatása, amelyek az alapküldetéseiket – kifejezetten erre irányuló döntés nélkül, de az értelmezés és alkalmazás szempontjából egyre inkább – kvázi alkotmányként kezelik. Ennek eredménye a *nemzetközi jog* (és különösen az Európai Unió joga) *alkotmányos rendként való felfogása*.⁴⁶ Eszerint a nemzetközi jog sokféle szerepköre közül kiemelkedő jelentőségű annak alkotmányos funkciója, amely a politika legitímálásában, korlátozásában és alakításában nyilvánul meg. Ennek konzekvenciájaként a nemzetközi jog és a nemzeti alkotmányjog kapcsolata megfordul, és ebben a fordított nézőpontban az államok a nemzetközi közösség „ügynökei”, képviselői; feladatuk a nemzetközi jognak – mint az emberiség közös jogának – érvényre juttatása.

A globalizáció tapasztalati kontextusában – amilyen mértékben, és amely területeken az államok lemondanak arról, vagy feladni kényszerülnek azt, hogy a polgárok közös érdekeit garantálják, azokon a területeken és abban a mértékben – a hiányok kompenzálására regionális és univerzális szervezeteket szükséges létrehozni. A nemzetközi intézményeknek tehát érdemi és autonóm szerepük van e rendszerben. A nemzetközi jog a nemzetközi és a nemzeti szint szempontjából is alkotmányos funkciót tölt be. Ez a funkció „a nemzetközi béke, biztonság és igazságosság védelmezése az államok közötti kapcsolatban, és az emberi jogok, a jogállamiság garantálása az államokon belül is, az emberi lények érdekében, akik tartalmilag a nemzetközi jog végső címzettjei”. Az alkotmányossági érvelés lényege, hogy a nemzetközi jog lényegi elvei a politikai hatalom minden formáját korlátozzák. A nemzetközi jog hagyományos funkciója – az államközi viszonyok szabályozása – nemcsak az alkotmányos funkcióval egészült ki, hanem a nemzeti közigazgatási jogéhoz és magánjogéhoz hasonló funkcióval is. Az új nemzetközi jog „átfogó koncepcióját adja a társadalmi életnek. Sokarcú jogterületté vált, amely az élet minden vonatkozását áthatja, amelyekben a kormányok a közcélok megvalósításáért tevékenykednek”, és így egészében „*az emberiség közös jogi rendje*”. A hagyományos értelmezés – miszerint a nemzetközi jog és a nemzeti jog szabályozási tárgya eltérő – helyébe lépett az, hogy mindkettő ugyanazon tárgyra vonatkozik. Nem elkülönült rendszerekről van szó tehát, hanem egyetlen, integrált és sokrétű rendszerről.⁴⁷

⁴⁵ Az alkotmányok vizsgálata alapján azonban a szervezeti jog területén is azonosíthatók közös alapelvek. Ezek a demokrácia, a népszuverenitás, a többpártrendszer, a választások periodikussága és kompetitívité, a függetlenség, a népképviselés, a pluralizmus, a konszenzus, a joguralom/jogállamiság, a hatalommegosztás, a bírói függetlenség, az állam és az egyház viszonyának meghatározása, az állami tevékenység céljai és keretei. Lásd CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit: „Túl az alkotmányon...” *Közjogi Szemle* 2010/4. 3–4.; TUSHNET (14. lj.) 168skk.

⁴⁶ Armin von BOGDANDY – Sergio DELLAVALLE: „Universalism and Particularism as Paradigms of International Law” *IILJ Working Papers* 2008/3. 43.

⁴⁷ Az idézeteket lásd Christian TOMUSCHAT: „International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century” (General Course on Public International Law, 281) in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law* 03 August 2022. 42., 23., 63., 70., 28. Lásd még BOGDANDY – DELLAVALLE (46. lj.) 44–45.

Az alkotmányosodás különösen az európai jogi térségben volt népszerű, vagyis az Európa Tanács és az Európai Unió keretében, amely a párhuzamos alkotmányok⁴⁸ és a többszintű alkotmányosság⁴⁹ gondolatában fejeződött ki. Az alkotmányos kontextus azonban más nemzetközi szervezetek – például a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) vagy az ENSZ – vonatkozásában is egyre inkább előtérbe került, világkereskedelmi, emberi jogi, konfliktuskezelő és környezeti politikáik legitimációjának ellenőrzése, szabályozása és értékelése igényével.⁵⁰

Az (alkotmányjogi) globalizáció eredményeként (hatásaként) az emberi jogok szempontjából⁵¹ egyrészt megjelent az *alkotmányos jogok* olyan *magja*, amely általánosan része a demokratikus alkotmányok többségének, másrészt megragadható a jogok „burjánzásának” a jelensége: vagyis az alkotmányok egyre több alapjogot tartalmaznak,⁵² minden eddiginél részletesebben határozva meg azok tartalmát. Ez utóbbi trendre nyilvánvalóan hatást gyakorolt az emberi jogok nemzetközi védelmének erősödése, sőt, feltételezhető a jelenségek szimbiózisa.⁵³

Az emberi jogok pozitív nemzetközi védelméhez elméletileg és történetileg három szakaszban jutott el a nemzetközi közösség. Az első lépés a konszenzus kialakítása a védelem szükségessége és a védendő jogok köre tekintetében. A második szakasz a nemzetközi kodifikáció, szerződésbe foglalás és a nemzeti elfogadás. A harmadik etap a jogérvényesítés mechanizmusának kiépítése és működtetése. Az univerzalizta megközelítés is elismeri azonban, hogy míg az első két lépés többé-kevésbé sikeresen megtétetett, addig a harmadik – talán legfontosabb – fázis korántsem zárult le.⁵⁴

⁴⁸ Az európai emberi jogi rezsim vonatkozásában lásd SONNEVEND Pál: „Az Emberi Jogok Európai Egyezménye mint Európa emberi jogi alkotmánya” in CSEHI Zoltán – SCHANDA Balázs – SONNEVEND Pál (szerk.): *Viva Vox Iuris Civilis. Tanulmányok Sólyom László tiszteletére 70. születésnapja alkalmából* (Budapest: Szent István Társulat 2012) 326–341.

⁴⁹ Ingolf PERNICE: „Multilevel Constitutionalism in the European Union” *European Law Review* (27) 2002. 511–529.

⁵⁰ WIENER – LANG – TULLY – MADURO – KUMM (17. lj.) 5.

⁵¹ Az emberi jogok védelmét a globalizáció kulturális hatása keretében említi HARMATHY Attila: „Az EU tagállamok közös alkotmányos hagyományai és a nemzeti polgári jog” in SAJÓ András (szerk.): *Alkotmányosság a magánjogban* (Budapest: Complex 2006) 18.

⁵² Law és Versteeg 56 komponensből álló alapjogi indexéhez viszonyítva megállapítást nyert, hogy míg 1946-ban az alaptörvények átlagosan 19 jogot tartalmaztak, addig 2006-ban 33 jogot, amely 70%-os növekedést jelent. A világszerte „legnépszerűbb” alapjogok és alkotmányos jogok, illetve tilalmak – amelyeket az alkotmányok 80%-a tartalmaz – a következők: vallásszabadság, sajtó- és/vagy kifejezési szabadság, egyenlőségi jogok, a magántulajdonhoz való jog, a magánszférához való jog, a szabadságtól való önkényes megfosztás tilalma, gyülekezési jog, egyesülési jog, a nők jogai, mozgásszabadság, a bírósághoz fordulás joga, kínzás tilalma, választójog, munkához való jog, az államilag finanszírozott oktatáshoz való jog, a bírói felülvizsgálat (alkotmánybíráskodás) és a visszaható hatályú jogalkotás tilalma (ebben a sorrendben, azzal, hogy az emberi méltósághoz való jog az indexben nem szerepel). LAW – VERSTEEG (19. lj.) 31., 37–38.

⁵³ LAW – VERSTEEG (19. lj.) 32.

⁵⁴ Christian TOMUSCHAT: *Human Rights: Between Realism and Idealism* (Oxford: Oxford University Press 2003) 3.

1.3. A KONCEPCIÓ KORLÁTAI, KRITIKÁI ÉS HASZNA

Mind a nemzetközi emberijog-védelmi rendszerrel, mind az alkotmányosodás nemzetköziesítésével kapcsolatban kritika is megfogalmazható. A kritika létjogosultsága nem vitatható, mert a globalizálódás, az univerzalizálódás és az alkotmányos konvergencia trendjei mellett a „fordított globalizáció”,⁵⁵ a partikularizmus és az alkotmányos divergencia folyamatai mindig is jelen voltak. Ádám Antalnak az értekezés előszavában már idézett meglátása ugyanerre a posztmodern sajátosságra hívja fel a figyelmet: másfél-két évtizedes alkotmányos konjunktúra után valóban elindult a visszaesés.⁵⁶

Jack Donnelly hangsúlyozza, hogy a „jogok burjánzása” ellenére a nemzetközileg elismert emberi jogok csupán az államokra keletkeztetnek köteleességeket, és az államokon kéri számon teljesítésüket a nemzetközi intézmények. Az, hogy mindenkinek joga van x-hez, a kortárs nemzetközi gyakorlatban azt jelenti: minden állam fel van hatalmazva arra és felelős azért, hogy alkalmazza és védje az x-hez való jogot a saját területén. Az Egyetemes Nyilatkozat a vívmányok közös mércéje minden nép és nemzet számára – valamint az államok számára, amelyek képviselik őket. Az egyezségokmányok csak az államok számára teremtenek köteleességeket, és az államok nemzetközi emberi jogi köteleességei csak a joghatóságuk alá tartozó személyekkel szemben állnak fenn.

Az emberi jogi normák ugyan nemzetköziesedtek, átültetésük azonban majdnem kizárólag nemzeti maradt. A kortárs nemzetközi és regionális emberi jogi rezsimek felügyeleti mechanizmusok, amelyek monitorozzák az államok és az egyének viszonyát. Nem alternatívái az alapvetően állami emberi jogi (alapjogi) koncepciónak.⁵⁷ Még az erős európai regionális emberi jogi rezsimben is, az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) alapvetően az államok és az állampolgárok vagy a rezidensek viszonyát vizsgálja. Az Emberi Jogok Amerika-közi Bíróságának esetében a helyzet hasonló.⁵⁸

Az államok központi szerepe a kortárs nemzetközi emberi jogi konstrukcióban az elismert jogok tartalma tekintetében is egyértelmű. A legjelentősebb politikai részvételi jogok tipikusan (bár nem általánosan) az állampolgároknak korlátozódnak. Számos kötelezettségvállalás – például az oktatás vagy a szociális biztonság terén – csak rezidensekre alkalmazható, külföldiekre csak akkor, ha ők az állam joghatósága alá kerülnek. Külföldi államoknak nincs nemzetközileg elismert emberi jogi kötelessége például a kínzás áldozatainak védelmére másik államban. Nem is áll szabadságukban a meggyőzés eszközeinél tovább menni a kínzás külföldi áldozatai esetében. A szuverenitás mai normái tiltják az államoknak, hogy külföldön kényszerítőleg lépjenek fel a kínzás vagy más emberi jogi jogsértés ellen.⁵⁹

⁵⁵ A kifejezést lásd Seyla BENHABIB: *Another Cosmopolitanism, with the Commentaries by Jeremy Waldron, Bonnie Honig, Will Kymlicka* (ed. Robert POST) (Oxford: Oxford University Press 2006) 51.

⁵⁶ ÁDÁM (13. lj.) 2.

⁵⁷ JACK DONNELLY: „The Relative Universality of Human Rights” *Human Rights Quarterly* 2007/2. 281–306.

⁵⁸ Lásd még Nicolás Zambrana TÉVAR: „Shortcomings and Disadvantages of Existing Legal Mechanisms to Hold Multinational Corporations Accountable for Human Rights Violations” *Cuadernos de Derecho Transnacional* 2012/2. 398–410., 403.

⁵⁹ JACK DONNELLY: *Universal Human Rights in Theory and Practice* (New York: Cornell University Press 2003) 8., 14., 33–34.

Magát a globális alkotmányosság koncepciót is számos támadás érte az utóbbi évtizedekben mint túlzóan idealista víziót, amely tévesen feltételezett paradigmaváltáson alapult és nincs tekintettel a (nemzetközi) politikai realitásra.⁶⁰ Nem tartható az analógia érve sem, mert figyelmen kívül hagyja a nemzetközi szféra sajátosságait. Mivel európai, elsősorban német akadémikusok vettek részt az erről folyó diskurzusban, felmerült, hogy egyáltalán globális-e a globális alkotmányosság elmélete.⁶¹ Később pedig az is elhangzott, hogy az – akár globális, akár európai – alkotmányosodásról folyó gondolkodás eleve téves hipotézis volt, de a nyilvánvaló kudarc ellenére a gondolatot képviselő akadémikusok merőben kontrafaktuálisan⁶² és reflektálatlanul ragaszkodnak hozzá.⁶³

Megfogalmazódott, hogy már a globális alkotmányosságról folyó diskurzus is normatívan veszélyes, mert antipluralista, mesterségesen hoz létre egy valótlan legitimitást⁶⁴ és a politikailag irreális ígéretek hordoz⁶⁵ (például az alkotmány elfogadásának normatív körülményei kihatnak az alkotmány élettartamára, stabilitására). Mivel mind normatív, mind deskriptív koncepcióként is tisztázatlanok a határai, ezért egyfajta pótlólagos megoldás, amíg a jog rekonceptualizálása le nem zajlik a globalizációra figyelemmel.⁶⁶

⁶⁰ SCHWÖBEL (18. lj.) 241.; Christian VOLK: „Why Global Constitutionalism Does not Live up to its Promises?” *Goettingen Journal of International Law* 2012/2. 551–573. Utóbbi szerint a globális konstitucionalizmus nem csupán leíró jellegű, hanem normatív elmélet törekszik lenni, mivel megoldást kínál arra, mi legyen a jogrendek közötti viszony, és ezt hálózatos formában képzelel el. Ugyanakkor álláspontja szerint a megközelítés normatív értelemben elégtelen, mivel a politikamentesség, a globális kormányzás politikamentesített módja mellett érvel. Ezzel szemben a nemzetközi jog és politika bármilyen alkotmányosítása csak akkor válthatja be az ígéreteit, ha olyan keretben tervezik meg, amely figyelembe veszi a politikai konfliktust. A hazai kritikák közül a legátfogóbban lásd POKOL (25. lj.) 53–82.

⁶¹ Stefan KADELBACH: „Völkerrecht als Verfassungsordnung? Zur Völkerrechtswissenschaft in Deutschland” *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (67) 2007. 599.

⁶² Wouter Werner mutat rá, hogy a „van” (a tények) és a „kellene” (a normatív) közötti ellentmondás nem arra készíti a globális alkotmányosság szószólóit, hogy megkérdőjelezzék vagy újragondolják eszményeiket, hanem inkább arra, hogy hangsúlyozzák a tények megváltoztatásának szükségességét. Wouter WERNER: „The Never-Ending Closure: Constitutionalism and International Law” in Nicholas TSAGOURIAS (ed.): *Transnational Constitutionalism – International and European Perspectives* (Cambridge University Press 2007) 342.

⁶³ POKOL (25. lj.) 60. Ilyen kritikákra reagált pl. Michel ROSENFELD: „Is Global Constitutionalism Meaningful or Desirable?” *European Journal of International Law* 2014/1. 177–199. Rosenfeld szerint a nemzetközi és az európai alkotmányosodási folyamat elakadása azt támasztja alá, hogy „az alkotmányok és az alkotmányosság eszménye közötti kapcsolat sokkal törekenyebb, mint ahogyan az új évszázad hajnalán tűnt, és hogy a transznacionális vagy globális alkotmányosság nemcsak egy hevesen vitatott fogalom, hanem olyan is, amely nem következetes vagy pusztán utópisztikus.” (Uo. 179.) Ezért tanulmányában azt tárja fel, hogy a globális alkotmányosság fogalma egyáltalán értelmes-e, és hogy hasznos vagy kívánatos lenne-e a globális alkotmányosságot követni abban az esetben, ha annak alkalmazása mint kontrafaktuális eszménykép plauzibilis vagy szimbolikusan produktív lenne. Ennek érdekében mind a preskriptív, mind a leíró jellegű kérdésekkel foglalkozik, és mind a tényszerű, mind a kontrafaktuális megfontolásokat értékeli. (Uo. 180sok.)

⁶⁴ A legitimitásról folyó vitához lásd C. Mac AMLEIGH: „Harmonising Global Constitutionalism” *Global Constitutionalism* (5) 2016. 173.

⁶⁵ Anne PETERS: „The Merits of Global Constitutionalism” *Indiana Journal of Global Legal Studies* 2009/2. 397–398.

⁶⁶ Lars VIELLECHNER: „Constitutionalism as a Cipher: On the Convergence of Constitutionalist and Pluralist Approaches to the Globalization of Law” *Goettingen Journal of International Law* 2012/2. 599–

Az alkotmányos terminológia használatát a nemzetközi jog elvei és fragmentáltsága okán is kritizálták.⁶⁷ Bogdandy 2009-ben még – Tomuschatnak a nemzetközi jog alkotmányosodására vonatkozó nézeteit értékelve – így parafrázálta Kant gondolatát: „Ez a vízió elméletileg sérülékeny lehet, de a nemzetközi kapcsolatok jelenlegi állapotában és az alternatívákat tekintve sok kérdésben meggyőző iránymutatást nyújt a felelős gyakorlat kialakításához.” A nemzetközi jog általa képviselt víziója pedig felfogása szerint olyan nemzetközi közrendet támogat, amely hatékonyan védi az egyetemes elveket és megoldja a globális problémákat, miközben továbbra is nemzetközi jellegű intézményekre épül.⁶⁸ Érdekesség, hogy míg Bogdandy eredetileg az európai alkotmányosság koncepciója keretében érvelt, 2016-ban már az uralkodó EU-központú felfogással szemben egy olyan „ökumenikus” koncepciót támogatott, amely magában foglalja a – nemzetközi jogi eszközöket kiegészítő – uniós jogot, az Emberi Jogok Európai Egyezményét (EJEE), és hangsúlyosan azokat a nemzeti jogszabályokat, amelyek az említett „transznacionális normákat” hatályba léptetik vagy azokra reagálnak, valamint az európai összehasonlító jogot. Annak érdekében, hogy a koncepció szinkronban maradjon az európai politikával, egy új, a részeket összekötő gondolatot vetett fel: a további európai integráció (az egyre szorosabb unió) helyett (!) egy európai jogi tér biztosítását.⁶⁹

Sajó András és Uitz Renáta szerint a legjobb szándékok és a naiv lelkesedés ellenére a többszintű (globális, uniós) alkotmányosságnak nevezett jelenség – amelyet a kacsacsőrű emlőssel állítanak párhuzamba – a klasszikus alkotmányosság erőzójához vezető legújabb csapda. Olyan befejezetlen kísérlet, amely relativizálja az alkotmányossági garanciákat: azok az államok feletti háló szövédékebe gabalyodnak, elvesztik eredeti határfokukat és irányukat, míg végül a szuverén visszatérése – a szuverenitási igények újraéledése – idején több alkotmányosság helyett nemzeti szinten is kevesebb marad.⁷⁰

623. Viellechner ezt a következőképp foglalja össze: „A globális alkotmányosság még mindig alapvetően vitatott fogalom. Míg leíró és normatív felhasználása egyaránt tisztázatlan, a poszt-nacionális konstelláció alkotmányos fogalmakkal való megfogalmazásának lehetősége és kívánatos volta egyaránt erős ellenvetésekkel találkozik. Mégis, az utóbbi időben még a jog globalizációjának pluralista megközelítései is, amelyek az államjogi örökségtől való radikálisabb elszakadást követelik, kifejezetten vagy implicit módon hivatkoznak az alkotmányosság fogalmára. A szabály által érintettek befogadására, valamint a jogbiztonságra és az egyenlőségre vonatkozó demokratikus aggályoktól vezérelve egy újfajta konfliktusjogot képzelnek el, amely lehetővé teszi a világtársadalomban kialakuló különböző jogrendek és rendszerek kölcsönös elismerését és összeegyeztetését. Ezért az alkotmányosság, ha globális kontextusban alkalmazzák, nem jelenik meg másként, mint egy történelmi vívmány reminiscenciájaként. Olyan rejtjelként szolgál, amely alatt a jognak a globalizáció körülményei közötti újjáépítése megkezdődött, és folytatódni fog, amíg megfelelőbb koncepciókat nem fedeznek fel.” (Uo. 599.)

⁶⁷ Marti KOSKENNIEMI: „International Law in Europe: Between Tradition and Renewal” *European Journal of International Law* (16) 2005. 116., 121.; Ulrich HALTERN: „Internationales Verfassungsrecht?” *Archiv des öffentlichen Rechts* (128) 2003. 511.

⁶⁸ Armin von BOGDANDY: „Constitutionalism in International Law: Comment on a Proposal from Germany” *Harvard International Law Journal* 2006/1. 242.

⁶⁹ Armin von BOGDANDY: „European Law Beyond »Ever Closer Union« – Repositioning the Concept, its Thrust, and the ECJ’s Comparative Methodology” *European Law Journal* (22) 2016. 591–638.

⁷⁰ SAJÓ – UITZ (1. lj.) 610–643.

Tushnet is elismeri, hogy az alkotmányjog globalizációjának tartalmi meghatározása értelmezési kérdés. A globális alkotmányosság alkotmányjogi dimenziójára fókuszálva rámutat, hogy a strukturális, államszervezeti összetevő viszonylag szerény, az alkotmányos (liberális) demokráciák tanulmányozásán alapul és rugalmas kereteket határoz meg.⁷¹ Az alapjogi dimenzió kimunkáltabb, de elvárásokat elsődlegesen az első generációs szabadságjogok érvényesülésére nézve fogalmaz meg, a második generációs jogokra nem, és ha a tulajdonhoz való jog kollízióba kerül az utóbbiakkal, akkor a tulajdonvédelmet részesíti előnyben (ami neoliberális jellemző). A jogok konkrét tartalma esetében tudomásul veszi az államok mozgásterét (*margin of appreciation*), a harmadik generációs jogok pedig merőben opcionálisak a koncepcióban (ami arra vezethető vissza, hogy az elmélet a globális Észak, és nem a globális Dél projektje).

A globális alkotmányossággal kapcsolatban azt érdemes hangsúlyozni, hogy álláspontom szerint alkotmányjogi megközelítésben a legkevésbé sem új, normatív világrendről és nem kategorikusan előíró koncepcióról van szó, hanem sokkal inkább értelmezési és diszkurzív módszerről, amely keretet tud teremteni⁷² az alkotmányjogi megoldások összevetéséhez, illetve az alkotmányos tendenciák⁷³ értékeléséhez és minősítéséhez – nyilván a liberális demokráciák hagyományaihoz képest. Ez különösen *hibrid/illiberális/autoriter* rendszerekben jelent fogódzót.⁷⁴ Emellett az emberi jogok hatékonyabb védelmét is előmozdíthatja, lehetőséget teremtve a reflexivitásra és a kölcsönös tanulásra, amelyben a joghatóságok egymásra hatása és hálózatos kapcsolódása megtörténhet, vagy feltárhatók az eltérő válaszok okai.⁷⁵ Ezt a lehetséges előnyös hatást szemlélteti a következő részben az üzlet és emberi jogok problematikája.

⁷¹ Mark TUSHNET: „The globalisation of constitutional law as a weakly neo-liberal project” *Global Constitutionalism* 2019/1. 29–39. Például ahhoz, hogy egy alkotmányos berendezkedés liberális demokráciának minősüljön (a strukturális dimenzióban), „nagyjából” demokratikus folyamatokkal kell rendelkeznie a képviselők és a végrehajtó hatalom magas rangú tisztségviselőinek megválasztásához, bizonyos témákban a népszavazás lehetőségével (amely nem túl széles kör, nehogy a rendszer pejoratív értelemben „populista” legyen). A választójognak „viszonylag” széles körben elérhetőnek kell lennie, abból senkit nem szabad nyilvánvalóan szisztematikusan kizárni, a választásoknak viszonylag szabadnak és tisztességesnek kell lenniük, és ez a követelmény bizonyos mértékben kapcsolódik a véleménynyilvánítási jogokhoz. A „nagyjából” és a „viszonylag” kifejezések nem véletlenül fordulnak elő, mivel köztudott, hogy a valóságban a világ demokráciái elmaradnak a demokratikus működés meghatározott ideáljaitól, de ezek a hiányosságok, ha nem szisztematikusak vagy a rendszerbe „beépítettek”, nem vonják kétségbe azt az állítást, hogy egy nemzet alkotmányos rendszere megfelel a globális alkotmányosság követelményeinek.

⁷² Marco GOLDONI: „Introduction to the material study of global constitutional law” *Global Constitutionalism* 2019/1. 71. Lásd még: „a globális alkotmányosság mint referenciakeret érvényesen szól arról a »furcsa sokszínűségről«, amelyeket e normák érintenek”. Antje WIENER – Jeffrey LDUNOFF – Jonathan HAVERCROFT – Mattias KUMM – Kriszta KOVÁCS: „Global Constitutionalism as agora: Interdisciplinary encounters, cultural recognition and global diversity” *Global Constitutionalism* 2019/1. 1.

⁷³ Thomas MÜLLER: „Global constitutionalism in historical perspective: Towards refined tools for international constitutional histories” *Global Constitutionalism* 2014/1. 71–101.

⁷⁴ Ehhez lásd ROSENFELD (63. l.) 196–199. A transznacionális alkotmányosság kritikai és igazoló szerepe mellett érvel.

⁷⁵ Gareth DAVIES: „International Trade, Extraterritorial Power, and Global Constitutionalism: A Perspective from Constitutional Pluralism” *German Law Journal* 2012/11. 1223–1224.

1.4. AZ ALKOTMÁNYJOGI GLOBALIZÁCIÓ EGYIK PERSPEKTÍVÁJA: „ÜZLET ÉS EMBERI JOGOK”

Amint arra már Tomuschat nyomán utaltunk, az emberi jogok nemzetközi védelmének leginkább sérülékeny területe a jogérvényesítés,⁷⁶ ugyanakkor a rendszert dinamikusként tekinthetjük, amely időről időre hozzáigazítandó a globális valóság változó viszonyaihoz.

Az utóbbi évtizedek globális fejlődése azt eredményezte, hogy olyan nem állami szereplők, mint a transznacionális és egyéb üzleti vállalkozások egyre nagyobb befolyást gyakorolnak nemzetközi, nemzeti és helyi szinten egyaránt. A vállalatok növekvő kiterjedése és hatása indította el az emberi jogokra vonatkozó szerepükkel és felelősségükkel összefüggő vitát. A nemzetközi emberi jogi standardok betartása tradicionálisan az államok felelősségi körébe tartozott, mivel azok eredetileg az állam és az egyén közötti viszony szabályozására vonatkoztak. Ruggie megfogalmazásában: „Az üzlet és emberi jogok mai helyzetének eredője a kormányzásban a globalizáció által okozott törésvonalakban keresendő; ilyen törés mutatkozik a gazdasági erők és szereplők hatóköre és befolyása, valamint a társadalmaknak a káros következmények kezelésére vonatkozó képessége között. Ezek a törésvonalak kedvező körülményeket teremtenek bármely vállalat számára a helytelen aktusokhoz, mégpedig anélkül, hogy szankciótól vagy kártérítési köteleességtől kellene tartaniuk. Az alapvető kihívást az jelenti, hogyan lehet szűkíteni és végső soron áthidalni a szakadékokat az emberi jogok területén.”⁷⁷

Azok a törekvések, amelyek az emberi jogok érvényesítésére irányulnak az üzlet világában (*business and human rights*, BHR), látszólag a 2000-es évek kezdete óta szárba szökkenő új mozgalmat jelentenek, azonban gyökerei már megtalálhatók a vállalatok társadalmi felelősségének koncepciójában (*corporate social responsibility*, CSR).⁷⁸ Ezért a kezdeményezés nem tekinthető teljesen újnak, sokkal inkább az 1980-as évek második fele óta felismert kihívásról beszélhetünk. Az utóbbi évtizedekben számos kutatási projekt, valamint multidiszciplináris megközelítést alkalmazó szakönyv és tanulmány fejt ki a kérdéskört.⁷⁹ Az emberi jogok üzleti életben való érvé-

⁷⁶ TOMUSCHAT (54. lj.) 3.

⁷⁷ JOHN RUGGIE: „Protect, Respect and Remedy – A Framework for Business and Human Rights” *Innovations Spring* 2008/2. 189.

⁷⁸ A „vállalatok társadalmi felelősségvállalása” (*corporate social responsibility*, CSR) kifejezés az 1960-as évek vége, 1970-es évek eleje óta használatos. A CSR az üzleti modellbe integrált vállalati önszabályozás egyik formája, amelynek révén maga a vállalat garantálja és monitorozza a jogi, az etikai és a nemzetközi követelmények megtartását. Eredetileg a CSR-t önkéntesnek és a jogtól elkülönülőnek tekintették. Napjainkban a CSR normatívitását az emberi jogi, munkajogi, környezetvédelmi és korrupcióellenes szabályok hatása növeli. Lásd Karin BUHMANN: „Business and Human Rights: Analysing Discursive Articulation of Stakeholder Interests to Explain the Consensus-based Construction of the »Protect, Respect, Remedy UN Framework«” *International Law Research* 2012/1. 88–102.

⁷⁹ Lásd pl. Klaus M. LEISINGER: „Business and human rights” in Marco KEINER (ed.): *The Future of Sustainability* (Springer 2006) 117–151.; Richard FALK: „Interpreting the Interaction of Global Markets and Human Rights” in Alison Brysk (ed.): *Globalization and Human Rights* (Berkeley – Los Angeles – London: University of California Press 2002); Marion WESCHKA: „Human Rights and Multinational Enterprises: How Can Multinational Enterprises Be Held Responsible for Human Rights Violations Committed Abroad?” *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (66) 2006. 625–661.; Flo-

nyesítéséről folyó párbeszéd fő célkitűzése a (nemzetközi jogi eredetű) emberi jogi kötelezettségvállalások kiterjesztése a multinacionális, transznacionális és egyéb vállalatokra. Ez a cél nagyratörőbb, mint a pusztán önszabályozáson alapuló társadalmi felelősségvállalás (CSR), mivel kikényszeríthető kötelezettségek fokozatos megteremtését és a vállalatok által vagy közrehatásukkal okozott emberijog-sértések miatti felelősség megalapozását irányozza elő. A nemzeti alkotmányjog oldaláról a törekvések felvetik egyrészt az alapjogok horizontális hatályának témáját, másrészt a nemzeti bíróságok extraterritoriális joghatóságának problematikáját. Kapcsolódó kérdés a nemzetközi jog nemzeti bíróságok által történő alkalmazásának alkotmányjogi háttere.

Az üzleti élet és az emberijog-érvényesítés összefüggéseit vizsgálva választható „felülnézeti” megközelítés, amely az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) ajánlásainak és irányelveinek, valamint regionális szinten az Európai Unió támogató intézkedéseinek bemutatását fogja át. Ezek a nemzetközi és nemzetek feletti törekvések és aktusok egyelőre még nem sorolhatók a nemzetközi *soft law* körébe, inkább átfogó politikának tekinthetők. A másik lehetőség az „alulnézeti”, vagyis az (állami) alkotmányjogi megközelítés, amely arra fókuszál, hogy adott alkotmányjogi konstrukció milyen válaszokat ad a nemzetközi standardokra, s a nemzetközi emberi jogi, valamint a belső alapjogi kötelezések összehangolásából eredő kihívásokra. Ennek megfelelően „felülnézeti” és „alulnézeti” megközelítést egyaránt alkalmazva, a globális alkotmányosság szemszögéből töreksem értékelni az emberi jogoknak az üzleti életben való érvényesülését segítő politikákat, stratégiákat, valamint az azokra adott nemzeti alkotmányjogi válaszokat.

Előljáróban azt érdemes még kiemelni, hogy az „üzlet és emberi jogok” a fejlődés jelenlegi fokán még sokkal inkább politika, nem pedig érvényesíthető jogi keret. A kijelölt irány azonban előremutató, s talán a nem túl távoli jövőben már hatékony jogi eszközök is rendelkezésre állnak majd az emberi jogokat érintő globalizációs kihívásra adott válaszként. Az ENSZ „üzlet és emberi jogok” koncepciójának korlátai egyelőre egyfelől a nemzetközi emberijog-érvényesítési mechanizmus gyengeségei, másfelől bizonyos alkotmányjogi dogmák az emberi jogok közvetlen horizontális hatályával, az extraterritoriális joghatósággal és a nemzetközi jog formális alkalmazásával kapcsolatban. Az ENSZ „üzlet és emberi jogok” keretprogramjának az „elvi pragma-

rian WETTSTEIN: *Multinational Corporations and Global Justice* (Stanford, California: Stanford University Press 2009); Sarah JOSEPH: *Corporations and Transnational Human Rights Litigation* (Oxford – Portland, Oregon: Hart 2004); Janet DINE: *Companies, International Trade and Human Rights* (Cambridge: Cambridge University Press 2007); Radu MARES (ed.): *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Foundations and Implementation* (Leiden–Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2012); John G. RUGGIE: *Just Business: Multinational Corporations and Human Rights* (New York – London: Norton 2013); Tamara TAKÁCS: „Human rights in trade: The EU’s experience with labour standards conditionality and its role in promoting labour standards in the WTO” in Jan Erik WETZEL (ed.): *The EU as a „Global Player” in the Field of Human Rights* (Routledge 2012) 97–112.; Nora GÖTZMANN (ed.): *Handbook on Human Rights Impact Assessment* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2019); Sára HUNGLER: *The Dual Nature of Employee Involvement* (Budapest–Paris: L’Harmattan 2020). Lásd még a következő weboldalakat: Institute for Human Rights and Business, <https://bit.ly/3QlZkmh>; Business & Human Rights Resource Center, <https://bit.ly/3QiMx3O>. 2016-tól önálló folyóiratként: *Business and Human Rights Journal*, <https://bit.ly/3zTj9vz>

tizmuson”⁸⁰ alapuló megvalósítása érdekében bizonyos fokú alkotmányjogi paradigmaváltásra is szükség van, de az is előremutatató lehet, ha bíróságok a nemzetközi standardokra figyelemmel kiaknázzák az alkotmányjogi konvergencia előnyeit.

A multinacionális vállalatok közvetlen vagy közvetett módon okozhatnak alapjogsértést.⁸¹ Közvetlen jogsértés, ha a vállalkozás például gyermek- vagy kényszermunkát vesz igénybe, nem biztosít biztonsági és egészségügyi garanciákat, embertelen munkakörülményeket teremt, szennyezi a környezetet, vagy nemi, faji, etnikai, vallási stb. alapon diszkriminál a munkahelyen. Közvetetten – tipikusan fegyveres konfliktusok idején, vagy autoriter, totalitárius rendszert kiszolgálva – a multinacionális cég résztvevője vagy haszonélvezője lehet a fogadó állam által okozott emberijog-sértéseknek (például a békés gyülekezéshez való jog durva korlátozásának vagy a szak szervezeti működés kiüresítésének).⁸²

Ezzel együtt arról sem szabad megfeledkezni, hogy a gazdasági növekedés általában kéz a kézben jár az emberi jogok helyzetének javulásával, és ebben a multinacionális vállalatok befektetéseinek, működésének szerepe elvitathatatlan. Ezek ugyanis nem csupán a gazdasági-társadalmi jóléthez járulhatnak hozzá, hanem előmozdíthatják a polgári és a politikai jogok hatékony érvényesülését is.⁸³

Ezt az egyidejűleg fennálló kettős hatást a vállalkozások emberi jogokért viselt felelősségét megalapozó nemzetközi jogi és alkotmányjogi megoldások kidolgozása-kor feltétlenül figyelembe kell venni.

1.4.1. AZ ENSZ TEVÉKENYSÉGE A VÁLLALATOK EMBERI JOGI FELELŐSSÉGÉNEK TUDATOSÍTÁSÁBAN

A vállalatok nemzeti és nemzetközi szintű szerepének növekedésével az ENSZ napi-rendjére került az üzleti élet hatásának elemzése az emberi jogok gyakorlására. Az utóbbi évtizedben az ENSZ emberi jogi szervezetei folyamatosan vizsgálják az üzleti szereplők emberi jogi felelősségét, és megpróbálják feltérképezni, miként kérhető számon a vállalatokon a tevékenységük emberi jogokra gyakorolt hatása.⁸⁴

Az egyetemes stratégiák és eszközök kidolgozásához az a szükségszerű felismerés vezetett, hogy az emberi jogi tárgyú egyezmények az üzleti szereplők számára csupán közvetett emberi jogi kötelezettségeket teremtenek. A vállalatok közvetlen kötelezettségeinek meghatározását célzó első kísérletek többé-kevésbé sikertelenek vagy túl „puhák” voltak, mindazonáltal számos tanulsággal szolgálnak. Ezek közül emlí-

⁸⁰ A kifejezést lásd „Just Business” – Ruggie on Business and Human Rights at the UN, <https://bit.ly/3d5YUIG>

⁸¹ Denis G. ARNOLD: „Corporations and Human Rights Obligations” *Business and Human Rights Journal* 2016/2. 255–275.

⁸² WESCHKA (79. lj.) 626–627; David WEISSBRODT: „Business and Human Rights” *University of Cincinnati Law Review* (74) 2005. 57–58.; LEISINGER (79. lj.) 117skk.

⁸³ FALK (79. lj.) 61.; William H. MEYER: *Human Rights and International Political Economy in Third World Nations: Multinational Corporations, Foreign Aid, and Repression* (Westport: Praeger 1998) 108.

⁸⁴ Business and human rights – UN High Commissioner for Human Rights, <https://bit.ly/3d7gJ3T>

tést érdemelnek az ENSZ transznacionális vállalatokra szakosodott bizottságának tervezetei, amelyek az 1970-es évek végétől kezdve a vállalatoknak szóló magatartási kódex összeállítását célozták,⁸⁵ valamint a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) irányelvei⁸⁶ és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) háromoldalú deklarációja,⁸⁷ amelyek a felelős üzleti magatartást a szervezetek kompetenciájába tartozó területeken törekedtek előmozdítani.⁸⁸

Az ENSZ Globális Szerződését – amely az üzleti élet egyfajta önkéntes keretmegállapodása, és célja a fenntartható, stabil, befogadó globális gazdaság megteremtése – Kofi Annan főtitkár terjesztette elő 1999-ben, s elfogadására 2000-ben került sor. A Globális Szerződés jogi kötőerővel nem rendelkező alapelvek foglalta az emberi jogok, a munka világának standardjai, a környezet védelme és – 2004 óta – a korrupció elleni küzdelem tárgykörében. A svájci Davosban rendezett Világ gazdasági Fórumon 1999. március 31-én Kofi Annan ENSZ főtitkár felhívta a világ üzleti vezetőit, hogy csatlakozzanak a Globális Szerződéshez (Global Compact), elősegítve ezáltal az emberi jogoknak, a környezetnek, a munkaügyi szabványoknak a védelmét mind saját vállalati működési körükben, mind támogatva az erre szakosodott megfelelő intézményeket.

A Globális Szerződés a következő alapelveket rögzíti. *Emberi jogok*, 1. alapelv: a vállalatok támogatják és tiszteletben tartják a nemzetközileg elismert emberi jogokat; 2. alapelv: biztosítják, hogy a saját vállalatukon belül nem történnek emberi jogi visszaélések; *munkaügyi standardok*, 3. alapelv: a vállalatok fenntartják az egyesülési szabadságot és hatékony módon ismerik el a kollektív megállapodáshoz való jogot; 4. alapelv: a kötelező és a kényszermunka minden formáját felszámolják; 5. alapelv: ténylegesen eltörlik a gyermekmunkát; 6. alapelv: elősegítik a diszkrimináció megszüntetését az alkalmazás és foglalkoztatás tekintetében; *környezetvédelem*, 7. alapelv: a vállalatok támogatják a környezeti kihívásokra vonatkozó megelőző intézkedéseket; 8. alapelv: vállalják a fokozott környezeti felelősség előmozdítására vonatkozó kezdeményezéseket; 9. alapelv: ösztönzik a környezetbarát technológiák elterjedését és fejlesztését; *a korrupció leküzdése*, 10. alapelv: a vállalatok küzdenek a korrupció minden formája ellen, ideértve a zsarolást és a megvesztegetést is.

Amint Ban Ki-moon ENSZ főtitkár hangsúlyozta: „A Globális Szerződés arra hívja fel a vállalatokat, hogy tegyék magukévá az univerzális alapelveket, és lépjenek partnerségre az Egyesült Nemzetekkel. Az ENSZ számára ez egyfajta kritikai fórummá vált, ahol hatékony párbeszédet folytathat az üzleti szféra felvilágosult szereplőivel.”⁸⁹

⁸⁵ Lásd pl. United Nations Draft International Code of Conduct on Transnational Corporations, 23 I.L.M 626 (1984).

⁸⁶ A multinacionális vállalatoknak szóló OECD irányelvek a felelős üzleti magatartásra vonatkozó ajánlások, amelyeket – a világ minden égtáját és a közvetlen külföldi befektetések 85%-át reprezentáló – 44 állam ajánl a vállalkozások figyelmébe, függetlenül működésük helyétől. Az 1976-ban elfogadott irányelveket 2011-ben ötödik alkalommal dolgozták át a korszerűsítés igényével. Bővebben lásd 2011 Update of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, <https://bit.ly/3zuwzcb>

⁸⁷ Az ILO 1977-ben elfogadott háromoldalú deklarációja a multinacionális vállalatokra vonatkozó alapelvekről és a szociálpolitikáról. Bővebben lásd Tripartite declaration of principles concerning multinational enterprises and social policy (MNE Declaration) – 5th edition 2017, <https://bit.ly/3QcsR1w>

⁸⁸ WEISSBRODT (82. lj.) 62–63.

⁸⁹ United Nations Global Compact, <https://bit.ly/3J1NJe>

A Globális Szerződés sajátossága, hogy a részvétel nem csupán a vállalatot köti általában, hanem speciálisan a vállalat vezetőségét is. Hatása azonban korlátozott az alapfogalmak, valamint az üzleti és az állami kötelezettségek elhatárolásának tisztázatlansága miatt, továbbá azért is, mert hiányoznak a vállalati magatartás figyelemmel kísérésének és értékelésének egzakt standardjai, mint ahogy az alapelvek megsértésének következményei is.⁹⁰

Az sem tekinthető véletlennek, hogy alapvető kötelezettségeket összefoglaló nemzetközi egyezmény még nem született. A nemzetközi emberi jog-érvényesítés szempontjából ilyen deklaráció ugyanis vélhetően több kárt okozna, mint amennyi előny származna belőle, mivel az államok számára hivatkozási alapot jelentene, hogy korlátozzák az emberi jogokat.⁹¹ A köteleességek részben vertikálisan (az egyén és az adott állam között, az állam által kikényszeríthető módon), részben horizontálisan (az egyén és adott társadalom más tagjai közötti viszonyban) értelmezhetők. A horizontális köteleességek közös gyökere egyrészt a társadalmi szolidaritás, másrészt a mások jogainak tiszteletben tartására irányuló alkotmányos követelmény, amelynek különös hangsúlyt ad az a körülmény, hogy alapjog-sértést az embertársak hátrányára nem csupán a közhatalom képviselői, hanem a (transznacionális, multinacionális) gazdálkodó és egyéb szervezetek vagy magánszemélyek is elkövetnek.⁹²

Míg a vertikális alapköteleességek tipikusan szerepelnek a nemzeti alkotmányokban, addig a horizontális köteleességeket kevés alkotmány hangsúlyozza. Ennek az lehet az indoka, hogy alkotmányba foglalással a horizontális köteleességek is vertikálissá transzformálódnának, vagyis az állam felhatalmazást nyerne azok részletes szabályozására és kikényszerítésére, amellyel túlzottan beavatkozna a társadalom organikus viszonyaiba. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának egyik albizottsága 2003-ban tett ugyan kísérletet a társadalmi köteleességekről (vagyis a vállalatok emberi jogi kööttségéről) szóló deklaráció megfogalmazására, azonban a kezdeményezés nem jutott az Emberi Jogi Tanács elé.⁹³ A tervezetet minden érintett – NGO-k, vállalatok – részéről éles kritika érte többek között hatálya, pontatlan fogalomhasználata, bizonytalan jogi státusa és kötőereje miatt. Arnold értékelése szerint a tervezet „nem határozta meg mindenki számára elfogadható módon a kötelezettségek körét, s ezáltal sokkal inkább aláasta, mint előmozdította volna, hogy a vállalatok hozzájáruljanak a mindenki számára megfelelő életszínvonalat garantáló emberi jogok érvényesüléséhez”.⁹⁴

⁹⁰ WEISSBRODT (82. lj.) 63.; DENIS G. ARNOLD: „Transnational Corporations and the Duty to Respect Basic Human Rights” *Business Ethics Quarterly* 2010/3. 371–399. Lásd még About the UN Global Compact, <https://bit.ly/3POeyvY>

⁹¹ Lásd John H. KNOX: „Horizontal Human Rights Law” *The American Journal of International Law* 2008/1. 1–3.

⁹² ÁDÁM Antal: „A rendőrség az alkotmányi értékek között” in GAÁL Gyula – HAUZINGER Zoltán (szerk.): *Pécsi határőr tudományos közlemények IX.* (Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja 2008) 9–10., 15.

⁹³ Draft Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights, E/CN.4/Sub.2/2003/12 (2003), <https://bit.ly/3zxuJer>. Ugyanakkor érdemes megjegyezni, hogy a kárfelelősség kérdésében az univerzális kodifikáció más területeken is számos buktatóval jár. Lásd ehhez KECSKÉS Gábor: „A nemzetközi jog által nem tiltott magatartásból eredő felelősség kodifikációtörténete” *Jog – Állam – Politika* 2020. (Különszám.) 51–57.

⁹⁴ ARNOLD (91. lj.) 9. Lásd még LEISINGER (79. lj.) 2.

2005-ben John Ruggie-t, a Harvard Egyetem professzorát az ENSZ-főtitkár különmegbízottjává nevezték ki azzal a feladattal, hogy térképezze fel az összes fontos kérdést, amely az üzleti szereplők alapjogi kötelességeivel függ össze. Knox hangsúlyozta, hogy ebben az időszakban a nemzetközi emberi jogi standardok vállalatokra történő alkalmazása meglehetősen vitatott volt: a jogvédők (NGO-k) és a vállalatok merőben eltérően közelítették meg azt a kérdést, hogy van-e vagy kellene legyen a vállalkozásoknak közvetlen emberi jogi kööttsége.⁹⁵ Bilchitz arra mutatott rá, hogy a különmegbízott mandátuma voltaképpen az Emberi Jogi Tanács egy évvel korábbi kudarcára vezethető vissza, amikor is nem sikerült elfogadnia a fent említett deklarációt a társadalmi kötelességekről, mivel számos állam úgy vélte, hogy az üzleti élet és az emberi jogok kapcsolatának feltárása további vizsgálódást igényel. A különmegbízottat eredetileg kétéves periódusra nevezték ki, majd mandátumát meghosszabbították.⁹⁶ Az Emberi Jogi Tanács Ruggie jelentéseit egyhangúlag fogadta el, első alkalommal 2008-ban, majd a végleges változatot 2011-ben.

Mares a következőképpen jellemzi a fejlődést: míg a transznacionális vállalatok társadalmi kötelességeit összefoglaló, 2003-ban kidolgozott normák „a vállalkozások elszámoltathatóságának közvetlenebb módját irányozták elő, jelentős mértékben bízva a nemzetközi szerződésekben, ellenőrzésben és a nemzeti szabályozásban, addig a különmegbízott átfogóbb és kevésbé centralizált rendszert vázolt, elosztva a felelősséget a különböző társadalmi szereplők között, számítva arra is, hogy a jogi és egyéb racionalitás a piacokat társadalmilag fenntarthatóbb irányba mozdítja el”.⁹⁷

A különmegbízott tevékenységének eredményeképpen sokkal világosabban elhatárolható a kormányok és az üzleti vállalkozások feladata, felelőssége az emberi jogok tiszteletben tartása és védelme terén. Közelebről, az egyre szélesebb nemzetközi konszenzus elvezetett az ENSZ-nek az üzlet és az emberi jogok kapcsolatáról szóló „Védelem, tisztelet, jogorvoslat” keretprogramjához (UN „Protect, Respect and Remedy” Framework on human rights and business), amelyet a különmegbízott dolgozott ki. Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa 2011. június 16-án hagyta jóvá azokat az irányelveket, amelyek az emberi jogok hatékonyabb érvényesülését célozzák az üzleti világban (UN Guiding Principles on Business and Human Rights) és a keretprogram végrehajtását szolgálják.⁹⁸ Ezzel első alkalommal sikerült olyan globális standardot megállapítani, amely alkalmas az üzleti tevékenység emberi jogokra gyakorolt káros hatása ellen védelmet nyújtani.⁹⁹

⁹⁵ John H. KNOX: „The Ruggie Rules: Applying Human Rights Law to Corporations” in Radu MARES (ed.): *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Foundations and Implementation* (Leiden–Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2012) 51.

⁹⁶ David BILCHITZ: „The Ruggie Framework: An Adequate Rubric for Corporate Human Rights Obligations?” *SUR – International Journal on Human Rights* 2010/12. 199–229., 199–201.

⁹⁷ Radu MARES: „Business and Human Rights After Ruggie: Foundations, the Art of Simplification and the Imperative of Cumulative Progress” in Radu MARES (ed.): *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Foundations and Implementation* (Leiden–Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2012) 1.

⁹⁸ Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy” Framework. Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie. Human Rights Council, Seventeenth session, 21 March 2011, A/HRC/17/31.

⁹⁹ OHCHR and business and human rights, <https://bit.ly/3Q7Ssq4>

A keretprogram és az irányelvek hangsúlyozottan nem azzal az igénnyel készültek, hogy új nemzetközi jogi kötelezettségeket keletkeztessenek, csupán, hogy levonják a következtetéseket a meglévő állami és vállalati standardokból és gyakorlatból, átfogó, koherens és univerzálisan – vagyis nem csupán transznacionális, hanem nemzeti, közép- és kisvállalkozások számára is – alkalmazható mintaként.

1.4.2. „VÉDELEM, TISZTELET, JOGORVOSLAT” KERETPROGRAM

A keretprogram címzettje minden állam és minden vállalat (függetlenül mérettől, szektortól, tulajdonosi szerkezettől, elhelyezkedéstől). Célja a társadalmilag fenntartható globalizáció (az egyének és közösségeik védelme érdekében). Az univerzális program korlátja, hogy nem keletkeztet új nemzetközi jogi köteleességet és nem érinti az államok vállalt emberi jogi köteleseit. Alkalmazási standardok: diszkrimináció-mentesség, különös figyelem a sérülékeny csoportok jogaira és igényeire, férfiak és nők egyenjogúságára.

A keretprogram három pilléren nyugszik. (i) Az első az államok kötelessége, hogy megfelelő politikai, szabályozási és jogalkalmazási eszközökkel védelmet nyújtsanak harmadik személyek (különösen az üzleti vállalkozások) által okozott emberijog-sértések ellen. (ii) A második a vállalatok felelőssége az emberi jogok tiszteletben tartására, amely azt jelenti, hogy a cégeknek kellő gondossággal kell eljárniuk az emberijog-sértések elkerülése érdekében, és tudatosan foglalkozniuk kell azokkal a káros hatásokkal, következményekkel, amelyeket előidéznek vagy előidézhetnek. (iii) A harmadik, hogy a jogsértések áldozatai számára biztosítani kell a hatékony – bírói és bíróságon kívüli – jogorvoslathoz való hozzáférést. Mindegyik pillér nélkülözhetetlen összetevője a megelőző és jogorvoslati típusú eszközöket kombináló, dinamikus rendszernek: az államok védelmi kötelessége azért, mert ez a nemzetközi emberijog-védelmi rezsím eredője; a vállalatok tiszteletben tartási kötelessége azért, mert ez alapvető társadalmi elvárás az üzleti világgal szemben az emberi jogok érvényesülése érdekében; a jogorvoslathoz való hozzáférés pedig azért, mert még a legkörülményesebb intézkedések sem előzhetnek meg minden jogsértést.¹⁰⁰

Az *első pillér*, amely az államok emberijog-védelmi kötelességét tartalmazza, a legrészletesebb. Eszerint az állam köteles védeni az emberi jogokat területén és joghatóságán belül harmadik személyekkel szemben is, beleértve a vállalatokat. Az állam kötelessége a magánszemélyekkel szemben nyújtott alapjogvédelemre nem magától értendő, de nemzetközi emberijog-sértést eredményezhet, amennyiben az államnak betudható, vagy ha elmulasztja a megfelelő lépéseket. Ide tartoznak a megelőzés, feltárás, szankcionálás, jóvátétel érdekében tett lépések, amelyek történhetnek politikák, jogalkotás, társszabályozás, bíraskodás útján. Járulékos kötelesség a jogállamiság tiszteletben tartása (különösen a törvény előtti egyenlőség, *fair* eljárás, adekvát felelősségi szabályok, jogbiztonság, transzparencia).

¹⁰⁰ Guiding Principles on Business and Human Rights (98. l.).

Az államoknak egyértelmű elvárásokat kell megfogalmazniuk a vállalkozások irányába, amelyek a területükön vagy joghatóságuk körében működnek. Ezzel szorosan összefügg a területen kívüli tevékenységek, magatartások szabályozásának problémája, amely jelenleg sem nem kötelező, sem nem tiltott az államok számára. Nemzetközi ajánlás létezik a területen kívüli tevékenység szabályozására joghatósági alapon (amely igazolható a vállalkozások kiszámíthatóságának értékével, az állam nemzetközi reputációja érdekében és az állam által támogatott üzleti tevékenységek miatt). Az erre szolgáló eszközök a következők lehetnek: belső jogi szabályozók extraterritoriális hatállyal, irányelvek vállalkozások számára, anyavállalatok jelentéstételi kötelessége, extraterritoriális jogalkotás és büntetőjogi felelősség.

Lényeges továbbá a – célját, hatását tekintve – alapjogi relevanciájú joganyag következetes végrehajtása, hatékonyságának ellenőrzése, felülvizsgálata. Különösen releváns alapjog-területek az egyenlő bánásmód, a munkajog, a környezetvédelem, az anti-korrupció, a tulajdon, a magánszféra és az adatvédelem. A vállalkozások alapítására, működésére vonatkozó joganyag is releváns, ide tartozik például a földtulajdon megszerzése, használata, de a biztonsági és vagyonzó szabályok is.

Az államoktól elvárható továbbá, hogy útmutatást adjanak, miként tartsák be a vállalkozások az emberi jogi követelményeket. Kijelölhetők elvárt eredmények (például a sérülékeny csoportok, nők, gyermekek, öslakosok, nemzeti és etnikai kisebbségek, fogyatékkal élők, migráns munkavállalók védelme terén), elfogadható gondossági (*due diligence és duty of care*) szabályozás,¹⁰¹ körvonalazandók a nemzeti emberi jogi intézmények kapcsolódó feladatai.

Az állam és az üzleti világ kapcsolatai terén kiindulópont, hogy a nemzetközi emberi jogi köteleességek jelenleg kizárólag az államokat terhelik, de nemzetközi jogi felelősséget alapozhat meg, ha a vállalkozás tevékenysége az államnak betudható. A kapcsolatrendszerben külön esetként jelentenek a következő aktorok: az állam által tulajdonolt, ellenőrzött és támogatott vállalkozások, a közreműködő hatóságok (exporthitel-ügynökségek, befektetési biztosítók, fejlesztési ügynökségek és alapok), az állam szerződéses kapcsolatai a vállalkozásokkal (privatizáció, hosszú távú szerződések, közbeszerzés, kereskedelmi kapcsolat, releváns szabályozási kérdések a monitoring és az elszámoltatás). Kiemelt figyelmet kell fordítani az emberi jogi kockázatot hordozó térségekben tevékenykedő vállalkozásokra, különösen, ha a fogadó államban az emberi jogi rezsím elmarad a nemzetközi standardoktól. A honosság államának megelőzési kötelessége kiterjed a külügyi és diplomáciai együttműködési hálózatra, előzetes jelzőrendszer működtetésére, állami szubvenció megvonására vagy megtagadására, polgári, közigazgatási vagy büntetőjogi felelősség meghatározására a jogsértésekért. Mindehhez lényeges az államok kapcsolódó állami politikáinak koherenciája,¹⁰²

¹⁰¹ Markus KRAJEWSKI – Kristel TONSTAD – Franziska WOHLTMANN: „Mandatory Human Rights Due Diligence in Germany and Norway: Stepping, or Striding, in the Same Direction?” *Business and Human Rights Journal* 2021/3. 550–558.; Doug CASSEL: „Outlining the Case for a Common Law Duty of Care of Business to Exercise Human Rights Due Diligence” *Business and Human Rights Journal* 2016/2. 179–202.

¹⁰² Karin BUHMANN: „Neglecting the Proactive Aspect of Human Rights Due Diligence? A Critical Appraisal of the EU’s Non-Financial Reporting Directive as a Pillar One Avenue for Promoting Pillar Two Action” *Business and Human Rights Journal* 2018/1. 23–45.

és az, hogy a szempontokat az államok nemzetközi közjogi kapcsolataikban is érvényesítsék¹⁰³ (például kétoldalú befektetési egyezmények, szabadkereskedelmi megállapodások tárgyalásakor, tagságról való döntéseknél nemzetközi pénzügyi és kereskedelmi szervezetekben).

A *második pillér* a vállalkozások felelősségét fogja át (*corporate responsibility to respect*), amely a jogsértések elkerülésére, az emberi jogilag káros hatások elismerésére hív fel, vagyis arra, hogy a vállalat ne legyen kiváltója, közreműködője az emberi jogi jogsértéseknek, illetve azokat ne is hallgassa el. A fókuszban a megelőzés és az ártalomcsökkentés áll, amely kiterjed a működésre, termékekre, szolgáltatásokra, üzleti kapcsolatokra (beleértve a közvetlen partnereket, az értékesítési láncot, az állami szereplőket és az NGO-kat). Az üzleti politikák és eljárások szintjén ez a következő intézményesítést jelenti: elkötelezettség (*commitment*); gondossági eljárás (*due diligence*); kártalanítási, kárenyhítési eljárás (*remediation*).¹⁰⁴

Az emberi jogok tisztelete iránti elkötelezettségről szóló nyilatkozattal (*commitment, statement*) szemben követelmény, hogy az legyen a vállalkozás legfelső szintjén elfogadott, nyilvánosan hozzáférhető, kommunikált (befelé, a munkavállalók és kifelé a partnerek, felhasználók, értékesítési lánc irányában), valamint reflektált a működési politikában és eljárásokban.

A gondossági eljárás a következőket fogja át: az aktuális és potenciális emberi jogi hatások folyamatos értékelése, megállapításokkal kapcsolatos intézkedések, visszajelzések, kockázatkezelési rendszer, horizontális integráció, folyamatosság, belső vagy független emberi jogi szakértő, konzultáció az érintettekkel, minőségi és mennyiségi indikátorok, kommunikáció.

A kárrendezés, kármentesítés körében vagy saját mechanizmusok kialakítása szükséges, vagy csatlakozás meglévő kárenyhítési mechanizmusokhoz, objektív és a sértett számára biztonságosan hozzáférhető belső panaszeljárást szükséges bevezetni, bűncselekmény esetén pedig értelemszerűen együtt kell működni az igazságszolgáltatás szerveivel.

A *harmadik pillér* a jogorvoslatokat illetően elsősorban ismét az államok kötelesegeit hangsúlyozza. Az államokkal szemben ugyanis elvárás hatékony jogorvoslati rendszer működtetése, bírósági és bíróságon kívüli mechanizmusok kiépítése és fenntartása a vállalkozások érdekkörében felmerülő emberi jog-sértések orvoslására, érdemi jogkövetkezmények kilátásba helyezése (restitúció, reparáció, abbahagyás, bocsánatkérés, folytatástól eltiltás, bírság stb.). Mindebbe beletartozik a hatékony bírósági jogvédelem (a tisztességes eljárás garanciáival), az alkotmányossági kontroll (alkotmánybíráskodás, alkotmányjogi panasz), az ombudsman-típusú jogvédelem, a hatósági típusú jogvédelem, a mediáció, a jogi segítségnyújtás és az áldozatvédelem.

¹⁰³ Csongor István NAGY: „Trade Interests and Extraterritorial Value Considerations in New-Generation Free Trade Agreements: The Psychology of Redirection” *Journal of International Business and Law* 2020/2. 128–162.

¹⁰⁴ Robert McCORQUODALE – Lise SMIT – Stuart NEELY – Robin BROOKS: „Human Rights Due Diligence in Law and Practice: Good Practices and Challenges for Business Enterprises” *Business and Human Rights Journal* 2017/2. 195–224.

A nem állami panaszmechanizmusokat (vállalati békéltetés, nemzetközi emberi jogi szervezetek közreműködése) szintén elérhetővé kell tenni. A nem állami panasz-eljárásokkal szemben támasztott követelmények vázlatosan a következők: legitim (bizalom), hozzáférhető (költségek, nyelv), kiszámítható (szabályozott eljárás), méltányos (kizárja a megtorlást, *fair* eljárás), transzparens (információ), jog-kompatibilis, fejleszthető, nyitott, párbeszédre és bevonáson alapul.

1.4.3. ALKOTMÁNYJOGI KORLÁTOK ÉS A JÖVŐ ÚTJAI

Az ENSZ „üzlet és emberi jogok” stratégiájának sikeréhez ezért arra is szükség lenne, hogy a nem-állami szereplők, az NGO-k és a vállalatok a nemzetközi jog – legalábbis – másodlagos alanyaivá váljanak. Ebből a szempontból kritizálta a Ruggie nevével fémjelzett keretprogramot Bilchitz, aki szerint – figyelembe véve a nemzetközi emberijog-érvényesítés korlátait – a vállalatoknak közvetlen jogi kötelezéseket kellene előírni az emberi jogok érvényre juttatása érdekében. A nem kötelező jellegű eszközök – mint amilyen a keretprogram – nem járulnak hozzá nemzetközi szokásjog kialakulásához az üzlet és az emberi jogok területén, s még hátráltathatják is az előrelépést. A vállalatoknak nem csupán tiszteletben kellene tartaniuk az emberi jogokat, azaz kerülniük azok megsértését, hanem aktívan hozzá kellene járulniuk az emberi jogok érvényesüléséhez (pozitív kötelezettségek vállalásával).¹⁰⁵

A vállalatok felelősségre vonása szintén nem érvényesíthető hatékonyan a létező mechanizmusok útján. Vega, Mehra és Wong megállapítása szerint, miközben a keretprogram és a kapcsolódó irányelvek tartalmaznak pozitív elemeket, elmulasztanak hatékony mechanizmust kialakítani a vállalatok által okozott számos jogsértés feltárására, továbbá nemzetközi szinten igénybe vehető jogorvoslatot sem teremtenek olyan esetekre, amikor a nemzeti jogvédelmi rendszer nem hatékony vagy egyáltalán nem működik.¹⁰⁶

Még az Európai Unióban is, amely egyébként intenzíven fejlődő nemzetek feletti alapjogvédelmi rendszert alakított ki,¹⁰⁷ számos akadályba ütközik az ENSZ „üzlet és emberi jogok” keretprogramjának hatékony alkalmazása. A svéd uniós elnökség időszakában, 2009 novemberében került sor a CSR témakörével foglalkozó konferenciára, amely fontos következtetéseket vont le az ENSZ keretprogram működtetésével összefüggő uniós problémákról. Az államok alapjogvédelmi kötelessége körében a konferencia rámutatott a tagállami szabályozás koherenciájának hiányára például a kereskedelmi és a befektetési ügyek, a tengerentúli fejlesztések vagy a cégjog területén. Ez pedig rendkívül egyenlőtlen helyzetet teremt az uniós tagállamok között

¹⁰⁵ BILCHITZ (96. lj.) 199skk.

¹⁰⁶ Connie de la VEGA – Amol MEHRA – Alexandra WONG: *Holding Businesses Accountable for Human Rights Violations – Recent Developments and Next Steps. Dialogue on Globalisation* (Friedrich Ebert Stiftung 2011) 1. <https://bit.ly/3oTTeO4>

¹⁰⁷ Nóra CHRONOWSKI: „Integration of European Human Rights Standard – the Accession of EU to the ECHR” in Jerzy JASKIERNIA (red.): *Efektowność europejskiego systemu ochrony praw człowieka* (Toruń: Adam Marszałek 2012) 957–975.

is, mint ahogy az egyes államok és a harmadik országok (pl. India, Brazília, Kína és Oroszország) viszonyában is. A vállalatoknak az emberi jogok tiszteletben tartására irányuló felelőssége körében megállapítást nyert, hogy e téren az államoknak is be kell avatkozniuk kiegészítő követelmények tétélezésével. A magánszemélyek által okozott alapjogsértésekben való részesség elkerülése szintén kulcskérdésnek tekinthető. A jogorvoslatok érvényesítése érdekében a létező nemzetközi emberi jogi mechanizmusok fokozottabb tudatosítása szükséges, valamint biztosítani kell a hatékonyabb hozzáférést a jogi és nem jogi reparációs eszközökhöz.¹⁰⁸

A 2010-es években a korábbi lendület ellenére nem bontakozott ki intenzív uniós jogalkotás a területen, az unió megmaradt a CSR és a felelős üzleti magatartás (RBC) retorikánál, s inkább a tagállamok jogalkotását ösztönzi.¹⁰⁹ Érdemes mindezt azzal is kiegészíteni, hogy ha a nemzeti alkotmányos gyakorlat nyitottabb lenne a globális világrendből adódó következményekre, és feladna bizonyos, a tradicionális állami szuverenitás-felfogáshoz kötődő jogalkotási és jogalkalmazási modelleket, akkor az emberi jogok üzleti világban való érvényesülésére irányuló nemzetközi törekvések is nagyobb eséllyel válnának valóra.

A következőkben olyan alkotmányjogi kérdésekről lesz szó – az alapjogok horizontális hatályáról, a nemzetközi jog alkalmazásával összefüggő „bírói párbeszédéről”, az extraterritoriális joghatóságáról és a *due diligence* jogalkotásról –, amelyek átértékelésre, dogmatikai újragondolásra készítetnek a multinacionális vállalatok emberijogsértésekért viselt felelőssége érvényesítése érdekében. Végül áttekintjük azt is, mik az esélyei egy „üzlet és emberi jogok” tárgyú nemzetközi szerződésnek.

[Az alapjogok horizontális hatálya] Nem véletlen, hogy az ember alapvető kötelezettségeit összefoglaló nemzetközi egyezmény még nem született, ugyanis a nemzetközi emberijog-érvényesítés szempontjából ilyen deklaráció vélhetően több kárt okozna, mint amennyi előny származna belőle, mivel az államok számára hivatkozási alapot jelentene, hogy korlátozzák az emberi jogokat. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága 2003-ban tett ugyan kísérletet az „Ember társadalmi kötelességeiről szóló deklaráció” megfogalmazására, azonban a kezdeményezés nem jutott az Emberi Jogi Tanács elé.¹¹⁰

A kötelességek részben vertikálisan (az egyén és az adott állam között), részben horizontálisan (az egyén és adott társadalom más tagjai) közötti viszonyban értelmezhetők. A *horizontális kötelességek* közös gyökere tulajdonképpen a mások jogainak

¹⁰⁸ Ministry for Foreign Affairs Sweden, Protect, Respect, Remedy – a Conference on Corporate Social Responsibility (CSR), Stockholm 10–11 November 2009, Conference Report, 5–8. <https://bit.ly/3uBUM3k>

¹⁰⁹ Áttekintését lásd Puskás Ágnes: „A felelős üzleti magatartás elveinek megjelenése az Európai Unióban” *Közjogi Szemle* 2021/1. 38–44. Puskás a helyzetet a következőképpen összegzi 2021-ben: „Az Európai Unió az elmúlt két évtizedben változó mélységgel és intenzitással közelített ahhoz a kérdéshez, hogy a nagyvállalatok önkéntes startégiájukban kialakult felelős üzleti magatartást biztosítani hivatott elveket milyen módon és mélységben támogathatja a tagállami jogalkotás. A jelenség ösztönzésétől, népszerűsítésétől kezdve, a keretszabályok kialakításának igényén keresztül a keményjogi gyökerekbe ágyazásig különböző nézőpontok láttak napvilágot, egyelőre úgy tűnik halvány eredménnyel. Azonban a nemzetközi szervezetek és az uniós tagállamok igényeinek köszönhetően a felelős üzleti magatartás szabályozásának kérdése újra és újra napvilágra kerül, egy lépéssel előmozdítva az regionális jogszabályi környezet kidolgozottságát.”

¹¹⁰ KNOX (91. lj.) 1–3.

tiszteletben tartására irányuló alkotmányos követelmény, amelynek különös hangsúlyt ad az a körülmény, hogy alapjog-sértést nem csupán a közhatalom képviselői, hanem a (transznacionális, multinacionális) gazdálkodó és egyéb szervezetek, vagy magánszemélyek is elkövetnek az embertársak hátrányára.¹¹¹ Ez pedig a *harmadhatás (Drittwirkung)* kérdésköréhez vezet. Általánosan elfogadott, hogy a magánjogi viszonyokban az alapjogok kihatása csak közvetett, vagyis az állam (konkrétan a törvényhozó hatalom) tevékenységének közbejöttével érvényesül (ún. kisugárzó hatás).¹¹² A nemzetközi és a nemzeti szervek számára is új kihívást jelent az alapjogok horizontális alkalmazásának újraértelmezése, az egyének védelmében, de a – globalizált – közösségi együttélés követelményeire tekintettel.

A nemzetközi közösség is a közvetett harmadhatás koncepciójára alapozza törekvéseit. Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa 2011 júniusában hagyta jóvá azokat az irányelveket, amelyek az emberi jogok üzleti világban való hatékonyabb érvényesülését célozzák (UN Guiding Principles on Business and Human Rights). Az irányelvek hangsúlyozottan nem azzal az igénnyel készültek, hogy új nemzetközi jogi kötelezettségeket keletkeztessenek, csupán, hogy levonják a következtetéseket a meglévő állami és vállalati standardokból és gyakorlatból, átfogó, koherens és univerzálisan – vagyis nem csupán transznacionális, hanem nemzeti, közép- és kisvállalkozások számára is – alkalmazható mintaként.¹¹³ Az irányelvek tervezett elfogadását az Európai Unió már 2011 januárjában üdvözölte,¹¹⁴ és a nemzetközi fejlődésre is figyelemmel tette közzé 2011 októberében az Európai Bizottság a vállalatok társadalmi felelősségéről (CSR) szóló új stratégiáját.¹¹⁵ A tervezés lényeges prioritása az emberi jogi szempontok érvényesítése a vállalatok működésében és üzleti stratégiájában. A megújított CSR-fogalom szerint a vállalatoknak a társadalomra gyakorolt hatásaikért a felelősséget szélesebb értelemben is viselniük kell, amely kiterjed környezeti, emberi jogi és fogyasztói megfontolásokra.¹¹⁶ Az új stratégia és a CSR új értelmezése választ adhat a gazdasági válság bizonyos társadalmi következményeire is, amelyek összefoglalóan az üzleti életbe vetett fogyasztói bizalom csökkenésével jellemezhetők.

Az ezredfordulót követően tehát egyértelművé vált, hogy az üzleti és magánszféra szereplői által elkövetett emberijog-sértésekre a nemzeti jogalkotás és jogalkalmazás csak korlátozott válaszokat (és igényérvényesítési lehetőségeket) képes adni, vagyis e téren is szükséges az univerzális és az uniós együttműködés. Mindazonáltal az emberi jogokkal kapcsolatos nemzetközi standardok és követelmények elsődleges hordozói továbbra is az államok. Az államoknak az emberi jogokkal kapcsolatos általános, nemzetközi jogi kötelessége az elismerés, a védelem és az érvényesülés biztosítása. E kötelesség alkotmányjogivá transzformálódik az alaptörvény közvetítésével, és az állam területén, illetve joghatósága körében tevékenykedő vállalatok vonatkozásában

¹¹¹ ÁDÁM (92. lj.) 9–10., 15.

¹¹² PETRÉTEI (2. lj.) 441.

¹¹³ Guiding Principles on Business and Human Rights (98. lj.).

¹¹⁴ EU comments on the draft Guiding Principles for the implementation of the UN „Respect, protect and Remedy” Framework, Geneva, 31 January 2011, <https://bit.ly/3d0gEIG>

¹¹⁵ A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility, Brussels, 25 October 2011, COM(2011) 681 final, <https://bit.ly/3Q1J6ik>

¹¹⁶ WETTSTEIN (79. lj.) 269–271.

jelenti (i) közvetlen jogi eszközök megalkotását, amelyek azt célozzák, vagy az a hatásuk, hogy az üzleti életben is tartsák tiszteletben az emberi jogokat; (ii) közvetett jogi eszközök alkalmazását, mert az állam felelőssége a társasági jog vagy a munkajog alapjog-konform megállapítása; (iii) politikai stratégia kidolgozását, amelyet az állam felvilágosítás és ösztönzés céljából vezet be a vállalatok számára az emberi jogok tiszteletben tartása érdekében.¹¹⁷ Az alkotmányokban meghatározott horizontális köteleességeknek az egyén védelme irányába mutató értelmezése e törekvéseket előmozdíthatja.

A jogállami, alkotmányos demokráciák az alkotmányukba foglalt alapjogi katalógust a nemzetközi emberi jogi követelményekkel összhangban állapítják meg. Az alkotmányos alapjogokat normativitás és hatékonyság jellemzi, bíróság előtt kikényszeríthetők. Az alapjogok hatálya, érvényesülési iránya szempontjából dogmatikailag megkülönböztethető a vertikális és a horizontális hatály. A vertikális hatály – vagyis érvényesülés az állam és az egyén viszonyában – az alapjogok történeti funkciójából ered, amely az egyén védelme az állammal szemben és a közhatalom korlátozása.¹¹⁸ A nemzetközi emberijog-védelmi rezsim, mint ahogy az ENSZ „üzlet és emberi jogok” keretprogramja is, egyértelműen arra támaszkodik, hogy az államok hatékony alapjogvédelmet biztosítsanak és az alapjogi igények is az államokkal szemben érvényesíthetők nemzetközi bírói fórumok előtt.

Az alapjogok horizontális hatálya arra utal, hogy a jogok érvényesülnek az egyének között is: befolyásolják vagy meghatározzák a magánszemélyek egymás közötti viszonyait.¹¹⁹ A horizontális hatály dogmatikailag közvetett vagy közvetlen lehet.

A közvetett horizontális hatály elmélete szerint az alkotmány alapjogi normái közvetlenül nem alkalmazhatók magánjogi viszonyokban, csupán a magánjogi jogviták eldöntésénél jelenthetnek értelmezési útmutatót. Közvetett horizontális hatályról van szó, ha a magánjogi kötelezettségeket az alapjogokkal összhangban értelmezik. Az állam, azaz a törvényhozó kötelessége olyan módon kialakítani a magánjogi (kereskedelmi jogi, befektetési) szabályozást, hogy az alkalmas legyen az alkotmányos és nemzetközi alapjogi standardokkal összhangban álló értelmezésre.

A közvetlen horizontális hatály elmélete szerint az alkotmányba foglalt alapjogok a magánszemélyek egymás közötti viszonyaiban is alkalmazandók.¹²⁰ Ez azzal járna, hogy az alapjog-sértő magán- vagy munkajogi szerződések érvénytelenek lennének. A közvetlen horizontális hatály azt is magában foglalná, hogy az egyén más magánszeméllyel szembeni keresetét közvetlenül az alkotmányra alapozhatná, amely így felülírná az egyébként alkalmazható magánjogi szabályt.¹²¹ E konstrukció azonban a

¹¹⁷ Guiding Principles on Business and Human Rights (98. lj.).

¹¹⁸ PETRÉTEI (2. lj.) 440.

¹¹⁹ Ezt a dogmatikai kérdést részletesen feltárta Kiss György: *Alapjogok kollíziója a munkajogban* (Pécs: JUSTIS 2010) 125–183. Lásd még Eric ENGLE: „Third Party Effect of Fundamental Rights (Drittwirkung)” *Hanse Law Review* 2009/2. 165–166.; Hans Carl NIPPERDEY: „Die Grundprinzipien des Wirtschaftsverfassungsrechts” *Deutsche Rechtszeitschrift* (5) 1950. 193–198.; Ernst STEINDORFF: *Persönlichkeitsschutz im Zivilrecht* (Heidelberg: Müller 1983) 12skk.; Claus-Wilhelm CANARIS: „Grundrechte und Privatrecht” *Archiv für die civilistische Praxis* 1984/3. 201–246.

¹²⁰ PETRÉTEI (2. lj.) 441.

¹²¹ Olha O. CHEREDNYCHENKO: „Fundamental rights and private law: A relationship of subordination or complementarity?” *Utrecht Law Review* 2007/2. 4–5.

magánjogi kereseteket emberi jogi vitává alakítaná és a magánjogi szabályozás funkciója kiüresedne.¹²² Ezért a gyakorlatban a leginkább elterjedt és követett koncepció, hogy az alapjogoknak legfeljebb közvetett horizontális hatálya van.¹²³ Hozhatunk példát a magyar alkotmánybírói gyakorlatból is.¹²⁴ Nem vitatva az alapjogok közvetlen horizontális hatályához kapcsolódó kételyeket, mégsem feledhető, hogy a multinacionális és transznacionális vállalatok rendkívül speciális, befolyásos és hatalmas túlsúllyal rendelkező magánjogi szereplők, ezért az egyénnel – sőt, akár az egyes államokkal – szemben mutatkozó dominanciájuk miatt megfontolandó lehet a közvetlen horizontális hatály elismerése bizonyos jogviszonyokban.¹²⁵

[*A bíróságok és a nemzetközi jog*] A demokratikus, jogállami alkotmányok általában tartalmaznak rendelkezéseket a nemzetközi jogról és a nemzetközi közösségről, s ezzel visszaigazolják a nemzetközileg elfogadott közös értékek, köztük az emberi jogok elfogadását, tiszteletben tartását. Az ilyen típusú alkotmányi szabályok originer módon korlátozzák és kötelezik az államot.¹²⁶ Az alkotmányi deklaráció önmagában azonban nem garantálja, hogy a nemzetközi jogban elismert emberi jogokat ténylegesen alkalmazzák és hatékonyan érvényesítik az adott államban, mert az érvényesülésük függ az átültetés (inkorporáció) monista vagy dualista megközelítésétől, a vonatkozó alkotmányi normák alkotmánybírói vagy bírósági védelmének intenzitásától és a normák tényleges tartalmától (például csak általában utalnak a nemzetközi jogra, vagy megkülönböztetik annak egyes forrásait, precízen meghatározzák a nemzetközi jog helyét a belső jogforrási rendben, hivatkoznak-e külön valamely emberi jogi tárgyú nemzetközi egyezményre stb.). A legfontosabb azonban a bíróságok hozzáállása a nemzetközi szerződések, a nemzetközi bírói döntések, a nemzetközi szokásjog, a *ius cogens* és a civilizált nemzetek által elfogadott általános elvek alkalmazásához. Az

¹²² PETRÉTEI (2. lj.) 441. Lásd még átfogóan GÁRDOS-OROSZ FRUZZINA: *Alkotmányos polgári jog? Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi jogvitákban* (Budapest: Dialóg Campus 2011).

¹²³ Hasonlóan a *state action doctrine* (USA) elmélete szerint is az alapjogok csak az ún. *governmental action*nel, a kormányzati intézkedésekkel, az állammal szemben érvényesíthetők, magánszemélyek hatalmasságával szemben nem. Kivételek: *racial contract*, átruházott állami feladat, kormányzati, költségvetési támogatás. *Shelley v. Kraemer*, 334 U.S. 1 (1948); *Jackson v. Metropolitan Edison Co.*, 419 U.S. 345 (1974); *Marsh v. Alabama*, 326 U.S. 501 (1946); *Brentwood Academy v. Tennessee Secondary School Athletic Association*, 531 U.S. 288 (2001).

¹²⁴ „Az Alaptörvényben garantált szabadságok a magánjogi viszonyokban közvetett érvényesülést kívánnak, vagyis az Alkotmánybírói felfogása szerint a szerződéses szabadság tiszteletben tartása mellett az Alaptörvényből fakadó alapjogi követelmények végső soron a magánjog generálklauzuláin keresztül szolgálhatnak a magánfelek közötti jogviszonyok megítélésnek alkotmányjogi mércéjeként.” 8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [56], [64]–[66]; 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [94]; 14/2017. (VI. 30.) AB határozat, Indokolás [17].

¹²⁵ A realitásoknál maradva, érdemes megemlíteni, hogy a bíróságok, még az Európai Bíróság is nagyon óvatosan bánik a (közvetett) horizontális hatás elismerésével. Lásd pl. a *Viking*, *Laval* (a kollektív fellépéshez való jogról, amely lehetővé teszi a közvetett horizontális hatást) és *Dominguez* (a fizetett éves szabadsághoz való jogról, amely nem biztosítja egyértelműen a horizontális hatást) ügyeket: C-438/05, *International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v. Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti* [2007] ECLI:EU:C:2007:772; C-341/05, *Laval v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet* [2007] ECLI:EU:C:2007:809; C-282/10, *Maribel Dominguez v. Centre informatique du Centre Ouest Atlantique and Préfet de la région Centre* [2012] ECLI:EU:C:2012:33.

¹²⁶ GINSBURG – CHERNYKH – ELKINS (43. lj.) 101–137.

alkotmányszövegek ugyanis feltűnően ritkán rendelkeznek például arról, hogy a nemzetközi emberi jogi normákat érvényre kell juttatni vagy figyelembe kell venni a belső alapjogi szabályok értelmezésénél.¹²⁷

A bírói párbeszéd – vagyis a nemzetközi vagy külföldi bíróságok döntéseinek figyelembe vétele, alkalmazása, az azokból adódó következtetések levonása – minden bizonnyal előnyös lenne az üzlet és emberi jogok tárgyában megfigyelhető nemzetközi törekvések megvalósításához is. Kérdés azonban, hogy a nemzetközi és a nemzeti bíróságok valóban érdemi párbeszédet folytatnak-e, vagy csupán párhuzamos monológok?¹²⁸ Párbeszédnek általános értelemben az tekinthető, amikor két vagy több résztvevő, az egyenjogúság alapján, azonos vagy közel azonos pozícióban, nézeteit kicserélve megegyezést keres, általában azért, hogy valamely közös eredményt érjen el. Sajátos vitaformáról van szó, amely nem azonos az általános értelemben vett vitával, vagy a konzultációval, eszmecserével.

A párbeszéd specifikumát sajátos kritériumok adják, amelyek hiányában a felek félreértenék egymást. (i) Az első kritérium, hogy a párbeszéd feltételezi a közös célt, avagy a közös tárgyat, amelyről a vita folyik – azaz soha nem öncélú. (ii) A második a közös cél iránti elkötelezettség, amely mindig valamely konfliktus csökkentése vagy megszüntetése – a vita és az egyéni érdekek ennek a célnak rendelődnek alá. (iii) A harmadik a rendszeresség: a párbeszéd nem merül ki egyetlen eszmecserében, mivel a résztvevők érdekei, törekvései ennél bonyolultabbak. (iv) A negyedik kritérium az eredményességre törekvés: a résztvevők valamennyien érdekeltek a konfliktus megoldásában, és ezért áldozatokra is hajlandók, vagyis a saját érdekeik részbeni feladását is vállalják a kölcsönös kompromisszumos eredmény érdekében, mert ez összességében kedvezőbb, mint az önérdék tökéletes érvényesítése. (v) Végül az ötödik jellemző a kölcsönösség, amely a belátást, az empátiát, a toleranciát, a jóhiszeműséget, az egymás iránti tiszteletet is átfogja az egyes vitaelemeknél. Dialógus esetén nem egymás legyőzése a lényeg, hanem a közös cél elérése.

A bírói gyakorlat szempontjából lényegi kérdés, hogy ha egyáltalán, akkor mennyiben veszi figyelembe a nemzeti bíróság vagy alkotmánybíróság a nemzetközi és a külföldi bíróságok döntéseit.¹²⁹ Pusztán utal rájuk, vagy reagál is, például saját korábbi gyakorlatának megváltoztatásával? Az utóbbi esetben a párbeszéd bizonyos sajátosságai azonosíthatók, s ez hozzá is járulna a nemzetközi emberi jogok érvényesítéséhez, míg a formális hivatkozás nem elégíti ki a dialógus kritériumait.¹³⁰

A párbeszéd vázolt jellegzetességeit a bíróságokra alkalmazva megállapítható, hogy az alapfeltétel – a pozíciók azonossága és egyenlősége adott, például az EJEB, az alkotmánybíróságok és a jogerős döntést hozó felsőbbbíróságok státusát, hatáskörét tekintve. A közös cél és az az iránti elkötelezettség azonban már csak a távoli absztrakció szintjén lelhető fel, mert igaz ugyan, hogy a bíróságoknak általában célja az

¹²⁷ IAN CRAM: „Resort to foreign constitutional norms in domestic human rights jurisprudence with reference to terrorism cases” *Cambridge Law Journal* 2009/1. 119.

¹²⁸ LÁSD EHHEZ NÓRA CHRONOWSKI – ERZSÉBET CSATLÓS: „Judicial Dialogue or National Monologue? – The International Law and Hungarian Courts” *ELTE Law Journal* 2013/1. 14–28.

¹²⁹ HALMAI (16. lj.) 129–140.

¹³⁰ LÁSD MÉG DRINÓCZI TIMEA: „Alkotmányos párbeszéd-elméletek” *JURA* 2012/1. 60–72.

emberi jogok védelme (erre kötelesek is), de a konkrét cél minden bírói fórum esetében az adott ügy (emberi jogi, alkotmányjogi vagy egyéb jogvita) eldöntése, ami az ügy körülményeitől, a felek érveitől és a bíróságnak a *ratio decidendire* vonatkozó előzetes elképzelésétől is függ.

A rendszeresség kritériumáról szintén megemlítendő, hogy a nemzeti bíróságok általában akkor hivatkoznak nemzetközi vagy külföldi ítéletekre, ha az alátámasztja az indokolást vagy nagyobb meggyőző erőt kölcsönöz az érvelésnek – ez egyúttal befolyásolja a hivatkozott ítéletek kiválasztását is. A bíróságoknak a konfliktus-megoldásban nem kell eredményességre törekedniük, ugyanis nem állnak egymással konfliktusban. Sőt, a nemzeti bíróságok gyakran óvatosak is a nemzetközi szerződések értelmezésével, mivel így megelőzhetnek potenciális értelmezési konfliktusokat az adott egyezmény autentikus értelmezésére jogosult nemzetközi bírói fórummal. Olyan helyzet természetesen adódhat, hogy minden érintett bíróság szerint eliminálható a (jogi) konfliktus valamely nemzetközi kötelezettséget sértő belső jogi norma kiküszöbölésével. Ekkor, ha az eljárási feltételek is adottak (a bíróságok eljárásait kezdeményezték, legalább az egyik jogosult a norma megsemmisítésére stb.) a nemzetközi és a nemzeti bírói fórumok hatékonyan működhetnek együtt, felhasználva egymás döntéseit.

Végül a bírói „párbeszédben” a kölcsönös tisztelet jellemző, a rivalizálás pedig ritka, viszont az is igaz, hogy a bíróságok nem kényszerülnek kölcsönös engedményekre. Mindezeket figyelembe véve megállapítható, hogy a bíróságok alkalmazzák ugyan a nemzetközi jogot és még nemzetközi bírói döntésekből is idéznek, ha az ügy körülményeiből következik, vagy az érvelést alátámasztja, ez azonban még messze nem jelent konstruktív párbeszédet, nem eredményezi a nemzetközi jog és gyakorlat organikus beépítését a jogalkalmazásba.

[Az extraterritorialitás problémája] Az extraterritorialitás problémája azzal függ össze, hogy a nemzetközi jog az államokat tartja felelősnek az emberijog-sértésekért és nem a multinacionális vagy transznacionális vállalatokat. Az államoknak mint kötelezetteknek kell garantálniuk, hogy a vállalatok (illetve az azokat alkotó társaságok) ne sértsék meg az emberi jogokat azon a területen, ahol működésüket, tevékenységüket kifejtik.

Elsődlegesen a fogadó államnak (amelyben a multinacionális vállalat működik vagy ahol a potenciális emberijog-sértés felmerül) kellene garanciákat kiépítenie az emberijog-sértések ellen, nemzeti jogalkotási és jogalkalmazási mechanizmusain keresztül. Gyakori azonban, hogy a multinacionális vállalatok dominanciája, mobilitása miatt, vagy az adott ország rászorultsága, gazdasági érdekei következtében a fogadó állam által biztosított garanciák nem elégségesek. Jellemző például a fejlődő országokban, hogy a kormányok nem lépnek fel a multinacionális vállalatok emberijog-sértései ellen, mert szükségük van a külföldi befektetésre, a munkahelyekre, a technológiára, vagy egyszerűen nem rendelkeznek megfelelő eszközökkel (ideértve a pénzügyi eszközöket, a jogi eljárásokat, a nem korrupt bírói szervezettel), hogy szankcionálják az emberi jogi visszaéléseket, bár elvileg képesek lennének rá.¹³¹

¹³¹ WESCHKA (79. lj.) 628–629.; JOSEPH (79. lj.) 9–10.; TÉVAR (58. lj.) 399–401.

Erre tekintettel logikus lépésnek tűnik, ha a multinacionális vállalat által előidézett jogsértések áldozatai a kártérítés érdekében a származási országban (vagyis abban az államban, ahol bejegyezték) próbálják meg perelni a társaságot a külföldön tanúsított magatartásáért. Weschka szerint igaz, hogy a származási ország jelenleg nem felelős a nemzetközi jog szerint, ha elmulasztja a transznacionális vállalatok külföldi tevékenységében előállt visszásságok megelőzését, szankcionálását vagy szabályozását, azonban a származási államnak tipikusan magas szintű alapjogi standardjai, fejlett eljárásjoga, működő és pártatlan bírósági szervezete van, azt pedig a nemzetközi jog is elismeri, hogy „a származási országnak joga van extraterritoriális joghatóság gyakorlására az állampolgárai felett, ha azok külföldön jogellenes magatartást tanúsítanak”.¹³² Így a nemzeti bíróságoknak lehetősége lenne elbírálni a multinacionális vállalatok külföldön elkövetett emberi jogi visszaéléseit és horizontálisan érvényesíteni az alapjogi normákat.

Jellemzően *common law* jogrendszerű országokban – egyesült államokbeli, kanadai, ausztrál és egyesült királyságbeli bíróságok előtt – számos keresetet nyújtottak már be anyavállalatok ellen.¹³³ A transznacionális emberi jogi igényérvényesítés szempontjából a legigéretesebb jogszabálynak az 1789. évi egyesült államokbeli Alien Tort Statute (ATS)¹³⁴ tűnt, amely közel kétszáz éven át „szunnyadt”, amikor is a jogvédők kreatív módon hivatkozni kezdtek rá az 1980-as évektől fogva annak érdekében, hogy nemzetközi emberi jogi ügyeket az Egyesült Államok bíróságai elé vihessenek. Az ATS megállapítja a szövetségi bíróságok joghatóságát külföldiek nemzetközi jog megsértésére alapított kártérítési igényei tekintetében.¹³⁵ Önmagában az ATS azonban nem tudja megoldani a multinacionális vállalatok felelősségének a problémáját, mivel a bíróságok számos körülményt mérlegelnek a transznacionális igényérvényesítés során, mint például a hatalommegosztás elvét, a „state action” doktrínát, politikai kérdéseket, a szuverén immunitást, nemzetközi udvariassági megfontolásokat, a „vállalati fátyol” problémáját vagy a „forum non conveniens” elvét.¹³⁶

2013 áprilisában a precedens-értékű Kiobel-ügyben az Egyesült Államok bíróságai jelentősen szűkítették az ATS hatókörét és korlátozták a joghatóságot a külföldi emberi jogi ügyekben.¹³⁷ A Fellebbviteli Bíróság megállapította, hogy az ATS nem

¹³² WESCHKA (79. lj.) 629.; JOSEPH (79. lj.) 11–12.

¹³³ JOSEPH (79. lj.) 15.; Olivier De SCHUTTER: *Transnational Corporations and Human Rights: An Introduction* (London: Hart 2006).

¹³⁴ 28 U.S.C. §1350. – külföldiek kártérítés iránti igényei (*alien's action for tort*).

¹³⁵ TÉVAR (58. lj.) 408., JOSEPH (79. lj.) 10., 17.

¹³⁶ WESCHKA (79. lj.) 629–631.; TÉVAR (58. lj.) 409.

¹³⁷ *Kiobel v. Royal Dutch Petroleum Co.*, Decided 17 April 2013. A nigériai állampolgárságú, de az Egyesült Államokban élő felperesek az ATS alapján keresetet nyújtottak be a szövetségi bíróságon, azt állítva, hogy az alperesek – meghatározott holland, brit és nigériai társaságok – segítették és ösztönözték Nigéria kormányát a nemzetközi jog elleni jogsértések elkövetésében Nigéria területén. Az ATS szerint: „A helyi bíróságok eredeti joghatósággal rendelkeznek valamennyi, külföldiek által indított, kizárólag kártérítési felelősség megállapítására irányuló polgári eljárásra, amennyiben a károkozás a nemzetközi jog sérelmével vagy az Egyesült Államok által kötött nemzetközi szerződés megsértésével történt.” (28 U.S.C. §1350.) A helyi bíróság a kérelmezők számos követelését elutasította, a US Court of Appeals for the Second Circuit (az Egyesült Államok New York-i Második Körzeti Fellebbviteli Bírósága) viszont a teljes keresetet elutasította, azon az alapon, hogy a nemzetközi jog nem ismeri el a vállalatok felelősségét.

alkalmazható vállalatokra, mivel a vállalati felelősség nem olvasható ki a nemzetközi szokásjogból. Az ügy a Legfelső Bíróság elé került, amelynek döntését az „extraterritorialitás elleni vélelem” határozta meg. Eszerint vélelmezni kell, hogy a Kongresszus főszabály szerint nem azzal a szándékkal alkotja meg a törvényeket, hogy azokat az Egyesült Államok területén kívül alkalmazzák, kivéve, ha világosan kifejezésre juttatja ennek ellenkezőjét. Addig azonban, amíg a releváns magatartás bizonyos részét az Egyesült Államokban tanúsították, az ATS alapján benyújtott igények fenntarthatók. Az ítéletet követően az emberi jogi aktivisták számára sokkal nehezebb lesz egyesült államokbeli vállalatokat perelni azok külföldön kifejtett tevékenysége miatt.¹³⁸

Amint azt az amerikai bíróságok Kiobel utáni ítéletei már megmutatták¹³⁹ – bár az ATS alkalmazása előtt nem zárták be teljesen az ajtót –, a felperesek többnyire arra támaszkodhattak, hogy olyan szövetségi törvények alapján érvényesíthetnek párhuzamos követeléseket, amelyek kifejezetten extraterritoriálisak, de a saját szűk körülményeikre korlátozódnak. Végül az ATS-ajtót a Jesner kontra Arab Bank-ügyben¹⁴⁰ 2018. április 24-én a Legfelsőbb Bíróság 5:4 arányban hozott döntése zárta be. A többség arra a következtetésre jutott, hogy külföldi vállalatok nem perelhetők be az Egyesült Államokban az emberi jogok külföldi megsértésében való bűnrészességért és a vállalatok nem perelhetők be az ATS alapján. A bíróságok nem alkalmasak arra, hogy meghozzák a külföldi vállalatok felelősségével járó szükséges politikai ítéleteket és a kongresszus kifejezett felhatalmazására van szükség a külföldi alperesekkel szembeni nemzetközi emberi jogi követelésekkel kapcsolatos ügyekben. A Legfelsőbb Bíróság hangsúlyozta a hatalmi ágak szétválasztásával, valamint a külkapcsolatokkal kapcsolatos aggályokat ezekben az esetekben és „éber őrködést” (*vigilant door-keeping*) javasolt.¹⁴¹

Érdeemes felidézni az Egyesült Királyságban formálódó gyakorlatot is. Ennek emblemikus esete a Vedanta-ügy,¹⁴² amelyből az derül ki, hogy az anyavállalat felelőssé-

¹³⁸ Lásd még HALMAI (16. lj.) 188–192.; Rich SAMP: Supreme Court Observations: Kiobel v. Royal Dutch Petroleum & the Future of Alien Tort Litigation, <https://bit.ly/3bwu3ht>

¹³⁹ Sarei v. Rio Tinto, PLC, 671 F.3d 736, 11 Cal. Daily Op. Serv. 13106, 2011 Daily Journal D.A.R. 15607 (9th Cir. 2011); Al Shimari v. Caci Premier Tech., Inc., 758 F.3d 516 (4th Cir. 2014); Balintulo v. Daimler AG, 727 F.3d 174 (2d Cir. 2013); Marco SIMONS: Post-Kiobel roundup: Apartheid case is not dismissed, but may soon be; some positive decisions from other courts (10 September 2013), <https://bit.ly/3uyKWij>

¹⁴⁰ Jesner et al. v. Arab Bank, PLC, 808 F. 3d 144. A kérelmezők az Alien Tort Statute (ATS) alapján nyújtottak be keresetet, azt állítva, hogy ők vagy azok a személyek, akik nevében követeléseiket érvényesítik, külföldön elkövetett terrorcselekmények következtében sérültek meg vagy haltak meg, és hogy ezeket a cselekményeket részben az alperes Arab Bank, PLC, egy jordániai pénzintézet, amelynek New York-i fiókja van, okozta vagy segítette elő. Azt kérték, hogy a bankot tegyék felelőssé emberi közreműködőinek – köztük magas rangú banki tisztviselőknél – a magatartásáért. Azt állították, hogy a bank a New York-i fiókját arra használta, hogy a terroristák számára előnyös, dollárban denominált tranzakciókat számoljon el a bankközi fizetési rendszeren (CHIPS) keresztül, és hogy pénzt mosson egy texasi székhelyű, állítólag a Hamászhoz kapcsolódó jótékonyági szervezet számára. Bővebben lásd <https://bit.ly/2K8JtWG>

¹⁴¹ Rebecca HAMILTON: „Jesner v. Arab Bank” *American Journal of International Law* 2018/4. 720–727.

¹⁴² Vedanta Resources PLC and another (Appellants) v. Lungowe and others (Respondents), [2019] UKSC 20, 10 April 2019, <https://bit.ly/2VBmxc>. A Vedanta Resources PLC (Vedanta) egy fém- és bányászati társaságok csoportjának angol holdingtársasága, beleértve egy zambiai társaságot, a Konkola Copper Mines PLC-t (KCM). A felperesek, zambiai állampolgárok, eljárást indítottak a Vedanta és a KCM ellen, azt állítva, hogy a KCM zambiai rézbányászati tevékenységei szennyezték a zambiai folyókat, ami

ge a leányvállalata által okozott károkért az ellenőrzésen alapszik. 2019. április 10-én a Vedanta kontra Lungowe ügyben az Egyesült Királyság Legfelsőbb Bírósága megerősítette az angliai és walesi fellebbviteli bíróság döntését, amely szerint a Vedanta gondossági kötelezettséggel tartható a zambiai leányvállalata által üzemeltetett rézbánya szomszédai felé. Az ítélet három szempontból fontos.¹⁴³ Először is, a Vedanta kontra Lungowe ügyben az Egyesült Királyság Legfelsőbb Bírósága először állapította meg, hogy az anyavállalat (bár üzemeltetői minőségében) gondossági kötelezettséggel tartható a leányvállalat alkalmazottain kívüli felekkel szemben. Másodszor, ez a gondossági kötelezettség nem újszerű és ezért a bírói joghatóságra vonatkozó puhább teszt alkalmazható. Harmadszor, az Egyesült Királyság Legfelsőbb Bírósága tisztázta az ellátási láncért való felelősség jogalapját és hatályát.

Az angol jog szerint a bírói joghatóságot kétlépcsős elemzéssel határozzák meg. Először a bíróságnak meg kell határoznia, hogy az állítások újszerűek-e és ha újszerűek, a joghatósági teszt szigorúbb. Másodszor, az első lépés eredménye alapján a bíróságnak az alkalmazandó tesztet kell alkalmaznia a joghatóság meghatározására. A Vedanta által a felperesekkel szemben esetlegesen fennálló gondossági kötelezettséget újszerű kategóriaként kezelve a fellebbviteli bíróság a Caparo Industries PLC kontra Dickman ügyben¹⁴⁴ hozott, úttörő jelentőségű ítéletben meghatározott háromtétel „Caparo-tesztet” alkalmazta: 1) a gondossági kötelezettségnek olyan kárra kell vonatkoznia, amely észszerűen előre látható; 2) a felperes és az alperes közötti „közeli” vagy „szomszédási” kapcsolatra kell vonatkoznia; és 3) a bekövetkezett kárért való felelősségre vonásnak „igazságosnak és észszerűnek” kell lennie. A fellebbviteli bíróság megállapította, hogy a gondossági kötelezettség vitatható és engedélyezte az ügy tárgyalását. Mivel az ilyen típusú gondossági kötelezettség a Caparo-teszt hatálya alá tartozó új kategória, a Vedanta azt állította, hogy a fellebbviteli bíróságnak „óvatosabb, a bevett kategóriákkal analóg módon történő fokozatos megközelítést” kellett volna alkalmaznia és „részletesebben kellett volna megvizsgálnia a felperes ügyét”. Ha ezt tette volna, érvelt a Vedanta, megtagadta volna a joghatóság elismerését.

Az Egyesült Királyság Legfelsőbb Bírósága megerősítette, hogy az angol bíróságok rendelkeznek joghatósággal a Vedanta elleni keresetek elbírálására. A fellebbviteli bírósággal ellentétben azonban megállapította, hogy a felperesek által állított gondossági kötelezettség nem újszerű. Az anyavállalatok felelőssége a leányvállalataik

kárt okozott nekik. A folyók vize többféleképpen szolgált a felperesek számára: ivóvízként, mosakodáshoz, öntözéshez és élelmiszerellátáshoz. Ebben a szakaszban az ügy csak a két alperes, a Vedanta és a KCM feletti bírói joghatóságáról szól. A Vedanta azt állította, hogy a felperesek nem bizonyították, hogy a Vedanta ellen perelhető kérdés merült fel, mivel nem bizonyították, hogy a Vedanta a bánya üzemeltetésével kapcsolatban olyat tett volna, ami a felperesek javára sem a common law szerinti gondossági kötelezettséget, sem a zambiai környezetvédelmi, bányászati és közegészségügyi jogszabályok megsértésében résztvevőként törvényes felelősséget keletkeztetne. A Vedanta csupán közvetett tulajdonosa volt a KCM-nek, de nem több annál. A felperesek tagadták ezeket az állításokat, és azzal érveltek, hogy a Vedanta ellenőrzése a KCM felett bizonyított.

¹⁴³ Penelope BERGMAMP: UK Supreme Court enables expansive supply-chain liability, <https://bit.ly/3JwkzzE>

¹⁴⁴ [1990] 1 All ER 568; [1990] 2 AC 605; [1990] UKHL 2; Caparo Industries PLC v. Dickman [1990] UKHL 2 (08 February 1990).

által okozott károkért – érvelt a Bíróság – nem eredményezi a gondossági kötelezettség egy különálló, új kategóriáját. A részvények tulajdonlása csupán lehetőséget ad az anyavállalat számára az ellenőrzésre, de nem biztosít tényleges ellenőrzést. „Minden attól függ, hogy az anyavállalat milyen mértékben és milyen módon élt a lehetőséggel, hogy átvegye, beavatkozzon, ellenőrizze, felügyelje vagy tanácsokkal lássa el a leányvállalat tevékenységét.”¹⁴⁵

Végül érdekességként utalunk rá, hogy a Kiobel-ügy hosszú utat járt be: az Egyesült Államokból Hollandiába érkezett 2017-ben. Kimenetelétől függően előkészítheti az utat a további európai üzleti emberi jogi perek előtt. Európai kontextusban az ügy a joghatóságtól, az alkalmazandó jogtól, az anyavállalati felelősségtől az állami szuverenitásig és a volt gyarmati államok felelősségéig terjedő kérdéseket vet fel a gyarmati uralom alól kikerült országokkal szemben.

A hágai (elsőfokú) bíróság 2019. május 1-jén hozta meg terjedelmes véleményét¹⁴⁶ az ügyben, és megállapította a joghatóságot.¹⁴⁷ Az eljárást az „Ogoni kilencek” négy özvegye indította a Shell vállalatok ellen, köztük a Royal Dutch Shell PLC (London, Egyesült Királyság, hágai irodával) és a Shell Petroleum N.V. (Hága) ellen. Még emlékezhetünk, hogy a négy özvegy egyike, Esther Kiobel először az Egyesült Államokban indított pert a Shell ellen 2002-ben, és ebben az ügyben született a bemutatott 2013-as elutasító döntés.¹⁴⁸ Immár a holland bíróságok vizsgálják a Royal Dutch Shell angol–holland vállalat felelősségét, amiért 1995-ben a nigériai kormány által az „Ogoni kilencek” ellen elkövetett különböző emberi jogi visszaélésekhez nyújtott segítséget és felbujtást.¹⁴⁹

A felperesek az anyavállalatokkal szembeni követeléseiket kifejezetten nem a felelősség megsértésére, a vállalati fátylat áttörő és a vállalati fátylat átlépő angolszász jogalanyokra, a részvényesi felelősségre, a deliktuális felelősségre vagy a gondatlanságra alapozzák. A felperesek azt állítják, hogy az anyavállalatokkal¹⁵⁰ szembeni követeléseik alapja nem különbözik az SPDC (a Shell nigériai operatív társasága) követelésének alapjától. Ehelyett a bíróság az azonos tények által összekötött egyetemleges vagy többszörös károkozók elméletére alapozta elemzését. „A felperesek vádjának lényege, hogy az SPNV, az STTC és az SPDC közösen jártak el a felpere-

¹⁴⁵ Vedanta Resources PLC and another (Appellants) v. Lungowe and others (Respondents), [2019] UKSC 20, 10 April 2019. 49.

¹⁴⁶ NL:RBDH:2022:2448.

¹⁴⁷ A hágai kerületi bíróság a Brüsszel Ia. cikk (1) bekezdése (lakóhely), a Brüsszel Ia. cikk (1) bekezdése (alperesek többsége/összekapcsolt követelések) és a Brüsszel Ia. cikk (1) bekezdése alapján fogadta el a joghatóságot.

¹⁴⁸ Kiobel v. Royal Dutch Shell, 569 U.S. 108 (2013).

¹⁴⁹ Abban az időben a Shell nagyszabású olajkitermelésben vett részt a Niger-deltában. Ez a tevékenység hatalmas környezeti károkat okozott a térségben, ami a helyi közösséget a Shell elleni tiltakozásra készítette. Megalakult egy tiltakozó csoport, a Movement for the Survival of the Ogoni People (MOSOP), amelynek vezetőit, az „Ogoni kilencek”-et később őrizetbe vették és gyilkosság miatt bíróság elé állították. Egy látszatper után az „Ogoni kilencek”-et halálra ítélték és kivégezték. Az elhunytak özvegyei, Esther Kiobel, Victoria Bera, Blessing Ken Nordu, Charity Levula most a Shell ellen indítottak keresetet először az amerikai, majd pedig a holland bíróságok előtt.

¹⁵⁰ A négy alperes a Royal Dutch Shell, a Shell Petroleum NV, a Shell Transport and Trading Company és a Shell Petroleum Development Company of Nigeria Ltd (SPDC). Az SPDC az a nigériai leányvállalat, amely a Shell nigériai üzleti tevékenységét végezte az érintett időszakban.

sek által állított alapjogsérelmek tekintetében. A három alperessel szembeni követelések ugyanazon tényeken, körülményeken és jogalapokon alapulnak” (vélemény 4.26. pont). Azzal vádolják a Shellt, hogy megsértette az Ember és Népek Jogainak Afrikai Chartáját és az 1979-es nigériai alkotmányt. Ez azért van így, mert az emberi jogok a nigériai jog szerint, amely *lex loci delicti*ként alkalmazandó, horizontális közvetlen hatályúak. A felperesek azzal érveltek, hogy az alperes társaságok bűnrészesek voltak az emberi jogok megsértésében, amelyet az akkori kormánnyal egyetemlegesen követtek el.

Az eljárás Hollandiában is hosszadalmas és számos nehézséget vet fel, különösen a joghatóság, az alkalmazandó jog, az érdemi kérdések körében, és gyakorlati akadályokkal is számolni kell (leginkább az időmúlás miatt egyre inkább ellehetetlenülő bizonyítás tartozik ide).

A bemutatott néhány ügy talán érzékelteti, milyen tarka képet mutat, ahogy a bírói gyakorlatban formálódik az emberi jogsértésekkel összefüggő extraterritoriális igényérvényesítés. Tisztább helyzetet teremthetne egyrészt az, ha az államok aktívabban élnének a *due diligence / duty of care* jogalkotással, másrészt, ha sikerülne a *soft law* felől a *hard law* irányába mozdulni egy üzlet és emberi jogok tárgyú nemzetközi egyezményrel.

[Due diligence jogalkotás] Az extraterritoriális igényérvényesítésre tett kísérletek egyre növekvő száma, valamint az ENSZ keretprogramjáról kibontakozó intenzív párbeszéd már több államot ösztönzött arra, hogy a vállalatok emberi jogi gondossági kötelezettségeit jogalkotással is megerősítse. Az alábbiak ezt szemléltetik néhány európai példán.

A legnagyobb figyelem a francia fejleményeket kísérte a 2010-es évek közepén. Az anya- és alvállalkozó társaságok gondossági kötelezettségéről szóló francia törvény megalkotása hosszú folyamatának végére 2017. március 23-án került pont,¹⁵¹ amikor a francia Alkotmánytanács úgy döntött,¹⁵² hogy a törvény szövegének jelentős része összhangban áll az alkotmánnyal.¹⁵³ A francia törvény négy év alatt született meg, amely a civil társadalmi szervezetek, a szakszervezetek és a parlamenti képviselők jelentős közös erőfeszítéseivel járt együtt. A nemzetgyűlés és a szenátus közötti intenzív parlamenti vitákat követően végül kompromisszum született a képviselők és a francia kormány között, amelyhez a civil társadalom aktívan hozzájárult. Ez vezetett a törvény végleges elfogadásához 2017. február 21-én, és ez történelmi előrelépésként értékelhető a vállalati elszámoltathatósági mozgalom szempontjából. Az új francia törvény gondossági kötelezettséget ír elő (*devoir de vigilance*) a Franciaországban két egymást követő adóévben bejegyzett olyan vállalatok számára, amelyek vagy leg-

¹⁵¹ Loi no. 2017-399 du 27 Mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, <https://bit.ly/3PYozeB>

¹⁵² A francia Alkotmánytanács 2017. március 23-i döntése, Décision no. 2017-750 DC, <https://bit.ly/3zuOmnJ>

¹⁵³ Sandra COSSART – Jérôme CHAPLIER – Tiphaine Beau de LOMENIE: „The French Law on Duty of Care: A Historic Step Towards Making Globalization Work for All” *Business and Human Rights Journal* 2017/2. 317–323.

alább 5 ezer főt foglalkoztatnak saját maguk és franciaországi leányvállalataik révén, vagy legalább 10 ezer főt foglalkoztatnak saját maguk és franciaországi illetve külföldi leányvállalataik révén.¹⁵⁴

A francia jog szerint a gondossági kötelezettség hármasság: *vigilancia-terv (plan de vigilance)* kidolgozása, közzététele és hatékony végrehajtása. A terv, amelyet az érdekelt felekkel közösen vagy többoldalú kezdeményezések keretében lehet kidolgozni, észszerű éberségi intézkedéseket tartalmaz a kockázatok megfelelő azonosítása és az emberi jogok és alapvető szabadságok súlyos megsértésének, valamint az egészséget, a biztonságot és a környezetet érintő kockázatok és súlyos károk megelőzése érdekében.¹⁵⁵

A törvény létrehoz egy mechanizmust a hármasság gondossági kötelezettség betartásának biztosítására, valamint polgári jogi felelősségi rendszert az alapvető szabadságjogok, az egészség és a biztonság vagy a környezet tényleges károsodása esetére. Sikertelen hivatalos felszólítást követően minden érintett (jogi érdekeltséggel rendelkező) személy kérheti az illetékes bíróságtól, hogy bírsággal (*astreinte*) sújtva kötelezze a vállalatot az éberségi terv kidolgozására, közzétételének biztosítására és a hatékony végrehajtásról való elszámolásra. Az Alkotmánytanács döntése előtt a törvényjavaslat azt is lehetővé tette, hogy a bíró 10 millió euróig terjedő polgári jogi bírságot (*amende civile*) szabjon ki. Ezen túlmenően a *vigilancia-terv*-vel nem vagy nem megfelelő *vigilancia-terv*-vel rendelkező vállalkozások sértettjei kártérítést követelhetnek gondatlanság miatt. A gondossági kötelezettség magatartási normát határoz meg, és annak nem teljesítése jogi kötelezettségszegésnek minősülhet.

A vállalkozások tehát a francia polgári törvénykönyv 1240. és 1241. cikke alapján polgári jogi felelősségre vonhatók, amennyiben a jogszabályi kötelezettségeik elmulasztása összefüggésbe hozható a károsult által elszenvedett kárral.¹⁵⁶ Mivel a francia jog szerint ez egy eljárási kötelezettség (*obligation de moyens*) és nem eredménykötelezettség (*obligation de résultat*), a bizonyítási teher a károsultat terheli, akinek bizonyítania kell, hogy a kötelezettségszegés az elszenvedett károkat okozta. A francia törvény jelentős mérföldkő az emberi jogok és a környezetvédelem vállalati tiszteletben tartásának javítása felé. Határozatával az Alkotmánytanács megerősítette, hogy kiegyensúlyozottabb és igazságosabb globalizációra van szükség, és hogy a vállalatokat világszerte felelősségre kell vonni tevékenységükért, ahelyett, hogy a vállalati fátyol mögé bújnának. A vállalatok, a civil szervezetek és más érdekelt felek mostantól erős alkotmányos alapokkal rendelkeznek a jog alkalmazásához és végrehajtásához.¹⁵⁷

Svájcban 2020-ban került napirendre a *due diligence* szabályozás ügye. 2020. november 29-én a svájci polgárok hozhattak döntést a felelős üzleti kezdeményezésről. A népszavazást több mint 100 ezer választópolgár kezdeményezte, és a svájci szövetségi alkotmány módosítására irányult a kötelező emberi jogi gondosságról és a vállalati felelősségről szóló új rendelkezés bevezetésével. Ilyen esetben az eredményességhez mind az érvényesen szavazó választópolgárok, mind a kantonok (állá-

¹⁵⁴ COSSART – CHAPLIER – LOMENIE (153. l.) 318–319.

¹⁵⁵ COSSART – CHAPLIER – LOMENIE (153. l.) 320.

¹⁵⁶ COSSART – CHAPLIER – LOMENIE (153. l.) 321–322.

¹⁵⁷ COSSART – CHAPLIER – LOMENIE (153. l.) 323.

mok) többsége szükséges. Bár a részt vevő és érvényesen szavazó polgárok 50,7%-a elfogadta a kezdeményezést, a javaslat nem érte el a kantonok többségét, ezért a felelős üzleti vállalkozások kezdeményezést elutasították, de azért nem maradt hatástalan, mert a parlament a gyermekmunkával összefüggésben elfogadott egy *due diligence* szabályozást.¹⁵⁸

Németország és Norvégia a két legutóbbi állam, amely törvényeket alkotott a vállalatok számára az emberi jogi gondossági kötelezettségről. Németország 2021. június 10-én fogadta el az ellátási láncra vonatkozó *due diligence* törvényt (*Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz*),¹⁵⁹ amely 2023. január 1-jétől lép hatályba. Ugyanezen a napon a norvég parlament elfogadta az emberi jogok és a munkavégzés emberi jogi átláthatóságát biztosító törvényt.¹⁶⁰ A francia vigilancia-törvényhez hasonlóan ezek is további lendületet adnak az emberi jogok vállalati tiszteletben tartását elősegítő kötelező intézkedéseknek, beleértve az Európai Unió jövőbeli szabályozását is.

[Nemzetközi szerződés üzlet és emberi jogok tárgykörében?] Elméletileg továbblépést jelenthet egy ambiciózus kezdeményezés az „üzlet és emberi jogok szerződés” létrehozására,¹⁶¹ amely a nemzetközi jog alapján vállalati felelősséget teremtene és/vagy megerősítené az üzlet és emberi jogokra vonatkozó nemzeti cselekvési tervek jogi karakterét.

¹⁵⁸ Nicolas BUENO – Christine KAUFMANN: „The Swiss Human Rights Due Diligence Legislation: Between Law and Politics” *Business and Human Rights Journal* 2021/3. 542–549.

¹⁵⁹ BGBl I 2021, 2959. <https://bit.ly/3vC4q5Z>. Ennek előzményeként említhető a KiK-ügy, amelyet Kristoffer Burck a következőképpen ismertet: „2012 szeptemberében egy karacsi (Pakisztán) textilgyárban keletkezett tűzben 260 ember életét veszítette és 32-en megsérültek. A vizsgálatok kimutatták, hogy a halálesetek és sérülések többsége megelőzhető lett volna, ha a gyár betartja az alapvető biztonsági előírásokat. A német KiK ruházati diszkont volt a gyár egyik legnagyobb vevője, termékeinek kb. 70 százalékát vásárolta meg. Ennek következtében a kritikusok azt állították, hogy a Kik részleges felelősséggel tartozik, mivel hatékonyan követelhetne volna az alapvető biztonsági előírások betartását. A KiK és az áldozatok jogvédő szervezetei közötti többéves tárgyalásokat követően a német kiskereskedő beleegyezett, hogy mintegy hatmillió dollár kártérítést fizet az áldozatoknak, de nem volt hajlandó elismerni a felelősségét. A tárgyalási folyamat során a KiK vállalta, hogy a jövőbeni perekben lemond az elévülési szabályokra (az a határidő, amely meghatározza, hogy a káresemény után mennyi idő elteltével lehet pert indítani) vonatkozó követeléseiről. Több család elfogadhatatlannak találta ezt az ajánlatot, és úgy döntöttek, hogy polgári peres úton követelnek kártérítést a német bíróságokon. 2016-ban négy áldozat képviselője két civil szervezet támogatásával polgári pert indított a dortmundi regionális bíróságon. [...] A nemzetközi polgári jogvitákra vonatkozó uniós és német jog alapján a német bíróság a pakisztáni jogot alkalmazta a KiK pakisztáni vállalkozója által elkövetett emberi jogi jogsértésekért való felelősségének értékelésére. [...] Az alkalmazandó pakisztáni szokásjog szerint a testi sértéssel járó személyi sérelméssel kapcsolatos (ügynevezett deliktualis) ügyek a sérelem bekövetkezésétől számított két év alatt évülnek el. [...] A bíróság végül eljárásai okokból elutasította az ügyet, és így érdemi döntést nem hozott. [...] Bár a KiK-ügy nem teremtett precedenst az ellátási láncot megelőzően elkövetett emberi jogi jogsértésekért való felelősségre vonatkozóan, impulzust jelentett az ellátási láncra vonatkozó német nemzeti törvényt támogatók számára. Ezek a követelések közvetlenül kapcsolódnak a KiK-ügy eljárási okokból történő elutasításához és az érdemi döntés hiányához.” Kristoffer BURCK: „The German KiK Case: From Failed Case Towards National Supply Chain Legislation” *PILPG Blog* 7 December 2020. <https://bit.ly/3JrZ6Yi>

¹⁶⁰ LOV-2021-06-18-99. A norvég törvény nem hivatalos angol fordítása: <https://bit.ly/3QkrQET>

¹⁶¹ David BILCHITZ: „The Necessity for a Business and Human Rights Treaty” *Business and Human Rights Journal* 2016/2. 203–227.

Ez ma már nem merő utópia, legalábbis az első lépéseket az ENSZ megtette. Ahogy de Schutter beszámol róla: „2014. június 26-án az Emberi Jogi Tanács (HRC) határozatot fogadott el, amelyben nyílt végű kormányközi munkacsoport (IGWG) létrehozására hívott fel egy olyan nemzetközi, jogilag kötelező erejű eszköz kidolgozására, amely a nemzetközi emberi jogi joganyag részeként szabályozza a transznacionális vállalatok és más üzleti vállalkozások tevékenységét”. Az állásfoglalást Ecuador és Dél-Afrika terjesztette elő, és Bolívia, Kuba illetve Venezuela is támogatta. Bár az érdekelt civil szervezetek koalíciója erőteljesen támogatta, és annak ellenére, hogy az Emberi Jogi Tanácson belül többségi támogatást kapott, a javaslat erősen megosztó volt: a 47 tagú Emberi Jogi Tanácson belül 20 tagállam támogatta, 14 állam (köztük az Egyesült Államok és az Európai Unió tagállamai) ellenezte, míg az Emberi Jogi Tanács 13 tagállama tartózkodott.¹⁶²

A 2015. július 6 –10. között Genfben tartott IGWG első ülészakának eredményeit Lopez és Shea így összegezte: „Ez az első ülészak, amelyen viszonylag sokan vettek részt, a nyugati államok által a folyamat valószínűsíthető bojkottjával kapcsolatos aggodalmak ellenére is növelte a várakozásokat, különösen a civil társadalmi szervezetek széles köre részéről. Mindezek után az első ülészak minősített sikernek mondható. Bár az állami részvétel alacsony volt, és számos vita inkább politikai, mint jogi jellegűnek bizonyult, mégis történt némi érdemi előrelépés. [...] A hét folyamán nyolc panelt tartottak, amelyek a következő témákkal foglalkoztak: (i) az üzlet és emberi jogok irányelvek végrehajtása; (ii) a szerződés alapelvei; (iii) a jövőbeli szerződés hatálya alá tartozó vállalkozások köre; (iv) a hatálya alá tartozó emberi jogok köre; (v) az államok kötelezettségei az emberi jogok tiszteletben tartásának biztosítására, beleértve a területen kívüli kötelezettségeket is; (vi) a vállalatok emberi jogok tiszteletben tartásával kapcsolatos felelősségének fokozása, beleértve a megelőzést, az enyhítést és a helyreállítást; (vii) a vállalatok jogi felelőssége; és (viii) a jogorvoslathoz való hozzáférés.”¹⁶³

Bár sokan pesszimisták és emlékeztetnek az 1970-es évek kudarcaira, valamint az ENSZ emberi jogok előmozdításával és védelmével foglalkozó albizottságának 2003-as javaslatára, amely a transznacionális vállalatok és más üzleti vállalkozások emberi jogi felelősségéről szóló normák elfogadására irányult, de Schutter úgy véli, hogy talán tanulhatunk a múltban elkövetett hibákból. Ezzel összefüggésben megvizsgálja „az üzlet és emberi jogok területén egy jogilag kötelező erejű nemzetközi eszköz négy lehetséges opciójának jogi és politikai megvalósíthatóságát. A négy lehetőség: (i) az államoknak az emberi jogok védelmére vonatkozó kötelezettségének tisztázása és megerősítése, beleértve az extraterritoriális védelmet is; (ii) az államok kötelezése arra, hogy egy keretegyezményen keresztül jelentést tegyenek az üzlet és emberi jogokra vonatkozó nemzeti cselekvési tervek elfogadásáról és végrehajtásáról; (iii) közvetlen emberi jogi kötelezettségek előírása a vállalatok számára, és egy új mechanizmus létrehozása az ilyen kötelezettségek betartásának ellenőrzésére; és (iv) köl-

¹⁶² Olivier DE SCHUTTER: „Towards a New Treaty on Business and Human Rights” *Business and Human Rights Journal* 2016/1. 41–67., 41–42.

¹⁶³ Carlos LOPEZ – Ben SHEA: „Negotiating a Treaty on Business and Human Rights: A Review of the First Intergovernmental Session” *Business and Human Rights Journal* (1) 2016. 117–126., 111., 113.

csönös jogsegélynyújtási kötelezettségek előírása az államok számára, hogy biztosítsák a vállalatok transznacionális tevékenységei által károsított áldozatok számára a hatékony jogorvoslathoz való hozzáférést”.¹⁶⁴ De Schutter szerint az első és a negyedik lehetőség elemeire épülő hibrid eszköz lehet a legjobb megoldás mind a politikai megvalósíthatóság, mind az áldozatok hatékony jogorvoslathoz való hozzáféréseinek javítása szempontjából.¹⁶⁵

A szövegezési folyamat során a viták legégetőbb kérdései a következők voltak. Mely vállalatokra vonatkozzon a szerződés? Minden vállalatra, a hazai és a transznacionális vállalatokra egyaránt? Vagy azokra a vállalatokra, amelyek „működésükben és tevékenységükben transznacionális jellegűek”? Hogyan határozzuk meg ezeket a tevékenységeket? Hogyan valósul meg a vállalatokra való közvetlen alkalmazás jogi szempontból? Elvárható-e, hogy a vállalatok a szerződés részes felei legyenek? Vagy a szerződés (valamilyen módon) automatikusan és közvetlenül kötelezné a hatálya alá tartozó vállalatokat? Ezek a lehetőségek jogilag példátlanok lennének és a nemzetközi jog jelenlegi dogmái alapján nehéz lenne megoldani a felmerülő problémákat. Hogyan biztosítható a szerződés alapján az államok számára az extraterritoriális joghatóság? Ezekre a kiváltó kérdésekre csak részben sikerült választ adni. Fél évtizeddel az Emberi Jogi Tanács állásfoglalása után, 2019 júliusában adták ki a szerződéstervezetet,¹⁶⁶ amelyet Nadia Bernaz a realizmusnak az idealizmus felett aratott győzelmeként értékelt: „A tervezet nem tartalmaz sem közvetlen vállalati emberi jogi kötelezettségeket, sem a vállalatok nemzetközi jog szerinti büntetőjogi felelősségét. Ehelyett a tervezet az államok, és csakis az államok nemzetközi kötelezettségeire terjed ki, és távol tartja magát a vitáktól.”¹⁶⁷

¹⁶⁴ DE SCHUTTER (162. lj.) 41.

¹⁶⁵ DE SCHUTTER (162. lj.) 44.

¹⁶⁶ OEIGWG chairmanship revised draft 16.7.2019. Legally binding instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises, <https://bit.ly/2XXUbVJ>

¹⁶⁷ Nadia BERNAZ: The Draft UN Treaty on Business and Human Rights: the triumph of realism over idealism, <https://bit.ly/3btDWfS>

2. EURÓPAI ALKOTMÁNYOSSÁG

2.1. AZ EURÓPAI ALKOTMÁNYOSSÁG ÉS A JOGÁLLAMISÁG

A tagállamok közös alkotmányos hagyományait igazolja vissza az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) lisszaboni szerződéssel módosított 2. cikke, amely az Uniót alkotó társadalmak közös értékeit jelöli meg az uniós közhatalom legitimációs bázisaként.¹⁶⁸ Ezek az értékek¹⁶⁹ egyfajta jogállami minimumként foghatók fel. Noha a 2. cikk értékeket juttat kifejezésre, ezek mindazonáltal az Unió alapvető normatív elveinek tekinthetők,¹⁷⁰ mivel jogkövetkezményekkel járnak az alapító szerződés 3 (1), 7. és 49. cikke alapján. Vagyis befolyásolják az Unió céljait,¹⁷¹ megsértésük szankcionálható,¹⁷² tiszteletben tartásuk csatlakozási feltételként jelenik meg,¹⁷³ és az Európai Unió

¹⁶⁸ EUSZ 2. cikk: „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

¹⁶⁹ Az alkotmányi értékekről lásd ÁDÁM (7. lj.) 33–39. Az axiológiáról lásd ÁDÁM Antal: *Bölcsélet, vallás, állami egyházjog* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2007) 65. skk.

¹⁷⁰ Az elv és az érték közötti különbséghez: idézzük fel Habermast, aki szerint az elvek deontológiai karakterrel rendelkeznek, az értékek pedig teleologikusak, megosztott preferenciákat fejeznek ki. Míg az elv megkövetel (*command*), addig az érték ajánl (*recommend*). Az elvek tehát jogi normák, amelyek a jogrend lényegi elemeit rögzítik. Az értékek fokozottan morálisak, olyan normatív céltételezéseként foghatók fel, amelyek elérésére érdemes törekedni. Lásd ehhez Jürgen HABERMAS: *Between Facts and Norms* (Cambridge: Polity Press 1996) 255. Armin von BOGDANDY: *Doctrine of Principles. Jean Monnet Working Paper Series 9/03.1.* (New York: NYU School of Law 2003) 10.

¹⁷¹ EUSZ 3 (1) cikk: „Az Unió célja a béke, az általa vallott értékek és népei jólétének előmozdítása.”

¹⁷² EUSZ 7 (1)–(3) cikk: „A Tanács, a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indokolással ellátott javaslata alapján, tagjainak négyötödös többségével és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően megállapíthatja, hogy fennáll az egyetelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. [...] A tagállamok egyharmada vagy az Európai Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően, az Európai Tanács, miután a kérdéses tagállamot felkérte észrevételei benyújtására, egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. [...] A Tanács [...] minősített többséggel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak a Szerződés alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat.” Az eljárást azonban számos kritika érte hatékonysága szempontjából és politikai természete miatt, mint később utalunk rá.

¹⁷³ EUSZ 49. cikk: „Bármely olyan európai állam kérheti felvételét az Unióba, amely tiszteletben tartja a 2. cikkben említett értékeket, és elkötelezett azok érvényesítése mellett.”

Bíróságának (EUB) újabb gyakorlata alapján elvárható, hogy a csatlakozást követően is ugyanazt a védelmi szintet garantálják a tagállamok.¹⁷⁴

Bogdandy szerint erre tekintettel a felsorolt értékek jogi normák, amelyek átfogó és konstitutív jellegük miatt alapelvként érvényesülnek.¹⁷⁵ Az EUB a híres Kadi-ítéletében, 2008-ban hivatkozott először az [akkor még az EUSZ 6 (1) cikkében foglalt] értékekre, mint olyan elvekre, amelyekkel nemzetközi jogon alapuló aktus sem lehet ellentétes.¹⁷⁶ Besselink megállapította, hogy a bíróság már ezzel teljes mértékben kifejezésre juttatta a tagállamok és az Unió által osztott értékek jogi elismerését.¹⁷⁷ Mindazonáltal az uniós értékek jogi normaként is meglehetősen általánosak, ezért konkretizálásra szorulnak az uniós jogban vagy az EUB gyakorlatában.

A tagállami alkotmányos válságok hatására Bogdandy és Spieker szerint az EUB egyre inkább vállalja a feladatot, hogy megfogalmazza és megvédje az EUSZ 2. cikkében foglalt értékeket. Megkockáztatható, hogy 2018 óta az uniós értékek tagállamok általi megsértése azonosításának és orvoslásának központi fóruma lett.¹⁷⁸ Igaz, hogy az EUSZ 2. cikket nem önálló rendelkezésként alkalmazza, ehelyett a szerződés más ren-

¹⁷⁴ Összefoglalva a „máltai bírók” ügyében: C-896/19. Republika v. Il-Prim Ministru, 20 April 2021, ECLI:EU:C:2021:311, 61–64. pontok. „Márpedig e 49. cikk, amely előírja bármely európai állam számára annak lehetőségét, hogy az Unióba való felvételét kérje, pontosítja, hogy az olyan államokat tömörít, amelyek szabadon és önkéntesen csatlakoztak az EUSZ 2. cikkben jelenleg említett közös értékekhez, tiszteletben tartják ezeket az értékeket, és elkötelezték azok érvényesítése mellett.” Konkrétan az EUSZ 2. cikkből az következik, hogy az Unió olyan értékeken, például a jogállamiság értéken alapul, amelyek közösek a tagállamokban, az – egyebek mellett – az igazságosság társadalmában. E tekintetben ki kell emelni, hogy a tagállamok és különösen a bíróságai közötti kölcsönös bizalom azon az alapvető előfeltevésen alapul, mely szerint minden tagállam osztozik az összes többi tagállammal az Unió alapjául szolgáló számos közös értékben (lásd ebben az értelemben: 2014. december 18-i 2/13 [az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása] vélemény, ECLI:EU:C:2014:2454, 168.; 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítélet, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, 30. pont). Ebből következik, hogy az EUSZ 2. cikkben rögzített értékeknek valamely tagállam általi tiszteletben tartása a Szerződések e tagállamra való alkalmazásából eredő valamennyi jog gyakorlásának feltételét képezi. A tagállamok tehát nem módosíthatják jogszabályaikat oly módon, hogy az a jogállamiság értéke védelmének leértékelődését eredményezze, amely értéket többek között az EUSZ 19. cikk konkretizálja (lásd ebben az értelemben: 2021. március 2-i A. B. és társai [a legfelsőbb bíróság bírójának kinevezése – jogorvoslat] ítélet, C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153, 108. pont). A tagállamok ily módon kötelesek biztosítani annak elkerülését, hogy az igazságszolgáltatási szervezetre vonatkozó jogszabályaik ezen értékre tekintettel leértékelődjenek, azáltal, hogy nem fogadnak el olyan szabályokat, amelyek sértik a bírói függetlenséget (lásd analógia útján: 2020. december 17-i Openbaar Ministerie [a kibocsátó igazságügyi hatóság függetlensége] ítélet, C-354/20 PPU és C-412/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:1033, 40. pont).

¹⁷⁵ Armin von BOGDANDY: „Founding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch” *European Law Journal* 2010/2. 106.

¹⁷⁶ C-402/05. P. és C-415/05. P. Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság [2008] EBHT I-6351, 303. pont: „Ugyanakkor e rendelkezések [az EK Szerződésnek a nemzetközi jog közvetlen hatályára és elsőbbségére utaló szabályai, különösen a tagállamok által a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében vállalt kötelezettségek] nem értelmezhetők úgy, mint amelyek lehetővé teszik az eltérést az EUSZ. 6. cikk (1) bekezdésében az Unió alapjaként említett, a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elveitől.”

¹⁷⁷ Leonard F. M. BESSELINK: „National and constitutional identity before and after Lisbon” *Utrecht Law Review* 2010/3. 41.

¹⁷⁸ Armin von BOGDANDY – Luke Dimitrios SPIEKER: „Restoring the Rule of Law Through Criminal Responsibility” *VerfBlog* 10 December 2021, <https://bit.ly/3OVKBNQ>

delkezéseivel kombinálja,¹⁷⁹ konkretizálás útján biztosítva az értékek operacionalizálását,¹⁸⁰ és hangsúlyozza, hogy a nemzeti bíróságoknak az uniós jog alkalmazásakor az Unió értékeiről szóló rendelkezést mérceként figyelembe kell venniük, különösen, amikor az alapvető jogok lényeges tartalmát védik.¹⁸¹ Ez esetről esetre építkező, módszer-tanilag ellenőrizhető, rendszertani értelmezéssel alakult ki az EUB gyakorlatában.¹⁸²

A jogállamiság olyan, a közhatalom joghoz kötöttségét előíró alapelv,¹⁸³ amely a tagállamok alkotmányos hagyományaiban fejlődött és a lényegét adó követelményeket az alkotmányos gyakorlat alakította. A jogállamiság védelme a 2010-es években került előtérbe az uniós alapértékek érvényesítése körében, politikai és jogi dimenzióban is. Azonban már a kezdetektől az európai integrációs folyamat lényegi sajátossága volt, hogy az jogközösségként működik, vagyis a tagállamok az Európai Közösség

¹⁷⁹ Nyomatékosan az ASJP-ügyben (portugál bírók esete), C-64/16. sz. ügy, 2018. február 27., előzetes döntés az Associação Sindical dos Juizes Portugueses és a Tribunal de Contas között folyamatban lévő eljárásban ECLI:EU:C:2018:117, 30. pont: „a tagállamok, és különösen bíróságaik közötti kölcsönös bizalom azon az alapvető előfeltevésen alapul, mely szerint minden tagállam osztozik az összes többi tagállammal az Unió alapjául szolgáló számos közös értékben, amint azt az EUSZ 2. cikk kimondja”.

¹⁸⁰ Armin von BOGDANDY – Luke Dimitrios SPIEKER: „Countering the Judicial Silencing of Critics: Article 2 TEU Values, Reverse Solange, and the Responsibilities of National Judges” *European Constitutional Law Review* 2019/3. 391–426.; Luke Dimitrios SPIEKER: „Breathing Life into the Union’s Common Values: On the Judicial Application of Article 2 TEU in the EU Value Crisis” *German Law Journal* 2019/8. 1182–1213.

¹⁸¹ C-216/18. PPU, 2018. július 25., előzetes döntés, *Minister for Justice and Equality v. LM*, ECLI:EU:C:2018:586. A kérdést előterjesztő bíróság arra kívánt választ kapni, hogy amennyiben a végrehajtó igazságügyi hatóság azt állapítja meg, hogy a kibocsátó állam megsértette az EUSZ 2. cikkben szereplő jogállamiság közös értékét, és hogy a jogállamiság rendszerszintű megsértése a jellegénél fogva az igazságszolgáltatási rendszer alapvető hiányosságának minősül, irányadó-e az a 2016. április 5-i Aranyosi és Căldăraru (C-404/15 és C-659/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:198) ítéletben rögzített követelmény, amely szerint a végrehajtó igazságügyi hatóságnak konkrétan és pontosan értékelnie kell, hogy komoly és bizonyítékokkal alátámasztott okokból vélelmezhető-e, hogy az érintett személy ki lenne téve az EJE 6. cikkében rögzített tisztességes eljáráshoz való joga sérelmének, vagy pedig ilyen körülmények között egyszerűen úgy kell tekinteni, hogy a tisztességes eljárás konkrét garanciáját a kibocsátó hatóság egyáltalán nem tudja biztosítani az adott személy számára, figyelemmel a jogállamiság megsértésének rendszerszintű jellegére.

¹⁸² Ez a tevékenység nem minősíthető tehát kontrollálatlan aktivizmusnak, sőt, egyetértve Várnay Ernővel, a 2010-es években zajló válságok hatására, mely az Unió identitáskereséséhez, az „egyre szorosabb unió” és alkotmányosítás helyett válságmenedzsmenthez vezetett, az EUB is határozottan visszafogta „aktivista lendületét” és kiegyensúlyozásra törekszik. Lásd VÁRNAY ERNŐ: „Az Európai Bíróság és a bírói aktivizmus délibábja” *Állam- és Jogtudomány* 2017/2. 86–87., 107–108.

¹⁸³ PETRÉTEI (2. lj.) 144–146. Újszerű tudományos törekvésként megjelent a különféle mutatókon alapuló jogállamiság-mérés lehetőségeinek a feltérképezése is, amely indexek segítségével egzakt és összehasonlítható empirikus adatokon nyugvó értékelést kíván adni e kiemelkedő alkotmányos alapelv gyakorlati érvényesüléséről. JAKAB (22. lj.); KRISTINA SIMION: Qualitative and Quantitative Approaches to Rule of Law Research (2016), <https://bit.ly/3zRN8En>. Ezzel szemben a jogállam-értelmezés szűkítését javasolja például VARGA ZS. ANDRÁS: *Eseményből bálvány? A joguralom dogmatikája* (Budapest: Századvég 2015). Példa az egyik jogállamiság-indexre, amely a jogállamiságot annak hatásai felől méri: World Justice Project Rule of Law Index (WJP RoL Index), <https://bit.ly/3Jqexbu>. A kiindulópontot jelentő definíció a jogállamiság széles, tartalmi értelemben vett felfogásából indul ki, amely figyelembe veszi a gazdasági és társadalmi hatásokat is: „A hatékony jogállamiság csökkenti a korrupciót, küzd a szegénység és a betegségek ellen, és megvédi az embereket a kisebb és nagyobb igazságtalanságtól. A jogállamiság a béke, a lehetőségek és a méltányosság közösségeinek alapja, amely alátámasztja a fejlődést, az elszámoltatható kormányzást és az alapvető jogok tiszteletben tartását. A jogállamiság nem csak az ügyvédek és bírák uralma: a társadalom minden tagja érdekelt fél.” 2017–2018 WJP RoL Index, 6. <https://bit.ly/3JtMYpJ>

majd Unió keretében az érdekek összehangolását jogi úton érik el. Ebben a folyamatban, az integráció mélyülésével, majd mind szorosabb unióvá válásával a joguralom elve – ahogy az alapjogok védelme is – egyre fontosabb szerepet kapott, a nemzetek feletti jogrend szervezőelvévé vált.¹⁸⁴

A jogállamiság érvényesítésének igénye Blutman László szerint három irányban is felmerül az uniós jogrendben.¹⁸⁵ Egyrészt *magára az Unióra* mint nemzetek feletti szervezetre vonatkozik a követelmény. Ezt garantálja, hogy az Unió jogi aktusainak megsemmisítését lehet kezdeményezni az EUB előtt az EUMSZ 263. cikke szerint a jogállamiság elvének sérelmére hivatkozással, ahogy az történt például a C-303/05. sz. *Advocaten voor de Wereld*-ügyben. Másrészt, a jogállamiság – és más alapértékek – érvényesítése a *közös kül- és biztonságpolitikában* is irányadó. Az EUSZ 21. cikk (1) bekezdése szerint: „Az Unió nemzetközi szintű fellépése azon elvekre épül, amelyek létrehozását, fejlődését és bővítését vezérelték, és arra irányul, hogy ezek érvényesülését a világ többi részén is előbbre vigye; ezek az alapelvek a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok egyetemes és oszthatatlan volta, az emberi méltóság tiszteletben tartása, az egyenlőség és a szolidaritás elvei, valamint az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elvek és a nemzetközi jog tiszteletben tartása.” Harmadrészt, a tagállamokkal szemben is felmerül az igény, hogy a jogállamiságot – és a többi alapértéket – ne csak a csatlakozásig tartsák tiszteletben, hanem azt követően is teljesítsék (kondicionalitás). Ebben a szegmensben a jogállamiság bírói operacionalizálására is több példa van már a tisztességes eljárás – bírói függetlenség – jogállamiság – alapjogvédelem – uniós jog hatékony érvényesülése érvelési vonalon.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Lásd az 1993. június 22-én elfogadott ún. koppenhágai kritériumokat, amelyek új tagállam felvételéhez négy feltételt fűztek: (1) a jogállami és demokratikus berendezkedés (alkotmányosság), (2) működőképes piacgazdaság (belső piaci érettség), (3) a tagjelölt állam akarata és képessége, hogy az integrációban részt vegyen (integrációs szándék), (4) az Unió szemszögéből pedig a képesség az új tagállamok felvételére anélkül, hogy ez az integráció folyamatát és a szervezet működőképességét veszélyeztetné. DOC/93/3, 22 June 1993, <https://bit.ly/3zuHkzb>

¹⁸⁵ BLUTMAN László: „A jogállamiság követelménye az Európai Unió jogában: felújítás alatt” *Jogtudományi Közöny* 2021/6. 261–270.

¹⁸⁶ Lásd C-216/18. PPU, 2018. július 25., előzetes döntés, *Minister for Justice and Equality v. LM*, ECLI:EU:C:2018:586, 48–52. pontok: „48. E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy a bírák függetlenségére vonatkozó követelmény a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog lényegéből következik, amely döntő jelentőségű a jogalanyok uniós jogból eredő valamennyi joga védelmének biztosítása és a tagállamok közös hagyományából eredő, az EUSZ 2. cikkben felsorolt alapvető értékek, különösen pedig a jogállamiság megőrzése szempontjából. – 49. Az Unió ugyanis olyan jogi unió, amelyben a jogalanyoknak joguk van ahhoz, hogy az uniós jogi aktusok velük szemben történő alkalmazására vonatkozó bármely határozat vagy egyéb nemzeti jogi aktus jogszerűségét bíróság előtt vitassák (2018. február 27-i Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítélet, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). – 50. Az EUSZ 19. cikkel összhangban a nemzeti bíróságok és a Bíróság feladata biztosítani az uniós jog teljes körű alkalmazását valamennyi tagállamban, valamint azoknak a jogoknak a bírói védelmét, amelyek a jogalanyokat e jog alapján megilletik (lásd ebben az értelemben: 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítélet, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). – 51. Az uniós jog tiszteletben tartásának biztosítására irányuló hatékony bírósági felülvizsgálatnak magának a fennállása a jogállamiság létének velejárója (lásd ebben az értelemben: 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítélet, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). – 52. Következésképpen minden tagállamnak biztosítania kell,

A jogállamiság kritériumaihoz maguk alapító szerződések nem határoznak meg pontos listát – ahogy azt a tagállami alkotmányok sem teszik. Az európai bíróságok gyakorlata, az Európa Tanács, a Velencei Bizottság, az EBESZ dokumentumai és a tagállamok alkotmányos hagyományai adtak fogódzót, a 2010-es években kibontakozó alkotmányossági válságok és visszaesés¹⁸⁷ pedig impulzust jelentettek ahhoz, hogy az Európai Bizottság kidolgozzon egy olyan fogalmi keretet, amely kiindulópontot jelent a jogállamiság megsértésének értékeléséhez. Ez először a Bizottság 2014-es jogállamisági keretében jelent meg,¹⁸⁸ majd a Parlament és Tanács 2020/2092/EU rendeletében.¹⁸⁹

A jogállamiság uniós tartalma a következőképp foglalható össze. Az EUSZ 2. cikkében foglalt jogállamiság az Unió egyik alapvető értéke. A jogállamiság értelmében valamennyi közhatalmi jogosítványt kizárólag törvényes korlátok között, a demokrácia értékeinek és az alapvető jogoknak megfelelően, valamint független és pártatlan bíróságok felügyelete mellett alkalmaznak. A jogállamiság többek között olyan elveket foglal magába, mint: a törvényesség, azaz az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista törvényhozási eljárás; a jobbiztonság; a végrehajtó hatalom önkényességének tilalma; a független és pártatlan bíróságok által biztosított hatékony bírói jogvédelem, ideértve az alapvető jogok tiszteletben tartását is; a hatalmi ágak szétválasztása; a törvény előtti egyenlőség.

Nem véletlen, hogy az EUSZ 2. cikkének egyébként egyenrangú értékei közül miért éppen a jogállamiság emelhető ki, miért erről kapta a nevét az európai alkotmányosság fenntartását szolgáló, 2014-ben elfogadott mechanizmus.¹⁹⁰ Ezt a politikai egyeztető eljárást a közép-kelet-európai alkotmányossági válságok inspirálták, valamint az a felismerés, hogy a csatlakozás utáni kondicionalitás fenntartását szolgáló EUSZ 7. cikk praktikus alkalmazhatatlan adott politikai szituációban.¹⁹¹

2.1.1. A JOGURALOM AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN

Az uniós jogállam-doktrína fejlődését azonban már jóval korábban az EUB indította el, és fokról fokra a közösségi/uniós jog általános elvévé tette azt.¹⁹² Erre mind kötelezettségszegési eljárások, mind előzetes döntéshozatali eljárások lehetőséget teremtettek.

hogy jogorvoslati rendszerében, az uniós jog hatálya alá tartozó területeken az uniós jog értelmében vett »bíróságnak« minősülő fórumok teljesítik a hatékony bírói jogvédelem követelményeit (2018. február 27-i Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítélet, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, 37. pont).”

¹⁸⁷ Csongor István NAGY: The EU's rule-of-law crisis and the problem of diagonality. In Erik Jones (ed.): *European Studies. Past, Present and Future* (Newcastle upon Tyne: Agenda 2020) 35skk.

¹⁸⁸ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak (2014. március 11.): A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret, COM(2014) 158 final.

¹⁸⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről, OJ L 433I, 22.12.2020, 1–10., <https://bit.ly/3cZGMd4>

¹⁹⁰ A new EU Framework to strengthen the Rule of Law. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2014) 158final/2, <https://bit.ly/3OYqrTk>

¹⁹¹ FEKETE Balázs: „Alternatív kommentár az EUSZ 7. cikkéhez” *Közjogi Szemle* 2016/2. 7–9.

¹⁹² A jogközösséggként felfogott integráció politikai láthatóságát már Walter Hallstein híres páduai beszéde megeremeltette, melynek jogi tartalma a bíróság gyakorlatában bontakozott ki. Lásd még CHRONOWSKI

A fontosabb precedensek közül közismert a Les Verts-ügy 1986-ból, amelyben a bíróság először használja a jogállamiság kifejezést és a szerződést alkotmányának nevezi.¹⁹³ A jogállam (joguralom) egyes értéktartalmú elemei már korábban is felbukkantak az EUB ítéleteinek érvelésben: a legalitás és a jogbiztonság az Algera-ügyben (1957),¹⁹⁴ a bizalomvédelem – a jogi helyzet stabilitásába vetett bizalomként a Klomp-ügyben (1969),¹⁹⁵ az arányosság az Internationale Handelsgesellschaft-ügyben (1970).¹⁹⁶ Az eljárási garanciák közül korán megjelent a meghallgatáshoz való jog,¹⁹⁷ a védelemhez való jog,¹⁹⁸ az iratbetekintési jog¹⁹⁹ és az indokolási kötelesség.²⁰⁰ Új lökést adott az uniós jogállam-doktrína bírósági fejlesztésének a terrorizmus elleni küzdelem, az „okos szankciók” bevezetése. A híres Kadi-ügyben (2008) szögezte le a testület, hogy a jogállamiság követelménye akkor is köti az Unió intézményeit és tagállamait, amikor nemzetközi jogon alapuló intézkedést ültetnek át,²⁰¹ és a hatékony bírói jogvédelem, valamint az eljárási garanciák inntől újra hangsúlyossá váltak az államok biztonsági igényeinek mércéjeként.²⁰²

Mindeközben az uniós jogalkotó mozgástere és a bírói felülvizsgálat terjedelme is körvonalazódik a luxemburgi joggyakorlatban: bár a mozgástér széles, az uniós jogalkotó köteles a jogalkotói cél eléréséhez objektív kritériumokat mérlegelni, betartani az arányosság követelményét, figyelembe venni az érintettek érdekeit, a rendelkezésre álló információk alapján a lehető legalkalmasabb jogalkotói megoldást megkeresni, hatásvizsgálatot folytatni, valamint szükség szerint felülvizsgálni az aktusok hatékonyságát. Szintén a jogállamiság-elv tartalmához kötődnek az alapjog-korlátozás arányosságának eldöntésére irányuló mérlegelések, amelyet még intenzívebbé tett az Alapjogi Charta hatályba lépése; továbbá az intézmények egymás közötti, illetve az unió és a tagállamok hatásköri vitáinak tisztázása.

Ugyanakkor az EUB számára is kihívást jelent, hogy miként kényszeríthető ki a jogállamiság-elvének tagállami tisztelete, amely egyre szélesebb amplitúdón ingadozik nem is csupán a nyílt alkotmányos válságokba sülyedő közép-európai országok-

Nóra: „Jogállamiság válságban? Helyzetkép az Európai Unió látószögéből” in MENYHÁRD Attila – VARGA István (szerk.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara. A jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai*. I. k. (Budapest: ELTE Eötvös 2018) 579–588.

¹⁹³ C-294/83, Les Verts v. Parliament, 1986.

¹⁹⁴ 7/56, 3–7/57, Algeria and others v. Common Assembly, 1957.

¹⁹⁵ C-23/68, Klomp v. Inspectie der Belastingen, 1969.

¹⁹⁶ C-11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, 1970.

¹⁹⁷ 32/62, Alvis v. Council of the EEC, 1963.

¹⁹⁸ C-155/79, AM and S v. Commission, 1982.

¹⁹⁹ C-85/76, Hoffmann-La Roche v. Commission, 1979.

²⁰⁰ C-42/01, Portugal v. Commission, 2004.

²⁰¹ C-402/05 P, C-415/05 P, Kadi and Al Barakaat v. Council and Commission, 2008. Lásd hozzá MOHAY Ágoston: „A Kadi-doktrína és a nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogrendben” *Közjogi Szemle* 2017/4. 36–45.; CHRONOWSKI Nóra: „Alapjogvédelem, nem csak uniós fokon” *Fundamentum* 2009/1. 80–88.; VARJU Márton: „Nemzetközi terrorizmus és az Európai Unió közjogának érrettsége” *Fundamentum* 2009/1. 67–79.

²⁰² C-584/10 P, C-593/10 P, C-595/10 P, Commission and Others v. Yassin Abdullah Kadi, 2013; C-300/11, ZZ v. Secretary of State for the Home Department, 2013.

ban, hanem a stabil alkotmányos demokráciákban is.²⁰³ E jogfejlesztő tevékenység ugyanis garancia lehet a jogállamiság érvényesülésére az Unió intézményrendszerében, de nem következik belőle, hogy az EUB hatékonyan beavatkozhat akkor, ha valamelyik tagállamban sérülnek a jogállamiság követelményei, miközben tételes uniós norma közvetlen sérelme nem merül fel.

A Bíróság közelmúltbeli ítélkezési gyakorlata elsősorban a bírói függetlenség és a jogállamiság összefüggéseire terjedt ki.²⁰⁴ Az uniós jog sérelme esetén szélesebb a mozgástere a jogállamiság védelmében a tagállamokkal szemben is. 2017 novemberében előremutató döntés született a „Białowieża-erdő ügyben”:²⁰⁵ mivel Lengyelország nem hajtotta végre a Bíróság ideiglenes intézkedésre²⁰⁶ vonatkozó korábbi végzését,²⁰⁷ az újabb végzés – szintén ideiglenes intézkedésként – bírságot helyezett kilátásba²⁰⁸ arra az esetre, ha a tagállam továbbra is negligálja a bírói döntést, és a megfelelő végrehajtás ellenőrzésére nem tagállami szerv, hanem a Bizottság jogosultságát állapította meg.

A bírság alkalmazása rendkívül árnyalt: az csupán feltételes, vagyis, ha a tagállami hatóságok mégis követik a bírósági intézkedést, akkor nem kell befizetni a károkozás arányában megállapított összeget. Ezért nem minősül szankciónak, másrészt azt

²⁰³ Thomas von DANWITZ: „The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ” *Fordham International Law Journal* 2014/5. 1328-1333.

²⁰⁴ Pl. C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas, 27 February 2018, ECLI:EU:C:2018:117; C-216/18 PPU, The Minister for Justice and Equality v. LM; C-619/18, Commission v. Poland.

²⁰⁵ C-441/17 R, European Commission v. Republic of Poland, Order of the Court (Grand Chamber) of 20 November 2017. A Bizottság álláspontja szerint a Natura 2000 területnek minősülő Białowieża-erdőben 2017 elején megkezdett erdőgazdálkodási műveletek (fakivágás) negatív hatást gyakorolnak – helyrehozhatatlan és súlyos környezeti károkat okozhatnak – a természetes élőhelyek, valamint azon állat- és madárfajok élőhelyei kedvező védettségi állapotának fenntartására, amelyek megőrzése érdekében a Puszcza Białowieska Natura 2000 területet kijelölték. Ez sérti az uniós jogot, mert a tagállami intézkedések nem felelnek meg az élőhelyvédelmi és a madárvédelmi irányelvből eredő védelmi követelményeknek.

²⁰⁶ C-441/17 R, European Commission v. Republic of Poland. A végzés 94–97. pontja alapján: a Szerződés által létrehozott jogorvoslati rendszerben a felek nemcsak az alapeljárásban megtámadott aktus végrehajtásának felfüggesztését kérhetik az EUMSZ 278. cikk alapján, hanem ideiglenes intézkedések elrendelése érdekében az EUMSZ 279. cikkre is hivatkozhatnak. Az utóbbi rendelkezés értelmében az ideiglenes intézkedésről határozó bíró ideiglenes jelleggel többek között megfelelő kötelezettségeket írhat elő a másik féllel szemben. Az EUMSZ 279. cikk tehát hatáskört biztosít a Bíróság számára, hogy a végleges határozat teljes érvényesülésének biztosítása érdekében elrendelje az általa szükségesnek tartott ideiglenes intézkedéseket. Az ideiglenes intézkedés iránti eljárás célja a jövőbeli végleges határozat teljes érvényesülésének biztosítása annak elkerülése érdekében, hogy a Bíróság által nyújtott jogvédelemben hézag keletkezhessek. Következésképpen ez az eljárás járulékos jellegű az alapeljáráshoz képest. Az ideiglenes intézkedésről hozott határozat nem dönthet előre a jövőbeli érdemi határozat tekintetében.

²⁰⁷ A Bizottság azt állította, hogy azok a tevékenységek, amelyek abbahagyását a Bíróság elnökhelyettesének 2017. július 27-i Bizottság kontra Lengyelország végzése (C-441/17 R, nem tették közzé, ECLI:EU:C:2017:622) ideiglenesen elrendelte, azután is folytatódtak, hogy a végzést kézbesítették Lengyelországnak, amely ezzel megsértette az elrendelt ideiglenes intézkedéseket.

²⁰⁸ Az EUMSZ 279. cikk alapján a Bizottság azt kérte a Bíróságtól, hogy a Lengyel Köztársaságot kötelezze kényszerítő bírság fizetésére abban az esetben, ha nem tartaná tiszteletben az újabb végzésben előírt kötelezettségeket. A Bizottság azt javasolta, hogy a bírság összegét az erdőterületben keletkezett károk figyelembevételével határozzák meg, jövőbeli időpontban, a Bizottság nyomon követési tevékenységének adatai alapján.

szolgálja, hogy a tagállam ne hiúsítsa meg az alapeljárás célját. Az üzenet a végzés indokolásának 102. pontjában rejlik, ezt érdemes idézni: „az ideiglenes intézkedésről határozó bíró által elfogadott ideiglenes intézkedések tagállam általi tiszteletben tartásának oly módon történő biztosítása, hogy ennek elmaradása esetén kényszerítő bírság fizetését írják elő, az uniós jog hatékony alkalmazásának biztosítására irányul, ami az EUSZ 2. cikkben elismert, az Unió alapját képező jogállamiság értékének szerves részét képezi.”²⁰⁹

Ezzel az EUB egyértelműsíti: a bírósági döntéseknek nem lehet ellenszegülni, mert az pénzbeli hátrányt is okozhat. További jelentősége a döntésnek, hogy ebben az „eldugott” közbenső végzésben a jogállamiság uniós alapértéke normatív tartalmat kapott az uniós joggal szembeszegülő tagállam esetében. Látszólag kis előrelépés, de precedens értékű, hogy olyan tagállammal szemben került rá sor, ahol „tudottan” visszaállítás helyzet alakult ki a bírói döntések tiszteletben tartása terén.²¹⁰

A portugál (számvevőszéki) bírók ügyében, amelynek tárgya időszakos illetménycsökkentés²¹¹ volt, 2018 februárjában az EUB megerősítette korábbi gyakorlatát: a jogalanyok uniós jogból eredő jogai hatékony bírói védelmének elve (EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése) a tagállamok közös alkotmányos hagyományain nyugvó uniós jogi alapelv, amelyet az EJEE és az Alapjogi Charta is tartalmaz;²¹² az uniós jog tiszteletben tartásának biztosítására irányuló hatékony bírósági felülvizsgálatnak magának a fennállása a jogállamiság létének velejárója.²¹³

Emellett az ügyben az EUB konkretizálta és bővítette a bírói függetlenség értelmezését. Minden tagállamnak biztosítani kell, hogy jogorvoslati rendszerében, az uniós jog hatálya alá tartozó területeken az uniós jog értelmében vett „bírósnak” minősülő fórumok teljesítik a hatékony bírói jogvédelem követelményeit. E jogvédelem biztosítása érdekében az ilyen fórum függetlenségének megőrzése alapvető fontosságú (az Alapjogi Charta 47. cikkének második bekezdéséből következően, amely a hatékony jogorvoslatihoz való alapvető joghoz fűződő követelmények sorában említi a „független” bírósághoz való fordulást).²¹⁴ A függetlenség biztosítása az ítéletho-

²⁰⁹ A Bizottság kontra Lengyelország ügyben (C-441/17. R) hozott végzés 102. pontja.

²¹⁰ A végzést értékelő Sarmiento nagyon egyértelműen fogalmazott: „A leszámolás elkerülhetetlen volt. A Bíróságnak egy bizonyos ponton ki kellett mutatnia a fogait, és emlékeztetnie kellett a lengyel kormányt arra, hogy kötelessége betartani a jogállamiságot és az EUSZ 2. cikkében foglalt értékeket. Az EU tagállamai számára a jogállamiságnak nincs opciója. Vagy elfogadják, vagy elvetik (és így kilépnek az EU-ból). Lengyelországnak az uniós integrációhoz való késői hozzáállása azonban, amely örömmel fogadta el az uniós alapokból származó pénzt, de hátat fordított az EU alapvető értékeinek, előbb vagy utóbb, de elkerülhetetlenül konfrontálódni fog a Bírósággal.” Daniel SARMIENTO: „Provisional (And Extraordinary) Measures in the Name of the Rule of Law” *VerfBlog* 24 November 2017, <https://bit.ly/3zrG005>

²¹¹ C-64/16. Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas, 27 February 2018, ECLI:EU:C:2018:117, 51. pont: „Ilyen körülmények között az alapügy tárgyát képező, bércsökkentésre irányuló intézkedéseket nem lehet úgy tekinteni, hogy azok sértik a Tribunal de Contas (számvevőszék) tagjainak függetlenségét.”

²¹² C-432/05, Unibet v. Justitiekanslern, 13 March 2007, EU:C:2007:163, 37. pont; C-279/09, DEB v. Germany, 22 December 2010, ECLI:EU:C:2010:811, 29–33. pontok.

²¹³ C-72/15, Rosneft, 28 March 2017, ECLI:EU:C:2017:236, 73. pont.

²¹⁴ C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas, 27 February 2018, ECLI:EU:C:2018:117, 37. pont, 41. pont.

zatali tevékenységtől elválaszthatatlan,²¹⁵ ami nemcsak uniós szinten vonatkozik az uniós bírákra, hanem tagállami szinten is a nemzeti bíróságokra. A nemzeti bíróságok függetlensége különösen alapvető az előzetes döntéshozatali mechanizmus szempontjából, amennyiben e mechanizmust csak olyan, az uniós jog alkalmazásáért felelős fórum hozhatja működésbe, amely többek között a függetlenségre vonatkozó feltételt teljesíti.²¹⁶ A függetlenség fogalma többek között azt feltételezi, hogy az érintett fórum teljesen autonóm módon gyakorolja bírói feladatkörét anélkül, hogy bármilyen hierarchikus kapcsolatban lenne, vagy bárkinek alá lenne rendelve, és anélkül, hogy bárhonnan utasításokat kapna, így védett az olyan külső beavatkozással vagy nyomással szemben, amely veszélyeztetheti tagjai határozathozatalának függetlenségét, és határozataikat befolyásolhatja.²¹⁷

Ez alapján az EUSZ 2. cikkében rögzített jogállamiság elv az EUSZ 19. cikk és az EUMSZ 267. cikk alkalmazásához kapcsolódik, vagyis nem „önálló uniós alkotmányjogi norma”.

Ebbe a tendenciába illeszkedik az Európai Bíróságnak a már hivatkozott LM-ügyben²¹⁸ 2018. július 25-én hozott döntése is, amelyben ismét megállapítja a jogállam-elv, a bírói függetlenség és a tisztességes eljáráshoz való jog közötti szoros összefüggést. Így az ír bíróság által Lengyelországba irányuló, európai elfogatóparancs alapján történő átadási eljárással összefüggésben sürgősséggel kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárásban az Európai Bíróság nem kizárólag alapjogi érvekre támaszkodott, hanem a tartalmi értelemben vett jogállam-elvnek mint az uniós jog alapelveként konkrétizálását végezte el.²¹⁹ Az ítélet megállapítja, hogy az elfogatóparancsot végrehajtó igazságügyi hatóságnak vizsgálnia kell, fennáll-e a valós veszélye a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének a konkrét ügyben, figyelemmel a kibocsátó állam bíróságainak függetlenségét érintő rendszerszintű vagy általános hiányosságokra.²²⁰

A lengyel legfelső bíróság függetlenségével összefüggésben, 2019 júniusában állapította meg az EUB, hogy Lengyelország a bírák nyugdíjkorhatárának csökkentésével megsértette a jogállamiság részét képező bírói függetlenség elvét.²²¹ 2019 november-

²¹⁵ C-506/04, Wilson, 19 September 2006, EU:C:2006:587, 49. pont; C-685/15, Online Games and Others, 14 Juny 2017, ECLI:EU:C:2017:452, 60. pont.

²¹⁶ C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas, 27 February 2018, ECLI:EU:C:2018:117, 42–43. pont.

²¹⁷ C-506/04, Wilson, 19 September 2006, ECLI:EU:C:2006:587, 51. pont.

²¹⁸ C-216/18 PPU, Minister for Justice and Equality v. LM, 2018.

²¹⁹ Az ítéletet értékeli Armin von BOGDANDY – Piotr BOGDANOWICZ – Iris CANOR – Matthias SCHMIDT – Maciej TABOROWSKI: „Drawing Red Lines and Giving (Some) Bite – the CJEU’s Deficiencies Judgment on the European Rule of Law” *VerfBlog* 3 August 2018, <https://bit.ly/2Ak7REb>

²²⁰ LM-ügyben hozott ítélet (C-216/18) 60–79. pontjai. Előzményként lásd az Aranyosi-ügyet: ha az európai elfogatóparanccsal érintett személy a kibocsátó igazságügyi hatóságnak történő átadása ellen arra hivatkozik, hogy olyan rendszerszintű vagy legalábbis általános hiányosságok észlelhetők, amelyek véleménye szerint érinthetik a kibocsátó tagállam igazságszolgáltatásának függetlenségét, és így sérthetik a tisztességes eljáráshoz való jogának lényegi tartalmát, a végrehajtó igazságügyi hatóságnak, amikor az említett tagállam hatóságai számára történő átadásról határoz, vizsgálnia kell, fennáll-e annak valós veszélye, hogy az érintett személy ezen alapvető joga sérül. 2016. április 5-i Aranyosi és Căldăraru ítélet, C-404/15 és C-659/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:198, 88. pont.

²²¹ C-619/18, Bizottság kontra Lengyelország ügy, 2019. június 24-i ítélet, ECLI:EU:C:2019:531.

rében a lengyel legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsával kapcsolatban előzetes döntéshozatal keretében az EUB úgy foglalt állást, hogy a lengyel bírák megállapíthatják, ha a rájuk vonatkozó szabályrendszer bizonyos elemei nem felelnek meg a jogállamiság és a bírói függetlenség kritériumainak.²²² A máltai bírók kinevezéséről szóló ügyben 2021 áprilisában általánosságban megerősítette, hogy a bírói kinevezés érdemi feltételeit és eljárási szabályait nemzeti szinten úgy kell kialakítani, hogy a jogalanyokban ne merüljön fel jogos kétség az érintett bírák külső tényezők általi befolyásolhatatlanságát, valamint az ütköző érdekek vonatkozásában fennálló semlegességét illetően. Ugyanakkor az, hogy a nemzeti rendelkezések döntési jogkörrel ruházzák fel az érintett tagállam miniszterelnökét a bírák kinevezésére irányuló eljárásban, nem vet fel aggályokat az uniós jog szempontjából.²²³

Az EUB 2021. december 21-én az Euro Box Promotion-ügyben²²⁴ hozott döntésében először terjesztette ki kifejezetten az alkotmánybíróságokra is a hatékony bírói jogvédelem elvéből következő bírói függetlenség uniós követelményét (az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése és az Alapjogi Charta 47. cikke alapján).²²⁵ A konkrét ügyekben a román alkotmánybíróság függetlensége nem vetett fel aggályokat, de az EUB *obiter dicta* megállapította, hogy mivel a hatékony bírói jogvédelem követelményei jelentik az elsődleges kritériumokat ahhoz, hogy egy testületet „bíróiságnak” tekintsenek, az olyan testület, amelyik nem felel meg ezeknek, egyáltalán nem hozhat határoza-

²²² C-585/18, C-624/18 és C-625/18, A. K. és társai kontra Sąd Najwyższy egyesített ügyek, lásd hozzá Beáta Csilla BARÓ: „Judges sitting on the Warsaw-Budapest express train: the independence of Polish and Hungarian judges before the CJEU” *European Public Law* 2020/3. 587–614.

²²³ C-896/19, Repubblica v. Il-Prim Ministru, 20 April 2021, ECLI:EU:C:2021:311, 57. pont, 73. pont.

²²⁴ C-357/19, Euro Box Promotion, 21 December 2021, QN és társai elleni büntetőeljárás, az Înalta Curte de Casație și Justiție és Tribunalul Bihor (Románia) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmek, ECLI:EU:C:2021:1034, 55–56. pontok: „E jogviták olyan büntetőeljárásokra vonatkoznak, amelyek keretében az előterjesztő bíróságok azt a kérdést vetik fel, hogy az uniós jog alapján mellőzhetik-e bizonyos, az alkotmánybíróság által 2016 és 2019 között hozott ítéletek, azaz a 2016. február 16-i 51/2016. sz. ítélet (C-379/19. sz. ügy), a 2017. május 4-i 302/2017. sz. ítélet (C-379/19. sz. ügy), a 2018. november 7-i 685/2018. sz. ítélet (C-357/19., C-547/19. és C-840/19. sz. ügyek), a 2019. január 16-i 26/2019. sz. ítélet (C-379/19. sz. ügy), valamint a 2019. július 3-i 417/2019. sz. ítélet (C-811/19. és C-840/19. sz. ügyek) alkalmazását. A kérdést előterjesztő bíróságok megjegyzik, hogy a nemzeti jog értelmében az alkotmánybíróság határozatai általános jelleggel kötelezőek, és hogy e határozatok bírák általi be nem tartása a 303/2004. sz. törvény 99. cikkének §) pontja értelmében fegyelmi véttségnek minősül. Márpedig, amint az a román alkotmányból kitűnik, az alkotmánybíróság nem része a román igazságszolgáltatási rendszernek, és politikai-igazságszolgáltatási szerv jellegű. Ezenkívül az alkotmánybíróság az alapügyekben szóban forgó ítéletek meghozatalával túllépte a román alkotmány által ráruházott hatásköröket, a rendes bíróságokat megillető hatásköröket vont magához, és megsértette ez utóbbi bíróságok függetlenségét. Egyébiránt a 685/2018. és 417/2019. sz. ítéletek a korrupció elleni küzdelem terén a büntetlenség rendszerszintű kockázatát hordozzák magukban.”

²²⁵ C-357/19, Euro Box Promotion, 21 December 2021, 230. pont: „E körülmények között az EUSZ 2. cikk (1) és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésével, valamint a 2006/928 határozattal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás vagy gyakorlat, amely szerint az alkotmánybíróság határozatai a rendes bíróságokra nézve kötelezőek, feltéve hogy a nemzeti jog biztosítja az említett alkotmánybíróság függetlenségét többek között a jogalkotó és a végrehajtó hatalom tekintetében, amint azt e rendelkezések megkövetelik. Ezzel szemben, ha a nemzeti jog nem biztosítja a függetlenséget, az uniós jog e rendelkezéseivel ellentétes az ilyen nemzeti szabályozás vagy gyakorlat, mivel az ilyen alkotmánybíróság nem képes biztosítani az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésében megkövetelt hatékony bírói jogvédelmet.”

tot uniós ügyekben. Ilyen alkotmánybíróság nem lenne abban a helyzetben, hogy az EUSZ 19. cikke (1) bekezdésének második albekezdése által megkövetelt hatékony jogvédelmet nyújtson. A függetlenségi kritériumokat nem teljesítő alkotmánybíróság döntései az uniós jog alkalmazási körében hibásak lennének, és így a döntését más hazai bíróságok nem alkalmazhatnák, amikor az uniós jog hatálya alá tartozó ügyekben döntenek.²²⁶

A rövid és korántsem teljes körű áttekintés²²⁷ érzékelteti, hogy az Európai Bíróság esetről esetre, és az ügyek körülményeihez, sajátosságaihoz igazodva konkretizálja a jogállamiság tartalmát, ennyiben hasonló utat jár be, mint a tagállami alkotmánybírók.

2.1.2. JOGÁLLAMISÁG ÉS KONDITIONALITÁS

A tagállami kondicionalitás, vagyis az uniós alapértékek, közöttük a jogállamiság tagállami tiszteletben tartására elsősorban az EUSZ. 7. cikk szerinti eljárások lettek volna hivatottak. Az EUSZ. 7. cikk (1)–(3) bekezdése szerint: „A Tanács, a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indokolással ellátott javaslata alapján, tagjainak négyötödös többségével és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. [...] A tagállamok egyharmada vagy az Európai Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően, az Európai Tanács, miután a kérdéses tagállamot felkérte észrevételei benyújtására, egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. [...] A Tanács [...] minősített többséggel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak a Szerződés alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat.”

A 2010-es évtized politikai vitái, illetve a Lengyelországgal és Magyarországgal szemben indított eljárások elhúzódása azonban rámutattak a cikk alkalmazási deficitjeire,²²⁸ a „súlyos sérelem egyértelmű veszélye” vagy a közös értékek „súlyos és tartós megsértése” fordulatok bizonyításával kapcsolatos ellentmondásokra. Ezért az Unió,

²²⁶ Paweł FILIPEK – Maciej TABOROWSKI: „From Romania with Love: The CJEU confirms criteria of independence for constitutional courts” *VerfBlog* 14 February 2022, <https://bit.ly/3BD5x9h>

²²⁷ Bővebben lásd Laurent PECH – Dimitry KOCHENOV: „Respect for the Rule of Law in the Case Law of the European Court of Justice: A Casebook Overview of Key Judgments since the Portuguese Judges Case” *SIEPS* 2021/3. <https://bit.ly/3SpjHkh>; Csongor István NAGY: „The diagonality problem of EU rule of law and human rights: a proposal for an incorporation à l’européenne” *German Law Journal* 2020/5. 838–866; GÁT Ákos Bence: „Az Európai Unió Bírósága jogállamisággal kapcsolatos ítélezési tendenciái” *Jogelméleti Szemle* 2021/1. 112–144.

²²⁸ FEKETE (191. lj.) 6–9.; Inger ÖSTERDAHL: „Article 7 TEU and the rule of law mechanism: A dissuasive weapon or a paper tiger?” in Wolfgang HEUSEL – Jean-Philippe RAGAEDÉ (eds.): *The Authority of EU Law: Do we still believe in it?* (Berlin: Springer 2019) 241–260.; Dimitry KOCHENOV: „The EU and the Rule of Law – Naïveté or a Grand Design?” in Maurice ADAMS – Ernst Hirsch BALLIN – Anne MEUWESE (eds): *Constitutionalism and the Rule of Law. Bridging Idealism and Realism* (Cambridge: Cambridge University Press 2017) 419–445.

alternatívaként más, politikai és jogi eszközöket próbált kidolgozni a tagállami jogállamiság-deficit leküzdése érdekében. Ezek közül a jogállamiság keretet,²²⁹ valamint „az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről” szóló rendeletet²³⁰ érdemes kiemelni. A jogállamiság-kontroll eszköztárába sorolható további politikai jellegű vagy ágazati-szakmai megoldások és javaslatok az éves jogállamiság-dialogus (Annual Dialogues on the Rule of Law, 2014 óta), amely a tagállami kormányok számára teszi lehetővé, hogy megvitassák a Tanácsban a jogállamisággal kapcsolatos ügyeket; az Európai Parlamentnek a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok védelmét szolgáló átfogó uniós mechanizmusról szóló állásfoglalásai (DRF-mechanizmus, 2016 és 2018); az uniós igazságügyi eredménytábla; vagy a Bizottság által alkalmazott jogállamiság felülvizsgálati ciklus (éves jogállamiság jelentések). Ezen túlmenően a hagyományos kötelezettség-szegési eljárások is alkalmasak lehetnek a joguralom elvének érvényesítésére.

[A Bizottság jogállamiság-kerete] Az Európai Unió első közelítésben alapvetően politikai mechanizmust alakított ki, puha eszközt talált a tagállami jogállamiság konszolidálására: az ún. jogállamiság-keretet (*rule of law framework*),²³¹ amelyet óvatosan alkalmazott. Az utóbbi években a leggyakrabban Magyarországgal és Lengyelországgal összefüggésben merült fel az uniós intervenció eshetőleges lehetősége az uniós alapértékek veszélyeztetése miatt. A 2014-ben bevezetett jogállamiság-mechanizmust első alkalommal Lengyelországgal szemben alkalmazta a Bizottság, mégpedig a lengyel alkotmánybíróság tagjainak jelölése és kinevezése, az alkotmánybírósági eljárás szabályainak módosítása és határozatának negligálása, illetve a közmédia szabályozásának megváltoztatása következtében kialakult alkotmányossági válságtünetek kezelésére. A 2016-ban indított eljárás már az igazságszolgáltatás függetlenségét veszélyeztető törvénymódosításokra is kiterjedt. Magyarországgal szemben a Bizottság nem indított ilyen mechanizmust.

Mint már utaltunk rá, a *rule of law framework* eredője az EUSZ 7. cikk szerinti eljárások feltételeivel kapcsolatos nagyfokú bizonytalanság.²³² Félretéve most az eljárások politikai kitettséget, az uniós alapértékek „sérelmének veszélye” vagy „súlyos és tartós sérelme” jogilag igazolandó, és a szerződésekből jelenleg hiányzik az eljárás megindításához szükséges tárgyi alap. Voltaképpen ilyen bizonyítékok gyűjtése érdekében, de elsősorban preventív cézzal és szubszidiárius igénnyel²³³ dolgozta ki az Európai Bizottság a mechanizmust, hogy a renitens tagállamok lehetőleg for-

²²⁹ BOKROS Attila: „A jogállamiság értékének védelme az Európai Unióban – korszakváltás az uniós jogállamiság-védelemben” *Jogi Tanulmányok* 2016. 457–466.

²³⁰ László DETRE: „Safeguarding the Rule of Law Under the Conditionality Regulation: Is the Notion of »Generalised Deficiencies« Really Missing?” In Sára HUNGLER (ed.): *The Inseparable Triangle: Democracy, Rule of Law and Human Rights in the EU* (Budapest: ELTE Eötvös 2021) 19–34.

²³¹ COM(2014) 158final/2.

²³² KOCHENOV (228. lj.) 419–445., 425.

²³³ Vagyis elsődlegesen a tagállami intézményektől várja el a problémák kezelését, és csak a nemzeti konfliktusmegoldó mechanizmusok működésképtelensége esetén lép fel. FEKETE Balázs: „Új bizottsági eszközrendszer a jogállamiság tagállami megerősítésére és védelmére” *Lendület-HPOPs Blog*, <https://bit.ly/3JvsqgL>

mális eljárás nélkül, egyfajta párbeszéd után, maguktól térjenek vissza a jogállamiság útjára.²³⁴

A háromszakaszos eljárás első fázisában a Bizottság informálódik, vagyis adatokat gyűjt a jogállam-elv sérelmével kapcsolatban változatos forrásokból (tagállami hatóságoktól, bírósági döntésekből, a Velencei Bizottság állásfoglalásaiból, az Unió Alapjogi Ügynökségétől stb.). Ezt követően nem nyilvános jogállamiság-velemény megküldésével párbeszédet kezdeményez az érintett tagállammal. A tagállam reagálhat – ez pusztán lehetőségnél annyiban több (vagyis inkább a kötelezettség irányába mutat), hogy ha a tagállam nem válaszol, nem kooperál, akkor az a lojális együttműködés [EUSZ 4. cikk (1) bekezdés] sérelmeként értékelhető, és a további eljárásban a Bizottság ezt is a tagállam terhére rója. Ha a tagállam a vélemény alapján nem végzi el a szükséges korrekciókat, akkor a második szakasz folytatásaként a Bizottság jogállamiság-ajánlást küld, amelyben megoldási tervet javasol a tagállamnak. Végül a harmadik fázisban a Bizottság nyomon követi, hogy a tagállam az ajánlásban foglaltakat követi-e. Amennyiben nem, akkor a Bizottság megvizsgálhatja a 7. cikk szerinti eljárások megindításának szükségességét.

Kétségtelen érdeme a nemzetek feletti *rule of law* procedúrának, hogy bevezetése nyilvános és a tagállamok szempontjából kiszámítható eljárási keretet teremtett a Bizottság 7. cikkben alapuló indítványozási jogának gyakorlásához. A mechanizmus azonban összességében nem hatékony a 7. cikk szerinti eljárások indításához szükséges előkészítő lépések jogiasításaként,²³⁵ mert nem a szerződésen alapul, csupán a 7. cikk értelmezésén és a Bizottság a tagállamot jogilag kötelező döntést nem hoz. A lengyelországi alkalmazási tapasztalat azt mutatja, hogy a tagállam hosszú időn át különösebb következmények nélkül ellenállhat a puha bizottsági intervenciónak, és – bár az Európai Bizottság a *rule of law framework* keretében folytatott konzultációk sikertelensége esetén megalapozott módon fordulhat indokolt javaslattal a Tanácshoz – a 7. cikk szerinti szankciós eljárás indítása továbbra is politikai szintéren dől el.²³⁶

²³⁴ Várnay Ernő arra hívja fel a figyelmet, hogy „az új mechanizmusnak kettős célja van: Az elsődleges cél, hogy a tagállam érdemi lépéseket tegyen a feltételezett hiányosságok felszámolására. A másodlagos cél a jogállamiság elve sérelmének tisztázása, »bizonyítása«, illetve ha úgy tetszik a 7. cikk szerinti eljárásra való felkészülés mindkét tárgyaló fél részéről. A jogállamiság elvének szisztemás sérelme felől a Bizottság voltaképpen már meggyőződött, amikor megindítja az eljárást.” VÁRNAY ERNŐ: „Optimista megoldási kísérlet a jogállamiság megvédésére az EU-ban – a Bizottság közleménye a jogállamiság erősítésére szolgáló új mechanizmusról” *Lendület-HPOPs Blog*, <https://bit.ly/3BFoKXX>

²³⁵ Ennek ellenére lehet amellett érvelni, hogy a működési hatékonyságot szolgálják bizonyos garanciák. Így Fekete Balázs a következőket emeli ki: „(i) a megoldást a tagállammal folytatott párbeszéd segítségével közösen kell megtalálni; (ii) a felmerült problémát objektíven és alaposan meg kell vizsgálni; (iii) tiszteletben kell tartani az egyenlő bánásmód alapelvét a tagállamok vonatkozásában is; (iv) gyors és konkrét megoldásokat kell találni a problémákra.” Lásd FEKETE (233. l.).

²³⁶ Lengyelország esetében 2017 decemberében a Bizottság azt a megoldást választotta, hogy a jogállamiság mechanizmus keretében még egy utolsó ajánlást bocsátott ki [C(2017) 9050 final], visszautalva a három megelőző bizottsági ajánlásra adott tagállami válaszok elégtelenségére, és ezzel egyidejűleg 2017. december 20-án javaslatot tett az EU Tanácsának az EUSZ 7. cikk (1) bekezdés szerinti eljárás megindítására [COM(2017) 835 final], azzal, hogy Lengyelország együttműködése esetén kész megfontolni az utóbbi javaslatot. A Tanácsnak megküldött több mint 40 oldalas indokolt javaslat részletesen bemutatja a Bizottság által aggályosnak, és összességében a jogállam-elvet veszélyeztetőnek tartott lengyel igazságszolgáltatási reformfolyamatot. A bizonytalanságot és az óvatosságot azonban jelzi,

[Az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszer] A jogállami keret kudarca alapján a Bizottság 2018-ban egy rendelettervezetet is kidolgozott, annak érdekében, hogy a jogállami követelmények tagállami megsértése esetén az Unió pénzügyi szankciókkal nyomatékosíthassa a közös elvárásokat. Ez alapján született meg 2020. december 16-án az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 rendelete az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről (kondicionalitás-rendelet). A rendelet kiindulópontja az EUSZ. 2. cikke, ugyanakkor a (6)–(7) preambulumbekzdés a következőket emeli ki: „Bár az uniós értékek nem állnak egymással hierarchikus viszonyban, a jogállamiság tiszteletben tartása elengedhetetlen az Unió alapjául szolgáló más alapvető értékek – például a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség és az emberi jogok tiszteletben tartása – védelméhez. A jogállamiság tiszteletben tartása elválaszthatatlanul összekapcsolódik a demokrácia és az alapvető jogok tiszteletben tartásával. Sem a demokrácia, sem az alapvető jogok tiszteletben tartása nem képzelhető el a jogállamiság tiszteletben tartása nélkül, és fordítva. Amikor a tagállamok végrehajtják az uniós költségvetést, ideértve az (EU) 2020/2094 tanácsi rendelet alapján létrehozott Európai Unió Helyreállítási Eszköz keretében, valamint az uniós költségvetés által biztosított kölcsönök és egyéb eszközök keretében elkülönített forrásokat is, a jogállamiság tiszteletben tartása – az általuk alkalmazott végrehajtási módszertől függetlenül – alapvető előfeltétele az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 317. cikkében foglalt hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének való megfelelésnek.” Hangsúlyozza továbbá az igazságszolgáltatás függetlenségének követelményét és a hatékony bírósági felülvizsgálat elvét, amely az EUSZ. 19. cikkéből és az Alapjogi Charta 47. cikkéből következik.

A rendelet meghatározza a jogállamiság fogalmát:²³⁷ „az EUSZ. 2. cikkében rögzített uniós érték. A jogállamiság magában foglalja a törvényesség elvét, amely magában

hogy még december első felében is felmerült, ne maradjon-e inkább az Európai Bizottság a „bevált” szerződésszegési eljárásnál a csekély visszatartó erejűnek tűnő jogállamiság mechanizmus helyett. Lásd ehhez Maciej TABOROWSKI: „The Commission takes a step back in the fight for the Rule of Law” *VerfBlog* 3 January 2018, <https://bit.ly/3OSgqgE>. Végül a Bizottság 2018. március 15-én szerződésszegési eljárást is indított a Lengyel Köztársasággal szemben (C-192/18. sz. ügy). „A Bizottság azt kifogásolja, hogy a Lengyel Köztársaság azáltal, hogy a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény módosításáról szóló, 2017. július 12-i törvény 13. cikkének 1–3. §-ába olyan rendelkezéseket foglalt, amelyek eltérő nyugdíjkorhatárt állapítanak meg a rendes bíróságokon és a legfelsőbb bíróságon bírói tisztséget betöltő nők és férfiak, illetve az ügyészi tisztséget betöltő nők és férfiak esetében, illetve azáltal, hogy e törvény 13. cikkének 1. §-ában a rendes bíróságok bíráinak nyugdíjkorhatárát leszállította, ugyanakkor pedig feljogosította az igazságügyi minisztert arra, hogy e törvény 1. cikke 26. §-ának b) és c) pontja alapján határozzon a bírák munkaviszonyának meghosszabbításáról, nem teljesített az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 157. cikkéből, valamint a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról szóló, 2006. július 5-i 2006/54/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (átdolgozott szöveg) 5. cikkének a) pontjából és 9. cikke (1) bekezdésének f) pontjából, illetve az Európai Unióról szóló Szerződés 19. cikke (1) bekezdésének az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkével összefüggésben értelmezett második albekezdéséből eredő kötelezettségeit.” A Bíróság ítélete 2019. november 5-én született meg, a Bizottság keresetének teljes egészében helyt adott és megállapította az uniós jogsértést (C-192/18, *Comission v. Poland*, ECLI:EU:C:2019:924).

²³⁷ C-156/21, Magyarország kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa, Manuel Campos Sánchez-Bordona főtanácsnok indítványa, 2021. december 2. 272–273. pontok: „Jóllehet a jogállamiságnak

hordozza az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista törvényhozási eljárás meglétét; a jogbiztonság elvét; a végrehajtó hatalom önkényessége tilalmának elvét; a független és pártatlan bíróságok által biztosított hatékony bírói jogvédelem elvét, az igazságszolgáltatáshoz való jogot is beleértve, az alapvető jogok tekintetében is; a hatalmi ágak szétválasztásának elvét; valamint a megkülönböztetés tilalmának elvét és a törvény előtti egyenlőség elvét. A jogállamiságot az EUSZ. 2. cikkében rögzített egyéb uniós értékekre és elvekre figyelemmel kell értelmezni” (kondicionális-rendelet 2. cikk).

Meghatározza a rendelet azt is, hogy mit lehet a jogállamiság megsértéseként értékelni: az igazságszolgáltatás függetlenségének veszélyeztetése; a hatóságok – többek között a büntetőhatóságok – által hozott önkényes vagy jogellenes döntések megelőzésének, helyesbítésének vagy szankcionálásának elmulasztása, pénzügyi és emberi erőforrásoknak az említett hatóságok megfelelő működését befolyásoló megvonása, vagy az összeférhetetlenség elkerülése biztosításának elmulasztása; a jogorvoslati lehetőségek rendelkezésre állásának és hatékonyságának korlátozása, többek között korlátozó eljárási szabályok révén és az ítéletek végrehajtásának hiánya révén, vagy a jogsértések hatékony kivizsgálásának, büntetőeljárás alá vonásának vagy szankcionálásának korlátozása (3. cikk), de intézkedések (5. cikk) alkalmazását a rendeletben meghatározott eljárást (6. cikk) követően csak akkor lehet alkalmazni, ha a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértése kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll.

Az előirányzott intézkedések (szankciók) – az arányosság elvének szem előtt tartásával – magukban foglalhatják például a kifizetések és kötelezettségvállalások felfüggesztését, a meglévő kötelezettségvállalások szerinti finanszírozás csökkentését, valamint a kedvezményezettekkel való új kötelezettségvállalások megkötésének tilalmát (5. cikk).

Mivel az ilyen uniós intézkedések jelentős pénzügyi hatással járnak, a rendelet részletes eljárási garanciákat határoz meg. Egyrészt az intézkedésekről szóló végleges döntést a Bizottság javaslata alapján eljáró Tanács hozza meg a Bizottság javaslatának kézhezvételétől számított egy hónapon belül (amely kivételes körülmények között legfeljebb két hónappal hosszabbítható meg). A Tanács minősített többséggel módosíthatja a Bizottság javaslatát és egy végrehajtási határozat útján elfogadhatja a módosított szöveget. Másrészt a Bizottság a javaslattétel előtt részletesen tájékozik, és írásban indokolt értesítést küld az érintett tagállamnak, amely arra 1–3 hónapos határidővel észrevételeket tehet.

mint az EUSZ 2. cikkben rögzített uniós értéknek a fogalma tág, semmi nem képezi akadályát annak, hogy az uniós jogalkotó azt egy olyan sajátos jogterület vonatkozásában pontosítsa egy pénzügyi feltételrendszer-mechanizmus létrehozása céljából, mint a költségvetés végrehajtásának területe. A jogállamiság fogalmának önálló jelentése van az uniós jogrendben. Nem lehet a tagállamok nemzeti jogára hagyni annak körülhatárolását, mégpedig azon kockázat miatt, amelyet ez az egységes alkalmazása tekintetében jelentene. Bár mostanáig nem képezte módszeres jogalkotási folyamat tárgyát, valószínűleg nincs akadálya annak, hogy erre az Unió saját hatáskörein belül sor kerüljön.”

A rendeletnek 2022 első félévében még nincsenek átfogó alkalmazásai tapasztalatai,²³⁸ de arról Lengyelország, illetve Magyarország indítványára²³⁹ az Európai Bíróság már állást foglalt.²⁴⁰

A főtanácsnoki indítvánnyal összhangban a Bíróság 2022. február 16-án meghozott ítéletében²⁴¹ a két tagállam által benyújtott megsemmisítési kereseteket elutasította. A részletes, technokratikus döntésről szóló közlemény szerint az EUB „először is a rendelet jogalapját illetően kimondta, hogy a rendelet szerinti eljárás csak akkor indítható meg, ha alapos ok van megállapítani nemcsak azt, hogy valamelyik tagállamban a jogállamiság elveinek megsértésére kerül sor, hanem mindenekelőtt azt is, hogy a jogállamiság elveinek megsértése kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, illetve ennek a kockázata komolyan fennáll.”²⁴² Az eljárás ez alapján nem általában a jogállamiság védelmét szolgálja, mert a megindításához az uniós pénzügyi és költségvetési érdekek védelmét meggyőzően alá kell támasztani.

Másodszor a Bíróság azt állapította meg, hogy a rendelettel bevezetett eljárás nem kerül meg az EUSZ 7. cikk szerinti eljárást és tiszteletben tartja az Unióra ruházott hatáskörök korlátait. Az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás célja ugyanis, hogy lehetővé tegye a Tanács számára az Unió alapjául szolgáló, az uniós identitást meghatározó közös értékek súlyos és tartós megsértésének szankcionálását, különösen annak érdekében, hogy az érintett tagállamot felszólítsa ezen értékek megsértésének megszüntetésére. A rendelet viszont az uniós költségvetés védelmére irányul, mégpedig kizárólag a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő olyan megsértése esetén, amely az uniós költségvetés megfelelő végrehajtását érinti, vagy ennek a kockázatát komolyan felveti. Következésképpen az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás és a rendelettel bevezetett eljárás célja eltérő és a tárgyuk is egyértelműen különböző.²⁴³

²³⁸ Az EU Bizottsága 2022. április végén indított kondicionalitási eljárást Magyarországgal szemben, amelyre a kormány június 27-én küldte el a válaszait, az eljárás a kézirat lezárásakor a „párbeszéd” szakaszban tartott.

²³⁹ Kereseteiket az EUSZ-ban és az EUMSZ-ban foglalt megfelelő jogalap hiányára, a 7. cikk szerinti eljárás megkerülésére, az uniós hatáskörök túllépésére és a jogbiztonság elvének megsértésére alapították.

²⁴⁰ C-156/21, Magyarország kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa; C-157/21, Lengyel Köztársaság kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa. Főtanácsnoki indítvány közzétéve 2021. december 2-án: „A főtanácsnok szerint a rendelet célja egy sajátos mechanizmus létrehozása az uniós költségvetés megfelelő végrehajtásának biztosítására abban az esetben, ha egy tagállam oly módon sérti meg a jogállamiság elveit, hogy azzal veszélyeztetni az uniós alapok hatékony és eredményes kezelését vagy az Unió pénzügyi érdekeit. Ebben az összefüggésben hangsúlyozza, hogy a rendelet a jogállamiságot nem egy, az EUSZ 7. cikkben szereplőhöz hasonló szankcionáló mechanizmus útján törekszik megvédeni, hanem egy pénzügyi feltételrendszer-eszközt hoz létre ezen uniós érték védelmére. [...] A főtanácsnok azt indítványozza, hogy a Bíróság utasítsa el Magyarország és Lengyelország megsemmisítés iránti keresetét.” 217/21. sz. sajtóközlemény, <https://bit.ly/3oUzE4i>

²⁴¹ C-156/21, Magyarország kontra Európai Parlament és Európai Unió Tanácsa, 2022. február 16., ECLI:EU:C:2022:97.

²⁴² Az Európai Unió Bíróságának 28/22. sz. sajtóközleménye a C-156/21. sz. Magyarország kontra Parlament és Tanács és a C-157/21. sz. Lengyelország kontra Parlament és Tanács ügyekben hozott ítéletről. Luxembourg, 2022. február 16.

²⁴³ Az Európai Unió Bíróságának 28/22. sz. sajtóközleménye (242. l.).

A két tagállam többek között azzal is érvelt, hogy a „jogállamiság” fogalma az egyes tagállamok nemzeti identitásának tiszteletben tartására irányuló kötelezettség miatt nem határozható meg pontosan és nem értelmezhető egységesen.

Az EUB mintegy válaszul kimondta, hogy „az EUSZ 2. cikk nem egyszerűen politikai iránymutatások vagy szándékok kinyilvánítása, hanem olyan értékek összefoglalása, amelyek [...] az Unió mint közös jogrend identitásának részét képezik, és amelyek a tagállamokra nézve jogilag kötelező erejű kötelezettségeket tartalmazó elvekben testesülnek meg.”²⁴⁴ Ezzel az EUB először mozdult abba az irányba, hogy az uniós „alkotmányos identitás” tartalmát meghatározza. Ezenkívül arra is rámutatott, hogy az Unió „az EUSZ 4. cikk (2) bekezdéséből következően tiszteletben tartja a tagállamok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének elválaszthatatlan részét képező nemzeti identitását, és így a tagállamok a jogállamiság elveinek érvényesítése terén bizonyos mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek, ebből egyáltalán nem következik, hogy ez az eredménykötelem tagállamonként eltérő lehet. A tagállamok ugyanis amellet, hogy az Unió által tiszteletben tartott, az alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésük elválaszthatatlan részét képező, önálló nemzeti identitással rendelkeznek, a »jogállamiság« fogalmát is magukévá teszik, amelyben a saját alkotmányos hagyományaikból eredő közös értéként osztoznak, és amelynek folyamatos tiszteletben tartására vállaltak kötelezettséget. Következésképpen – annak ellenére, hogy a Bizottságnak és a Tanácsnak a megtámadott rendelet alapján lefolytatott egyes eljárások sajátos körülményeit és összefüggéseit kellőképpen figyelembe véve, és különösen az adott tagállam jogrendszerének sajátosságait, valamint a tagállamot a jogállamiság elveinek érvényesítése terén megillető mérlegelési mozgásteret tekintve véve kell kialakítania értékelését – ez a követelmény egyáltalán nem összeegyeztethetetlen az egységes értékelési szempontok alkalmazásával.”²⁴⁵

2.1.3. KÖVETKEZTETÉSEK

A magyar és a lengyel alkotmányos válságok egyértelmű jelei a tagállami jogállami standard visszaesésének. Az Európai Unió először politikai mechanizmust alakított ki, puha eszközt talált a tagállami jogállamiság konszolidálására, amelyet óvatosan alkalmazott.²⁴⁶ Lengyelországgal szemben azért indult monitoring eljárás, mert ott már a formális jogállamiságot sem tartják tiszteletben, egyértelműen alkotmányellenes döntések születnek.²⁴⁷ Magyarország ezt azért kerülte el, mert a formális kritériumokat nem sértette meg, viszont az alkotmányát gyakran, adott esetben az alkotmány-

²⁴⁴ C-156/21, Magyarország kontra Európai Parlament és Európai Unió Tanácsa, 2022. február 16., ECLI:EU:C:2022:97, 232. pont.

²⁴⁵ C-156/21, Magyarország kontra Európai Parlament és Európai Unió Tanácsa, 2022. február 16., ECLI:EU:C:2022:97, 233–235. pontok.

²⁴⁶ Dimitry KOCHENOV – Laurent PECH: „Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality.” *European Constitutional Law Review* 2015/3. 512–540.

²⁴⁷ Lásd ehhez LUKONITS Ádám: „A demokrácia eszközeivel a demokrácia ellen Lengyelországban és Magyarországon” *Közjogi Szemle* 2016/1. 34–41.

bíróági döntéseket felülírva változtatta, az alkotmányi keretek instabilitása pedig a tartalmi értelemben vett jogállamiságot szintén veszélyezteti.²⁴⁸

A puha, párbeszédesebb mechanizmus azonban összességében nem volt hatékony, a 2020-ban hosszadalmas viták²⁴⁹ után elfogadott kondicionalitás-kontroll pedig csak az uniós pénzügyi érdekek védelmére korlátozódik, mert ezen a területen az uniós hatáskör megléte megalapozza azt. Fontos tanulság viszont az Unió számára, hogy a jogállamiságot jogi eszközökkel kell érvényre juttatni, ezért nem várhat sokáig a bírósági hatáskör kiterjesztése az EUSZ 7. cikkére.

Bár tagállamonként változhat, hogy pontosan milyen standardok és követelmények adják a jogállamiság lényegét, mégis a luxemburgi és a strasbourgi bírói fórumok eset-joga, valamint a Velencei Bizottság szakértői tevékenysége körvonalazzák a jogállamiság európai tartalmát. Mindkét európai bírói fórum egyértelművé tette, hogy a jogállamiságot konkretizáló összetevők nem pusztán formális eljárási természetűek, hanem a demokrácia és az emberi jogok tiszteletével való összhang eszközei. Ezért a jogállamiság olyan alapelv az uniós jogban is, amely formális és tartalmi összetevőkkel is rendelkezik. Ez a luxemburgi bíróság értelmezésében azt jelenti, hogy az uniós intézmények aktusainak bírói kontrollja nem pusztán a szerződésekkkel való összhangra vonatkozik, hanem az általános jogelvek érvényesülésének a vizsgálatára is, amelyekbe beleértendőek az alapjogok.²⁵⁰ Hasonlóan, a strasbourgi bíróság is szubsztantív természetűnek tekinti a jogállamiságot, amelynek koncepciója benne foglaltatik az EJEE minden egyes cikkében.²⁵¹

Mindebből az következik, hogy a jogállamiság tiszteletben tartása eredendően kapcsolatban áll a demokrácia és az alapjogok tiszteletével: demokrácia és alapjogvédelem nem lehetséges a jogállamiság tiszteletben tartása nélkül, és fordítva: a hatékony, együttműködő alapjogvédelem a feltétele a jogállamiság érvényesülésének uniós és tagállami szinten egyaránt.²⁵²

A következőkben azt vizsgáljuk, milyen potenciál rejlik az uniós alapjogvédelem²⁵³ fejlesztésében, mégpedig az EU Alapjogi Chartája alkalmazási körében.

²⁴⁸ Erre maga az Alkotmánybíróság is rámutatott az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseit közjogi érvénytelenség címén megsemmisítő döntésében. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [49], [76–78].

²⁴⁹ Lásd ehhez Petra BÁRD – Sergio CARRERA: „The Commission’s Decision on »Less EU« in Safeguarding the Rule of Law: A play in four acts” *CEPS Policy Insights* 2017/08. <https://bit.ly/3Q0Teb3>; CHRONOWSKI Nóra: „Jogállamiság-kontroll az uniós közjogban: üvegyöngyjáték? Értelmezési lehetőségek az Európai Tanács költségvetési konklúziói alapján” *Jogtudományi Közöny* 2020/9. 398–402.; további erős érvekkel a jogállamiság kondicionalitás kikényszerítése mellett Petra BÁRD – DIMITRY V. KOCHENOV: „War as a pretext to wave the rule of law goodbye? The case for an EU constitutional awakening” *European Law Journal* 2021/1–3. 39–49.; R. Daniel KELEMEN: „Europe’s Faustian Union” *Foreign Policy* 30 July 2020, <https://bit.ly/3ztsoBy>

²⁵⁰ Lásd pl. C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, 2002, 38–39. pontok; C-402/05 P, C-415/05 P, Kadi, 2008, 316. pont.

²⁵¹ Lásd *Stafford v. United Kingdom*, 46295/99, 28 May 2002, 63. pont

²⁵² A két elv szétválasztását tarthatatlannak nevezi Joseph H. H. WEILER: „Epilogue: Living in a Glass House: Europe, Democracy and the Rule of Law” in Carlos CLOSA – Dimitry KOCHENOV (eds.): *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union* (Cambridge: Cambridge University Press 2016) 316.

²⁵³ Az Unió alapjogi standardját a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta az EUSZ 6. cikke tartalmazza, amelynek három pillére az Alapvető Jogok Chartája, az Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai

2.2. AZ ALAPJOGI CHARTA ALKALMAZÁSI KÖRE

Az Európai Unió Alapjogi Chartája a lisszaboni szerződéssel módosított EUSZ 6 (1) cikkével vált a primer uniós jog részévé 2009 decemberében. A reform kulcsfontosságúnak bizonyult az Unió alkotmányos fejlődése szempontjából, de az Alapjogi Charta jogi kötelező ereje nem eredményezte az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás módosítását. Ez az Alapjogi Charta 51. cikkében meghatározott, alkalmazási körre vonatkozó garanciális rendelkezésekből következik, amely az Európai Bíróság gyakorlatán alapul. Eszerint az Unió által garantált alapjogvédelem nem járhat a Közösség alapító szerződésekben rögzített hatásköreinek a kiterjesztésével.²⁵⁴ Mindezeket csupán megerősíti az EUSZ 6 (1) cikk második albekezdése.

Így az Alapjogi Charta egyelőre nem helyettesíti a tagállami alapjogvédelmi rendszereket, mindössze kiegészíti azokat, címzettjei pedig elsődlegesen és elsősorban az uniós intézmények. A tagállamok hatalmát saját alkotmányos alapjogi katalógusuk korlátozza, az Alapjogi Chartát pedig csak annyiban kell tiszteletben tartaniuk, amennyiben uniós jogot alkalmaznak. Ez voltaképpen logikusnak tekinthető konstrukció, de lenne igény a továbbfejlesztésére, amelyre egyrészt az EUB uniós jog „alkalmazási körének” határait fokozatosan kiterjesztő gyakorlata, másrészt a tagállami alkotmánybíróságoknak és felsőbbíróságoknak az Alapjogi Chartában foglalt jogok alkalmazhatóságára irányuló előzetes döntési kérdései utalnak.

Ebben a részben az Alapjogi Charta teljes körű, közvetlen tagállami alkalmazása mellett próbálok érvelni,²⁵⁵ figyelemmel annak jelentőségére, eddigi hatására, szoros kapcsolatára az Unió általános értékeivel. Kétségtelen, hogy az Alapjogi Charta hatályának kiterjesztése alapvetően alkotmánypolitikai kérdés, s megvalósításához számos akadályt, köztük a tagállamok fenntartásait kellene leküzdeni – ugyanakkor

Egyezményéhez, és az alapjogoknak az uniós jog általános elveként való elismerése. Az alapjogi standard tartalmi értelemben korlátozza az integrációs hatalmat, konkretizálja az uniós értékeket, és az Unió intézményeire, valamint tagállamaira egyaránt kötelező. Az alapjogvédelem primer jogi meghatározásáig hosszú út vezetett, és a jogfejlődés napjainkban is tart. A fejlődés első szakaszában az Európai Bíróság azonosította az alapvető jogok védelmét a közösségi jog általános elveként. A második szakaszban megtörtént az alapjogvédelem követelményének „írásba foglalása”, azaz rögzítése a primer jogban, majd az uniós alapjogi katalógus, a Charta elfogadása. A harmadik fejlődési irány az Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, amely 2021-ben még nem zárult le. Az uniós alapjogvédelem fejlődését számos szak- és tankönyv részletesen tárgyalja, elemezve az EUB és az EJEB közötti bírói párbeszéd sikereit és elakadásait. Bár a transznacionális alkotmányosság és a többdimenziós alapjogvédelem fejlődését kiválóan példázza, erre itt most nem térek ki. Lásd helyett az újabb szakirodalomból BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban – a Brexit után* (Budapest: HVG-ORAC 2020) 422–469.; VINCZE Attila – CHRONOWSKI Nóra: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban* (Budapest: HVG-ORAC 2018) 518–588.; Márton VARJU: *European Union human rights law* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2014); CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – KOC SIS Miklós – ZELLER Judit: „6. cikk” in Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata, I.* (Budapest: Complex 2011) 46–78.

²⁵⁴ C-249/96, Lisa Jacqueline Grant v. South-West Trains Ltd. [1998] EBHT I-0621.

²⁵⁵ Lásd még Csongor István NAGY: „The EU Bill of Rights’ Diagonal Application to Member States: Comparative Perspectives of Europe’s Human Rights Deficit” in Csongor István NAGY (ed.): *The EU Bill of Rights’ Diagonal Application to Member States: Comparative Perspectives of Europe’s Human Rights Deficit* (The Hague: Eleven 2018) 7–13.

hosszú távon hatékonyan szolgálná az európai alapjogi térség további integrálását és erősítené a szubsztantív jogállam-elveket is.

2.2.1. AZ UNIÓ ÉRTÉKEI ÉS AZ ALAPJOGI CHARTA VISZONYA

Már korábban utaltunk arra, hogy az EUSZ 2. cikkében foglalt uniós értékek jogi normaként is meglehetősen általánosak, ezért egyetérthetünk Pernice meglátásával, hogy éppen az Alapjogi Charta az, amely konkretizálja, specifikálja és magyarázza az EUSZ 2. cikkében foglalt alapelvek jelentését. Az egyértelműen nevesített jogok felhívhatók a politikai döntéshozatalban és az egyéni bírói jogvédelemben egyaránt.²⁵⁶ Az Alapjogi Charta jogi kötelező erejének elismerése közvetlen jogi kapcsolatot létesít a polgárok és azok között, akik a nevükben és érdekükben a hatalmat gyakorolják. Így egyértelművé teszi, hogy az EU eltér minden más államközi együttműködéstől, mivel a polgárok uniója – vagyis az Alapjogi Charta alapján az uniós polgárok a „tulajdonosai”.²⁵⁷

Az Alapjogi Charta számos esetben visszautal a tagállami jogra és gyakorlatra, s bár *de lege lata* a tagállamok csak annyiban címzettjei, amennyiben az Unió jogát alkalmazzák, mégis megállapítható, hogy a tagállami alkotmányos tradíciókból építkező bírói esetjog beépült az Alapjogi Chartába, így az lényeges eltérést nem mutat a tagállamok alapjogi rendszeréhez képest.²⁵⁸

Amennyiben az EUSZ 2. cikk normatív alapelveit elismerjük a tagállamokat közvetlenül kötelező nemzetközi (nemzetek feletti) jogi szabályokként, ebből teleologikus értelmezéssel levezethető lenne az alapelveket konkretizáló Alapjogi Charta közvetlen alkalmazandósága is. Ezt az értelmezést azonban jelenleg kizárják a szerződés [EUSZ 6 (1) cikk második mondat] és a Charta (51. cikk) korlátozó rendelkezései.

2.2.2. AZ ALAPJOGI CHARTA HATÁSÁNAK KORLÁTAI

Bár az Alapjogi jelentőségét a bírói gyakorlat is visszaigazolta, mégsem képes teljes mértékben betölteni feladatát, ha nem járulhat hozzá az európai alapjogvédelmi standardok harmonizálásához.

²⁵⁶ Ingolf PERNICE: „The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights” in Stefan GRILLER – Jacques ZILLER (eds.): *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* (Wien: Springer 2008) 252.

²⁵⁷ Pernice álláspontja szerint az EUSZ 6(1) cikk egyfajta társadalmi szerződésként értékelhető, ugyanis adott politikai közösségben az alapjogok biztosítása és hatékony védelme képezi azt a feltételrendszert, amelynek keretében az egyének hozzájárulnak az intézmények törvényhozó, bírói és végrehajtó hatalommal való felruházásához, azért, hogy az intézmények e hatalmat felettük a polgárok által alkotott közösség érdekében gyakorolják. Az alapjogok és az általuk kifejezett értékek egyben követendő politikai irányvonalat jelentenek az alkotmányos intézmények számára, és egyben korlátozzák is azokat annak biztosítása érdekében, hogy a polgár szabad és autonóm maradjon a saját közössége tagjaként. PERNICE (256. l.) 236.

²⁵⁸ BLUTMAN László: „Az alkotmányos és európai alapjogok viszonya” in BODNÁR László (szerk.): *EU-csatlakozás és alkotmányozás* (Szeged: SZTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék 2001) 38.; CHRONOWSKI Nóra: *„Integrálódó” alkotmányjog* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2005) 66.

Az Alapjogi Charta célja kétségkívül a bírói jogfejlesztésen alapuló uniós alapjogvédelem bizonytalanságainak megszüntetése, demokratikus legitimitációjának megteremtése volt. Az Unió többszintű jogrendjében azonban az alapjogi rezsim hatása eleve korlátozott, mivel az uniós jog sajátosságaihoz igazodik. Az alapjogvédelem hatókörét, így az Alapjogi Charta alkalmazási körét is az EUB vonta meg, és az esetenként intenzív jogfejlesztés (aktivizmus) három szinten is feszültségekhez vezetett:

(i) Belső, horizontális feszültség, hogy az *alapjogvédelem és alapjogi jogfejlesztés határai* egyrészt az uniós jog céljaihoz és sajátosságaihoz igazodnak, és bizonytalanság mutatkozik az alapszabadságok (*market rights*) és az alapjogok (*fundamental rights*) viszonya, esetleges hierarchiája szempontjából, mint az a Viking- és a Laval-ügyekben²⁵⁹ is megmutatkozott. Másrészt az EUSZ 6. cikk (1) bekezdésének második mondata egyértelművé teszi, hogy „[a] Charta rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Uniónak a Szerződésben meghatározott hatásköreit”. Az Alapjogi Charta tehát önmagában az Unió számára új jogalkotási hatáskört nem létesít; azaz alapjogi tárgyú uniós jogalkotáshoz továbbra is az alapító szerződésben meghatározott konkrét jogalap szükséges, amelyek alapjogi karakterét az Alapjogi Charta rendelkezései pusztán megerősítik. Érdeemes hozzátenni, hogy az alapjogok természetüknél fogva nem átruházó, hanem inkább korlátozó jellegűek, azaz tartalmilag az intézményekre átruházott hatáskörök gyakorlásának korlátaiként jelennek meg az alapjogok hatalomkorlátozó funkciójából adódóan. Ez úgy is megfogalmazható, hogy amennyiben az alapjogi normák kizárják bizonyos egyéni jogok és szabadságok tekintetében a közhatalmi beavatkozást, ennyiben éppen negatív kompetenciaként jelentkeznek az érintett intézmények uniós vonatkozásában.²⁶⁰ Mindazonáltal kérdés marad, hogy lehet-e teljes értékű alapjogvédelem a korlátozott hatáskörű Unióban.

(ii) Külső, horizontális feszültség, hogy az *EJEE-n alapuló és az uniós jogvédelem viszonya* nyitott maradt, nem utolsó sorban azért, mert az EUB attól sem riadt vissza, hogy szerződéses kötelezettségvállalás teljesítését akadályozza. Az EUSZ 6. cikk (2) bekezdése nem lehetőségként fogalmazza meg, hanem kötelezettségként írja elő, hogy az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ehhez képest az EUB 2/13. sz. véleménye 2014 decemberében a csatlakozási szerződés tervezetéről leszögezte: „[...] az Uniónak a megállapodástervezetben foglaltak szerinti csatlakozása az EJEE-hez alkalmas arra, hogy megsértse az uniós jog sajátos jellemzőit és annak autonómiáját.” Ezzel elutasította a külső alapjogi kontroll lehetőségét az uniós jog felett.

(iii) Belső, vertikális feszültséget okoz az *Alapjogi Charta alkalmazási körének* bizonytalansága. Maga az Alapjogi Charta az 51. cikkének (1) bekezdésében a következőt mondja ki: „E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Ennek megfelelően saját hatáskörükben és a Szerződésben az Unióra ruházott hatáskörök kor-

²⁵⁹ C-438/05, International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v. Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti [2007] ECLI:EU:C:2007:772; C-341/05, Laval un Partneri Ltd v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet [2007] ECLI:EU:C:2007:809.

²⁶⁰ PERNICE (256. lj.) 244.

látain belül tiszteletben tartják az ebben a Chartában foglalt jogokat és betartják az abban foglalt elveket, valamint előmozdítják azok alkalmazását.”

A következőkben csak a belső – (i) és (iii) pontban – említett feszültségeket vizsgáljuk. Amint már jeleztük, az EUSZ 6 (1) cikk második albekezdésében²⁶¹ és az Alapjogi Charta 51 (2) cikkében²⁶² foglalt korlátozások miatt – amelyek egyébként összhangban állnak azzal a liberális alkotmányjogi felfogással, hogy az alapjogok hatáskört nem teremtenek, hanem csak korlátozzák a hatalomgyakorlást – az Unió nem képes direkt módon befolyásolni a közös alapjogi standardok fejlődését, kivéve a *sui generis* (szerződésekben foglalt) alapjogok esetében. Azaz csak abban az esetben van jogalkotási hatásköre, ha az alapító szerződések valamelyikében meghatározott alapjog területén szerződési rendelkezés ezt kifejezetten előírja. Ez viszont azzal jár, hogy a *sui generis* (szerződéses) alapjogok és a szerződési rendelkezéssel nem támogatott, az Alapjogi Chartában foglalt jogok tartalmi fejlődése, tagállami érvényesülése eltér: az előbbi körben a másodlagos joganyag tartalmaz részletszabályokat (mint például az adatvédelem vagy a megkülönböztetési tilalom területén), az utóbbi jogok tartalma viszont csak a bírói gyakorlatból ismerhető meg.

Az EUSZ 6 (1) cikkében és a Charta 51 (2) cikkében foglalt korlátozó rendelkezések azt juttatják kifejezésre, hogy a Charta önmagában az Unió számára új jogalkotási hatáskört nem létesít; azaz alapjogi tárgyú uniós jogalkotáshoz továbbra is az EUSZ-ban vagy az EUMSZ-ban található konkrét jogalap szükséges, amelyek alapjogi karakterét az Alapjogi Charta rendelkezései pusztán megerősítik. Az EUSZ 6 (1) cikk második albekezdése annak a meggyőződésnek (azaz egyes tagállamok esetében inkább főbiának) a kifejezése, hogy továbbra is biztosítani kell az EU hatásköreinek megszorító értelmezését. Ilyen tartalmú szabályozás előfordul például az EUSZ 4 (1) cikkében és 5 (2) cikkében, valamint a 8. jegyzőkönyvben²⁶³ és a kötelező jogi erővel nem rendelkező 1. és 2. nyilatkozatban²⁶⁴ is. Az uniós hatáskörökre és gyakorlásukra vonatkozó megszorító értelmezés követelménye azonban egyértelműen kifejezésre jut és megerősítést nyer az átruházott hatáskörök, illetve a szubszidiaritás elvében (különösen EUSZ 4–5. cikk), így további ismétlést tulajdonképpen nem igényelne.

Az Alapjogi Charta korlátozott jogalkotási hatása miatt a benne foglalt jogok vertikális és horizontális hatályában is eltérések mutatkoznak. Az európai alkotmányos esetjog is differenciáltan közelíti meg az alapjogok közvetlen és közvetett horizontális hatályát; a bíróságok, köztük az EUB is meglehetősen óvatosan ismeri el még a közvetett harmadhatást is.²⁶⁵ Erre példa a már említett Viking, Laval (kollektív fellépéshez

²⁶¹ Az EUSZ 6(1) cikkének második mondata: „A Charta rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.”

²⁶² A Charta 51(2) cikke: „Ez a Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésekben meghatározott hatásköröket és feladatokat.”

²⁶³ A lisszaboni szerződéshez csatolt 8. jegyzőkönyv az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben az Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozásról (HL C 83., 2010.3.30., 273.).

²⁶⁴ A lisszaboni szerződéshez fűzött 1. nyilatkozat az Európai Unió Alapjogi Chartájáról, és 2. nyilatkozat az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (2) bekezdéséről (HL C 83., 2010.3.30., 337.).

²⁶⁵ Leonard F. M. BESSELINK: „General Report” in Julia LAFFRANQUE (ed.): *The Protection of Fundamental Rights Post-Lisbon: The Interaction between the Charter of Fundamental Rights of the European*

való jog közvetett harmadhatása) és Dominguez (fizetett szabadsághoz való jog, nem egyértelműen elismert horizontális hatály) esetjogi vonal.²⁶⁶ Az Alapjogi Charta alkalmazási körének szélesítése ennek a bizonytalanságnak a csökkentéséhez is hozzájárulhatna, és előmozdíthatná azt is, hogy az Unió hatékonyabban támogassa az ENSZ „üzlet és emberi jogok” keretprogramját,²⁶⁷ amely mellett egyébként elkötelezett.²⁶⁸ Általánosan alkalmazható alapjogi katalógus hiányában az EUB eszköztelen az erőfölényben lévő magánjogi jogalanyok emberijog-sértéseivel szemben.

2.2.3. AZ „ALKALMAZÁSI KÖR” KÉRDÉSE A GYAKORLATBAN

Az uniós intézményeket egyértelműen köti az Alapjogi Charta,²⁶⁹ így az EUB szerepe vitathatatlan az uniós jogalkotás alapjogi szempontú felülvizsgálatában.²⁷⁰

A tagállamok Chartában foglalt jogokhoz, szabadságokhoz és elvekhez való kötöttsége²⁷¹ az EUB által kidolgozott *agency situation*-ben érvényesül, két szinten: normatív-jogalkotási és adminisztratív dimenzióban. A normatív szint azt a dimenziót jelenti, amikor az uniós jog (irányelvek) nemzeti jogba való átültetésekor a tagállam jogalkotóként kötött az alapjogokhoz. Az adminisztratív szint a közvetlenül alkalmazandó uniós jog (rendelet) esetében merül fel: ilyenkor az uniós tartalmú jog formálisan már belső jognak minősül, és annak végrehajtása, alkalmazása teremti meg a Charta-kötöttséget.²⁷² Az Alapjogi Charta tiszteletben tartásának követelménye az EUB szerint akkor is alkalmazandó, amikor a tagállam az uniós jogban garantált gazdasági alapszabadságok alól kíván kivételt tenni.²⁷³

Az EUB-nak az Alapjogi Charta 51 (1) cikkéhez kapcsolódó gyakorlatát áttekintve nem egyértelmű, hogy az „uniós jog végrehajtása” fordulat és a Charta Magyarázatában megjelenő „uniós jog alkalmazása körében” fordulat miként viszonyul egymáshoz, ezért bizonytalanok a tagállami mérlegelés határai a Chartában foglalt jogok közvetlen alkal-

Union, the European Convention on Human Rights and National Constitutions (Tallinn: Tartu University Press 2012) 91–93.

²⁶⁶ C-438/05, *International Transport Workers’ Federation v. Viking Line ABP* [2007] ECLI :EU:C:2007:772; C-341/05, *Laval v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet* [2007] ECLI:EU:C:2007:809; C-282/10, *Maribel Dominguez v. Centre informatique du Centre Ouest Atlantique and Préfet de la région Centre* [2012] ECLI:EU:C:2012:33.

²⁶⁷ *Guiding Principles on Business and Human Rights* (98. lj.).

²⁶⁸ *Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy” Framework*, <https://bit.ly/3BE25uS>

²⁶⁹ Charta 51(1) cikk: „E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével – az Unió intézményei, szervei és hivatalai [...]”

²⁷⁰ Pl. C-92/09 and C-93/09, *Volker v. Land Hessen* joined cases [2010] ECLI:EU:C:2010:662.

²⁷¹ Charta 51(1) cikk: „E Charta rendelkezéseinek címzettjei [...] a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.”

²⁷² Martin BOROWSKY: „Kapitel VII. Allgemeine Bestimmungen” in Jürgen MEYER (Hrsg.): *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (Baden-Baden: Nomos 2003) 567–572.

²⁷³ Lásd pl. C-260/89. *ERT v. Dimotiki Etairia Pliroforissis* [1991] ECLI:EU:C:1991:254. 42skk. pontok; C-112/00, *Schmidberger v. Republik Österreich* [2003] ECLI:EU:C:2003:333, 75. pont. A Charta alkalmazásáról átfogóan lásd VARGA Zsófia: „Az Alapjogi Charta alkalmazási köre I.” *Európai Jog* 2013/5. 17–29.; VARGA Zsófia: „Az Alapjogi Charta alkalmazási köre II.” *Európai Jog* 2013/6. 12–21.

mazását illetően. Másként fogalmazva, az Alapjogi Charta akkor köti a tagállamokat, amikor azok uniós jogot hajtanak végre (implementálnak), de az EUB ezt – a Magyarázatot követve – szélesebben értelmezi: a tagállamoknak az uniós jog alkalmazási körében eljárva kell tiszteletben tartaniuk a Charta rendelkezéseit.²⁷⁴ Az utóbbi években, előzetes döntési eljárásokban hozott EUB-ítéletek alapján (Aziz Melki/Sélim Abdeli) úgy tűnik, mintha a tagállami bíróságok közvetlenül alkalmazhatnák az Alapjogi Chartát,²⁷⁵ de csak azokban az ügyekben, amelyekben uniós jogi aktus alkalmazása merül fel. Tisztán belső jogi ügyben a tagállami bíróságnak a nemzeti alkotmány alapjogi katalógusát és/vagy a tagállam által kötelezőnek elismert emberi jogi tárgyú nemzetközi egyezményeket kell alkalmazniuk. Az utóbbiak alkalmazásának intenzitása a tagállami jogrendszer monista vagy dualista megközelítésének függvénye. *De lege lata* az Alapjogi Charta közvetlen alkalmazásának a feltétele egy másik uniós jogi norma alkalmazása.²⁷⁶

A 2013-as Åkerberg Fransson és Melloni²⁷⁷ ítéletekben az EUB gyakorlatilag egyenértékűvé tette az uniós jog „végrehajtása” és „alkalmazási köre” formulákat, amellyel túlmént az implementálás textuális értelmezésén, de még mindig a tág nyelvtani értelmezés keretein belül maradt. Lavranos szerint azonban ezekben az ügyekben „az EUB a Charta alkalmazási körét, különösen az 51. és 53. cikkeket rendkívül kiterjesztően értelmezi. Az ítéletek az Alapvető Jogok Chartája szupremáciáját tételezik a nemzeti (alkotmány)jog és az EJEE felett, amellyel az EUB-t egyfajta európai »alapjogi legfelső bírósággként« pozicionálják.”²⁷⁸ Bár ez az álláspont talán túlzó, ám annyi bizonyos, hogy úttörő döntésekről van szó, amelyek ismét a tudományos érdeklődés középpontjába helyezték az Alapjogi Charta alkalmazási körének problémáját.²⁷⁹

Az EUB lényegében *effet utile* elvét hozzárendelte az Alapjogi Chartához, és korlátozta a tagállami bíróságok mozgásterét, mert olyan szituációkban is össze kell hasonlítaniuk a nemzeti alapjogi standardot a Charta garanciáival, amikor az uniós joggal való kapcsolat csupán közvetett vagy részleges.²⁸⁰ Mindazonáltal a bírói jogfejlesztés-

²⁷⁴ Karoline L. MATHISEN: „The Impact of the Lisbon Treaty, in particular Article 6 TEU, on Member States’ obligations with respect to the protection of fundamental rights” *University of Luxembourg Law Working Paper* 2010-01, 29 July 2010. 20.

²⁷⁵ C-188/10 and C-189/10, Aziz Melki v. Sélim Abdeli [2010] ECLI:EU:C:2010:363.

²⁷⁶ Ahogy arra Rosas rámutatott: „a valódi probléma nem annyira a Charta mint olyan alkalmazhatósága, sokkal inkább az uniós jog egy másik normájának az alkalmazhatósága”. Allan Rosas: „When is the EU Charter of Fundamental Rights Applicable at National Level?” *Jurisprudence* 2012/4. 1269–1288.

²⁷⁷ C-617/10, Åklagaren v. Åkerberg Fransson [2013] EU:C:2013:105; C-399/11, Melloni v. Ministerio Fiscal [2013] ECLI:EU:C:2013:107.

²⁷⁸ Nicolaos LAVRANOS: „The ECJ’s Judgments in Melloni and Åkerberg Fransson: Une ménage à trois difficulté” *European Law Reporter* 2013/4. 133.

²⁷⁹ Daniel SARMIENTO: „Who’s Afraid of the Charter? The Court of Justice, National Courts and the New Framework of Fundamental Rights Protection in Europe” *Common Market Law Review* 2013/5. 1268.; VÁRNAY (182. lj.) 92.

²⁸⁰ Az EUB szerint „ha valamely tagállami bíróságnak olyan nemzeti rendelkezés vagy intézkedés alapvető jogokkal való összeegyeztethetőségét kell vizsgálnia, amely olyan helyzetben, amelyben a tagállamok eljárását nem teljes egészében az uniós jog határozza meg, a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében az uniós jogot hajtja végre, a nemzeti hatóságok és bíróságok jogosultak az alapvető jogok védelmével kapcsolatos nemzeti követelményeket alkalmazni, feltéve hogy e követelmények alkalmazása nem veszélyezteti a Charta által biztosított védelem szintjét, ahogyan azt a Bíróság értelmezte, valamint az uniós jog elsőbbőségét, egységességét és tényleges érvényesülését.” Åkerberg Fransson, 29. pont, utalással Melloni, 60. pontra.

tés mindig törékeny, bizonytalan, és a szakmai vitán túl feszültségeket generálhat az EUB és a tagállami alkotmánybíróóságok között,²⁸¹ amelyeknek az alapjog-értelmezés amúgy is féltett „domínium”. Nem csoda, hogy a német Szövetségi Alkotmánybíróóság (ismét) jelezte hajlandóságát az uniós jog felülvizsgálatára a nemzeti alapjogi standard és az alkotmányos identitás védelmében (*ultra vires* identitáskontroll).²⁸²

Talán nem függetlenül a német Szövetségi Alkotmánybíróóság figyelmeztetésétől az EUB 2014-ben a Siragusa-ügyben²⁸³ visszalépett a korábbi kiterjesztő értelmezéstől, ezzel önmérsékletéről téve tanúbizonyságot a nemzeti bíróságok irányába. Az ügyben az olasz bíróság kért előzetes döntést az Alapjogi Charta 17. cikke (1) bekezdésének (tulajdonhoz való jog) értelmezése érdekében. A nemzeti bíróságnak azt kellett eldöntenie, hogy arányos korlátozást jelent-e a tájvédelmi jelentőségű területen elhelyezkedő javak tulajdonosa általi bármely módosítást előzetes engedélyhez kötő nemzeti szabályozás, amely engedély hiányában az ingatlan lebontására irányuló kötelezettséget ír elő akkor is, ha a tulajdonos utólag bizonyítja, hogy az elvégzett módosítás nem ellentétes a tájvédelmi érdekekkel. Az EUB hatáskörének hiányát állapította meg és adott bizonyos szempontokat, amit a nemzeti bíróság mérlegelhet annak eldöntéséhez, hogy a tagállami jog vajon az uniós jog végrehajtása körébe tartozik-e vagy sem. Eszerint egyebek közt azt érdemes megvizsgálni a Charta alkalmazása szempontjából, hogy (i) „a nemzeti szabályozás uniós jogi rendelkezés végrehajtására irányul-e; (ii) milyen jellegű ez a szabályozás; (iii) az uniós jog hatálya alá tartozó célokon kívül más célok elérésére is irányul-e – még akkor is, ha közvetetten érintheti az uniós jogot; (iv) létezik-e olyan uniós jogi különös szabályozás, amely az adott területre vonatkozik, vagy amely azt érintheti [...]”²⁸⁴ (v) „Emellett figyelembe kell venni az uniós jogban az alapvető jogok védelmének célkitűzését, amely annak biztosítására irányul, hogy ezeket a jogokat – akár az Unió fellépése, akár az uniós jog tagállamok általi végrehajtása okán – ne sértsék meg az uniós tevékenységi területeken.”²⁸⁵ Ugyanis „el kell kerülni azt, hogy az alapvető jogoknak az érintett nemzeti jog függvényében esetlegesen változó védelme sértse az uniós jog egységességét, elsőbbségét és hatékonyságát [...]”²⁸⁶

Ebből az ügyből az szűrhető le, hogy a Bíróság szerint az uniós alapjogvédelem nem önmagában vet cél, hanem az uniós jog egysége és elsőbbsége kontextusában

²⁸¹ Sara Iglesias SÁNCHEZ: „The Court and the Charter: The impact of the entry into force of the Lisbon Treaty on the ECJ’s approach to fundamental rights” *Common Market Law Review* 2012/5. 1582.

²⁸² Az uniós alapjogok alkalmazási körének határaihoz lásd a német Szövetségi Alkotmánybíróóságna a terrorizmus elleni adatbázisról szóló döntését [2013. április 24.] (1 BvR 1215/07). Az alkotmánybíróóság egyhangú ítéletében kimondta, hogy az EUB Åkerberg Fransson döntése sem a *status quo*-t nem módosítja a Charta alkalmazási köre vonatkozásában, sem nem tekinthető általános érvényűnek. Az EUB megállapításainak az ügy sajátosságaihoz kell kötődniük, egyébként valószínűleg *ultra vires*-nek nyilvánítaná az alkotmánybíróóság. Lásd ehhez SARMIENTO (279. lj.) 1268.; Daniel THYM: „Separation versus Fusion – or: How to Accommodate National Autonomy and the Charter? Diverging Visions of the German Constitutional Court and the European Court of Justice” *European Constitutional Law Review* 2013/3. 395–398.

²⁸³ C-206/13, Cruciano Siragusa kontra Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo, előzetes döntéshozatal iránti kérelem, a Bíróság ítélete (tizedik tanács), 2014. március 6., ECLI:EU:C:2014:126.

²⁸⁴ Uo. 25. pont.

²⁸⁵ Uo. 31. pont.

²⁸⁶ Uo. 32. pont.

marad. A 2017-es Berlioz Investment Fund ügyben²⁸⁷ ugyanakkor a Bíróság megerősítette a Fransson-ügyben kimondottakat. Az alapvető kérdés az volt, hogy az Alapjogi Charta akkor is alkalmazandó-e, amikor egy tagállam egy uniós irányelv hatékony végrehajtása érdekében közigazgatási szankciókat szab ki. A konkrét esetben az adózás területén történő közigazgatási együttműködésről szóló 2011/16/EU tanácsi irányelv végrehajtásáról volt szó. Az irányelv alapján a tagállamok adóhatóságai közvetlenül információkat kérhetnek egy másik tagállam adóhatóságától (közigazgatási jogsegély), amely köteles minden rendelkezésre álló vagy vizsgálat eredményeként megszerzett információt megküldeni.

Az irányelv szerint a tagállamok „minden szükséges intézkedést megtesznek annak érdekében, hogy biztosítsák az ebben az irányelvben meghatározott közigazgatási együttműködésre vonatkozó rendelkezések zavartalan működését”. Ez utóbbi kifejezetten széles mérlegelést biztosító rendelkezés átültetése során a luxemburgi jog úgy rendelkezett, hogy 250 ezer euró összegig terjedő bírság szabható ki az információk birtokosára, amennyiben a kért információkat nem szolgáltatja. Az Alapjogi Charta szempontjából az volt a kérdés, hogy ez vajon az uniós jog alkalmazásának minősül-e, és ha igen, akkor alkalmazandó-e a Charta hatékony jogvédelmet garantáló 47. cikke. Az EUB arra jutott, hogy a luxemburgi jog által meghatározott pénzbeli szankció kétségtelenül az irányelv hatékony érvényesülését szolgálja. „Az a körülmény, hogy a 2011/16 irányelv nem írja elő kifejezetten szankciós intézkedések alkalmazását, nem akadályozza annak megállapítását, hogy e szankciók ezen irányelv végrehajtása körébe és így az uniós jog hatálya alá tartoznak. [...] Ilyen körülmények között nincs jelentősége annak, hogy az olyan szankciós intézkedés alapjául szolgáló nemzeti rendelkezés, mint amelyet a Berliozzal szemben alkalmaztak, nem a 2011/16 irányelv átültetése érdekében elfogadott törvényben szerepel, mivel e nemzeti rendelkezés alkalmazása az említett irányelv alkalmazásának biztosítására irányul [...]. Következésképpen ezen irányelv végrehajtásának tekintendő az olyan nemzeti szabályozás, mint amely az alapügy tárgyát képezi, és amely szankciós intézkedést ír elő abban az esetben, ha elmulasztják a nemzeti adóhatóságnak a 2011/16 irányelvben foglalt kötelezettségek tiszteletben tartásának lehetővé tételére irányuló kérelmére való válaszadást.”²⁸⁸

Itt ismét a végrehajtás tágabb értelmezését választotta a Bíróság. Az uniós esetjog egyre gazdagabb, de a kiválasztott három ügy jól szemlélteti, hogy az Alapjogi Charta alkalmazása körüli helyzet leginkább az EUB és a nemzeti bíróságok (illetve esetenként alkotmánybíróságok) között zajló olyan sakkjátszáma emlékeztet, amelyben a felek nem arra törekcsenek, hogy mattot adjanak egymásnak, de sakkig szívesen elmennek, majd figyelik, hogy a másik oldal milyen manőverekkel menekül ki a szituációból.

A tagállami bíróságok lehetőségeit is behatárolja az alkalmazási kör uniós joghoz kötése, pedig az Európai Bizottság már az Alapjogi Charta hatályba lépését követő első években azt várta, hogy az előzetes döntési kérelmekben egyre szaporodnak

²⁸⁷ C-682/15, Berlioz Investment Fund SA v. Director of the Direct Taxation Administration, Luxembourg [2017] ECLI:EU:C:2017:373.

²⁸⁸ Uo. 39–41. pont.

majd a Chartára történő hivatkozások,²⁸⁹ ami annak szélesebb körben való alkalmazásának igényére utal.²⁹⁰ Azt is érdemes megemlíteni, hogy nem mindegyik tagállam alkotmánybírósága tartózkodó az Alapjogi Charta alkalmazásával szemben. Az osztrák alkotmánybíróság „azt a következtetést vonta le, hogy – a hazai jogi helyzet alapján – az ekvivalencia elvéből következően a Chartában biztosított jogok is alkotmányosan garantált jogokként hívhatók fel [...], és felülvizsgálati standardot határoznak meg az az általános bírósági felülvizsgálati eljárásban a Charta alkalmazási körén belül”. Így az Alapjogi Charta megsértésének állítása megalapozhatja az alkotmánybíróság hatáskörét.²⁹¹

Az Alapjogi Charta érvényesülését és alkalmazását az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA) figyelemmel kíséri. 2019. évi alapjogi jelentésében a következőket hangsúlyozza: „2018-ban kilencedik éve volt hatályban az Európai Unió Alapjogi Chartája mint az Unió jogilag kötelező emberi jogi alaptörvénye. A Charta a nemzeti alkotmányokat és nemzetközi emberi jogi eszközöket, különösen az Emberi Jogok Európai Egyezményét (EJEE) egészíti ki. A Charta szerepe és országos szintű használata a korábbi évekhez hasonlóan most is ambivalens maradt. A nemzeti bíróságok azonban használták a Chartát. Bár sok esetben felszínesen hivatkoztak a Chartára, a különféle bírósági határozatok azt mutatják, hogy a Chartának hozzáadott értéke lehet, és döntő tényezőnek bizonyulhat. Több tagállamban hatásvizsgálatokhoz és jogalkotási ellenőrzési eljárásokhoz is használták a Chartát. Ez azonban közel sem volt szisztematikus, és inkább csak kivételes esetekben fordult elő. A Charta alkalmazását ösztönző kormányzati politikák ráadásul továbbra is nagyon ritka kivételnek tűntek, noha a Charta 51. cikke arra kötelezi a tagállamokat, hogy aktívan »mozdítsák elő« a rendelkezéseinek alkalmazását. 2019-ben a Charta tizedik évfordulója lehetőséget ad arra, hogy több politikai lendületet kapjon a Chartában rejlő potenciál kibontakoztatás. [...] A tagállamoknak konkrétabban biztosítaniuk kell, hogy az országban dolgozó bírónak és más gyakorló jogi szakembereknek rendszeresen kínáljanak célt, az igényeken alapuló képzési modulokat a Chartáról és alkalmazásáról, olyan módon, amely megfelel az igényeknek, ezáltal garantálja a részvételt.”²⁹²

Az Európai Bizottság adatai szerint 2018-ban az EUB 356 ügyben hivatkozott az Alapjogi Chartára (míg 2010-ben csak 27 esetben), a tagállamok bíróságai pedig 84 előzetes döntési eljárásban foglaltak meg kérdést az abban foglalt jogok értelmezésével kapcsolatban (míg 2010-ben csak 19 esetben).²⁹³ Az igény az Alapjogi Charta alkalmazására egyértelműen növekvő tendenciát mutat.

²⁸⁹ A Bizottság megállapította: „A Charta lényeges jogkövetkezményei várhatóan a nemzeti bíróságoktól a Bírósághoz érkező előzetes döntéshozatal iránti kérelmek számának növekedésében mutatkoznak majd meg.” COM(2013) 271 final, 2012 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights, 7.

²⁹⁰ Besselink megjegyezte, hogy „néhány tagállamban a bíróságok olyan lelkesedéssel hivatkoznak a Chartára, mintha arra sem lennének tekintettel, alkalmazható-e egyáltalán a Charta”. BESSELINK (265. lj.) 108.

²⁹¹ U 466/11-18, U 1836/11-13, az osztrák alkotmánybíróság 2012. március 14-ei döntése, 35. pont. Lásd ehhez VINCZE Attila: „Az osztrák Alkotmánybíróság döntése az Alapjogi Charta alkalmazandóságáról” *Alkotmánybírósági Szemle* 2013/1. 126–132.

²⁹² Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége: 2019. évi alapjogi jelentés. Az FRA véleménye, <https://bit.ly/3zXmw1a>

²⁹³ 2018 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights 14. <https://bit.ly/2XuYrwG>

Az Alapjogi Charta alkalmazási körével kapcsolatban érdemes megfontolni Sharpston főtanácsnok konstruktív javaslatát, amely a Zambrano-ügyben tett indítványában olvasható. „Az átláthatóság és az egyértelműség azt teszik szükségessé, hogy az ember bizonyossággal határozhassa meg, hogy az uniós alapvető jogok védelme céljából mit jelent »az uniós jog hatálya«. Számomra úgy tűnik, hogy hosszú távon egy olyan szabály lenne a leginkább egyértelmű, amely az uniós alapvető jogok védelmének rendelkezésre állását nem attól tenné függővé, hogy a Szerződés valamely rendelkezése közvetlenül alkalmazandó-e, és nem is attól, hogy életbe léptettek-e másodlagos jogszabályt, hanem inkább *az EU hatáskörének meglététől és hatályától*. Másként fogalmazva: az lenne a szabály, hogy – amennyiben az EU valamely meghatározott jogterületen (akár kizárólagos, akár közös) hatáskörrel rendelkezik – az uniós alapvető jogoknak *még akkor is* védelmet kell biztosítaniuk az uniós polgárok számára, *ha az említett hatáskört még nem gyakorolták*. [...] A tagállamok olyan hatásköröket ruháztak az Európai Unióra, amely olyan intézkedések elfogadására jogosítja fel, amelyek elsőbbséget élveznek a nemzeti joggal szemben és amelyek közvetlenül hatályosulhatnak. Ennek következtében e hatáskörök biztosítását követően az Európai Uniónak egyszerre hatásköre és feladata az alapvető jogok biztosítása, függetlenül attól, hogy azokat a hatásköröket már gyakorolták-e. Az EU »az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok [...] tiszteletben tartásának értékein alapul«. Ez a szerződéses garancia nem tehető függővé a jogalkotási hatáskör tényleges gyakorlásától. Az alapvető jogokon és a jogállamiságon alapuló Európai Unióban a védelemnek nem szabad az intézmények jogalkotási kezdeményezésétől és a politikai folyamattól függnie. A jogok e feltételhez kötött védelme épp annak az ellentété, ahogyan az egyidejű demokráciák az államhatalmat legitimmé teszik.”²⁹⁴

Az Alapjogi Charta alkalmazási körének kiterjesztése természetesen számos akadályba ütközhet, elegendő csupán az elfogadását kísérő tagállami jegyzőkönyvekre és nyilatkozatokra gondolni, vagy felidézni az alkotmányos identitást, nemzeti alapjogi standardot védő reflexeket. Az uniós jog alkalmazásától elváló, önálló kötőerő azonban több szempontból előnyös lenne. (i) Az Unió nagyobb szerephez jutna a közös európai alapjogi standardok formálásában. (ii) Az e standardokat megsértő tagállamok hatékonyabb kontrollra számíthatnának, közvetlenül a saját bíróságaiktól. (iii) A megoldás elősegítené az EUSZ 2. cikkének hatékonyságát, sőt, hozzájárulhatna a 7. cikk reformjához is, amely a közös uniós értékek megsértésének egyfajta politikai – és gyakorlatilag alkalmazhatatlan – potenciális szankciója maradt. Az uniós jog körén túl is közvetlenül alkalmazandó Alapjogi Charta a primer jog részeként az EJEE-hez képest erősebb pozícióval rendelkezhet, mivel annak alkalmazása a tagállamok dualista vagy monista nemzetközi jogi megközelítésének függvénye. Az Alapjogi Charta általánosan kötelező uniós jogforrásként hozzájárulna az európai alapjogi térség fejlődéséhez, az uniós polgárok számára pedig az alapjogvédelem azonos szintjét és kiszámíthatóságát garantálná.²⁹⁵

²⁹⁴ C-34/09, Zambrano v. ONEM [2011] ECLI:EU:C:2011:124, Sharpston főtanácsnok véleménye, 2010. szeptember 30., ECLI:EU:C:2010:560, 163. pont, 165. pont.

²⁹⁵ András JAKAB: „Supremacy of the EU Charter in National Courts in Purely Domestic Cases” *VerfBlog* 3 March 2013, <https://bit.ly/3zTDi4W>; Csongor István NAGY: „Est-ce que l’union européenne devrait avoir le pouvoir de forcer les états membres à respecter les droits de l’homme? Une analyse prospective

Érdemes közelebbről is megvizsgálni, mennyire jelentősek a nehézségek. Az Alapjogi Chartát csak kifejezett módosítással lehet a tagállamokra általánosan kötelezővé és a nemzeti bíróságok által korlátlanul alkalmazhatóvá tenni. Mivel az Alapjogi Charta nem része az alapító szerződéseknek, maga a módosítási eljárás is vita tárgya lehet.²⁹⁶

Nem feledhető az sem, hogy az Alapjogi Charta alkalmazási körének meghatározása több tagállamban ébresztett kételyeket a lisszaboni szerződés vitájában. A legélenkebb ellenállást a Cseh Köztársaság, az akkor még tag Egyesült Királyság és Lengyelország tanúsította. Végül a lisszaboni szerződéshez csatolt jegyzőkönyvben az Egyesült Királyság és Lengyelország mentességet kaptak a szolidaritást konkretizáló jogok és elvek tiszteletben tartása alól, s kizárták, hogy az EUB vagy saját bíróságaik megállapíthassák a belső jognak az Alapjogi Chartával való konfliktusát.²⁹⁷ A Cseh Köztársaság a Szerződésekhez nyilatkozatot²⁹⁸ csatolt, amelyben hangsúlyozza a tagállamok korlátozott kötöttségét a Chartához, az uniós hatáskörök kiterjesztésének tilalmát, valamint a közös tagállami alkotmányos hagyományok és a nemzetközi szerződések jelentőségét. Lengyelország hasonló nyilatkozatai²⁹⁹ a család, a közérkölc, a családjog, valamint az emberi méltóság védelme és az emberi integritás tárgykörét érintő jogalkotásról, valamint a szociális jogok tiszteletben tartásáról szólnak.

Végül említést érdemel az ír jegyzőkönyv,³⁰⁰ amely a horvát csatlakozást követően lépett hatályba, s az élethez való jog, a család védelme, valamint az oktatáshoz fűződő jogok ír alkotmányos standardjait kívánja garantálni. Mindezek valóban kiemelkedő értékek az érintett államok alkotmányos identitása szempontjából, azonban az Alapjogi Charta alább tárgyalandó visszafordíthatatlansági klauzulája biztosítja, hogy a nemzeti alkotmány által garantált magasabb szintű védelmet nem csökkenti, s ezenkívül nem is állapít meg új – a tagállami alkotmányos gyakorlatban ismeretlen – jogokat. Az Alapjogi Chartához fűzött jegyzőkönyvek és nyilatkozatok tehát nem teljesen meggyőzőek, de jelzik, hogy az alkalmazhatóságának kiterjesztését célzó módosítás több tagállamban is ellenállásba ütközhet, ezért körültekintő politikai előkészítésre van szükség.

A tagállamok alkotmányos identitásának védelme is hangsúlyos érv az EU további föderalista fejlesztésével szemben, így az Alapjogi Charta alkalmazási körének kiterjesztéséről folyó vitában is előkerülhet. A közös értékek megerősítése mellett azonban az EUSZ azt is kinyilvánítja, hogy az Unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti

relative à l'application de la charte des droits fondamentaux aux états membres" *Revue de droit international et de droit comparé* 2017/3. 505–522.

²⁹⁶ Mohay és Sándor-Szalay az EUMSZ 48. cikkében található konvent modellt ajánlják a módosításhoz. Ágoston MOHAY – Erzsébet SÁNDOR-SZALAY: „Hungary” in Julia LAFFRANQUE (ed.): *The Protection of Fundamental Rights Post-Lisbon: The Interaction between the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the European Convention on Human Rights and National Constitutions* (Tallinn: Tartu University Press 2012) 520.

²⁹⁷ A lisszaboni szerződéshez csatolt (30.) Jegyzőkönyv az Európai Unió Alapjogi Chartájának Lengyelországra és az Egyesült Királyságra történő alkalmazásáról (HL C 83., 2010.3.30., 313.).

²⁹⁸ 53. nyilatkozat – A Cseh Köztársaság nyilatkozata az Európai Unió Alapjogi Chartájáról.

²⁹⁹ 61. nyilatkozat – A Lengyel Köztársaság nyilatkozata az Európai Unió Alapjogi Chartájáról; 62. nyilatkozat – A Lengyel Köztársaság nyilatkozata az Európai Unió Alapjogi Chartájának Lengyelországra és az Egyesült Királyságra történő alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvről.

³⁰⁰ Jegyzőkönyv az ír nép fenntartásairól a lisszaboni szerződéshez (HL L 60, 2.3.2013., 132.).

identitását, amelyet a lisszaboni szerződés a tagállami politikai és alkotmányos berendezkedés inherens részeként definiál.³⁰¹ A meghatározás az alkotmányos, politikai, állami aspektusokra helyezi a hangsúlyt, ezért ebben az összefüggésben a nemzeti identitás (inkább) alkotmányos (mint kulturális értelemben vett) identitásként fogható fel. A jogilag releváns kérdés e körben minden bizonnyal az, hogy a „tisztelőben tartás” értelmében mely fórum dönt az alkotmányos identitásról, annak határaitól és az azt érintő uniós aktusokról. Előjáróban megállapítható, hogy ilyen típusú viták esetén a tagállamok (alkotmány)bíróságai és az EUB kooperatív viszonya válik szükségessé, amelyben az előbbi fórumok által az alkotmányos identitás tartalmát esetileg megállapító döntések figyelembe vételével határozhat az uniós bírói testület a releváns uniós jog értelmezéséről.³⁰²

Az esetjog alapján a mérlegelés lehetősége mindkét oldalon adott, de az EUB már igazolta Omega-döntésében a tagállami alkotmányos identitás tisztelőben tartására való hajlandóságát, amikor a szolgáltatásnyújtás szabadságához képest az emberi méltóság német alaptörvényi alapelvét részesítette előnyben.³⁰³ A tagállami alkotmányos identitás tisztelőben tartásának követelménye akár (uniós) alapjog-korlátozó hatással is járhat, ahogy ez a Sayn-Wittgenstein-ügyben történt, amelyben Ausztria köztársasági identitása fontosabb értéknek bizonyult, mint a polgárok szabad mozgása a nemesi címek viselése vonatkozásában.³⁰⁴

Az Alapjogi Charta alkalmazási körének kiterjesztésével szemben felvethető még az is, hogy voltaképpen felesleges, hiszen az Unió ügyis csatlakozik az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez,³⁰⁵ s a változtatás csak újraélesztené a Charta–EJEE, Stras-

³⁰¹ EUSZ 4(2) cikk: „Az Unió tisztelőben 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. Tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad.”

³⁰² BESSELINK (177. lj.) 45. Lásd más megközelítésben a kérdést: Zsolt KÖRTVÉLYESI – Balázs MAJTÉNYI: „Justifying supranational responses to the anti-constitutionalist challenge: Applying liberal multiculturalism as a background theory” *Global Constitutionalism* 2021/3. 500–523.

³⁰³ Lásd az EUB Omega-döntését (C-36/02, Omega Spielhallen v. Oberbürgermeisterin der Bundestadt Bonn [2004] ECLI:EU:C:2004:614) és a német Szövetségi Alkotmánybíróság Lisszabon-döntését (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08), valamint BESSELINK (177. lj.) 72.

³⁰⁴ Lásd Sayn-Wittgenstein döntés (C-208/09, Ilonka Sayn-Wittgenstein v. Landeshauptmann von Wien [2010] ECLI:EU:C:2010:806) és az alkotmányos identitás uniós jogi értelmezéséhez, átfogóan és alaposan ORBÁN Endre: *Alkotmányos identitás az Európai Unióban* (Budapest: TK JTI 2020) 100–167.

³⁰⁵ Az Európai Bíróság azonban 2014 decemberében a 2/13. sz. véleményével megállította a folyamatot, mert megállapította, hogy a tervezetben foglaltak szerint a csatlakozás nem történhet meg. A vélemény szerint mivel a csatlakozással az EJEE az EUMSZ 2106. cikk (2) bekezdése alapján kötné az az uniós intézményeket és a tagállamokat, vagyis az uniós jog részévé válna, így az Unió külső ellenőrzés alá kerülne. Ezzel az uniós intézmények, így az Európai Bíróság is az EJEE-ben foglalt ellenőrzési mechanizmus, és különösen az EJEB határozatai és ítéletei alá lennének rendelve. Ebből következően az EJEB értelmezései kötnék az Európai Bíróságot, míg ennek fordítottja nem állna fenn. Ennek hiányában viszont a csatlakozási megállapodás tervezete nem biztosítja a jogok Chartában foglalt védelmi szintjét, és veszélyezteteti az Európai Bíróság olvasatában az uniós jog elsőbbsége, egységessége és hatékonysága elveinek érvényesítését. Az Európai Bíróság számos további szempontból úgy látta, hogy az Uniónak a megállapodástervezetben foglaltak szerinti csatlakozása az EJEE-hez alkalmas arra, hogy megsértse az uniós jog sajátos jellemzőit és annak autonómiáját. Az EUMSZ 218. cikke szerinti vélemény kötelező az uniós intézményekre, így nem maradt más lehetőség mint az, hogy vagy magukat az alapító szerződéseket módosít-

bourg–Luxemburg viszonyról folyt vitát. Az Alapjogi Charta meglévő szövegét vizsgálva is megállapítható azonban, hogy erre a problémára kielégítő megoldást kínál: az Egyezményt védelmi minimumnak tekinti és egyértelművé teszi, hogy maga biztosíthat magasabb szintű védelmet. Ez a megoldás összhangban áll az EJEE-vel, mert tükrözi a nemzeti jogrendszerek és az Egyezmény viszonyát meghatározó szubszidiaritás elvét. Ezen túlmenően az Alapjogi Charta a versengés helyett a két katalógus közötti értelmezési harmónia előmozdítását is garantálja.³⁰⁶

Az Alapjogi Charta ún. „horizontális” visszafordíthatatlansági klauzulát is tartalmaz,³⁰⁷ amely más jogi mechanizmusoknak (mint a Chartában rögzített jogok forrásainak), különösen a tagállamok alkotmányainak, illetve az emberi jogokra és alapvető szabadságokra vonatkozó nemzetközi dokumentumoknak az elismerését foglalja magában, ez utóbbiakat attól a pillanattól kezdve, hogy a tagállamok ratifikálták. Ennek az elismerésnek az alapján a „legkedvezőbb rendelkezés” elvét kell alkalmazni: a Charta általi védelem szintje nem lehet alacsonyabb, mint a hivatkozott dokumentumok, különösen az EJEE rendelkezései által nyújtott védelem.³⁰⁸

Az Alapjogi Charta idézett rendelkezései és a két európai bírói fórum összehangolt gyakorlata az európai alapjogi standardok integrálása irányába hatnak. Ahogy Garlicki fogalmaz: „a bírák főszabályként racionális lények, s szakmájuk természetéből adódóan a szükségtelen konfliktusok elkerülésére törekszenek”.³⁰⁹ A tagállamokra is teljes egészében kötelező Alapjogi Chartával gazdagított alapjogvédelmi standard tovább erősítené az európai emberi jogi hálózatot (a hálózat effektus leegyszerűsítve: a több felhasználó nagyobb hasznossággal jár, a nagyobb hasznosság további potenciális felhasználókat vonz). A többszintű, hálózatosan összekapcsolódó alapjogvédelem felhajtóereje növekszik (*race to the top*), s a haszonélvezők az unió polgárai.

2.2.4. AZ ALKALMAZÁSI KÖR KITERJESZTÉSÉNEK ELŐNYEI

A fentiekre figyelemmel egyrészt támogathatónak tartanám, hogy az Unió minden Charta-beli jog esetében kapjon jogalkotási felhatalmazást. Ez nem jelentené az európai alapjogok erőltetett harmonizálását, csupán azt segítené elő, hogy az uniós jog-

ják a tagállamok, vagy új csatlakozási szerződést dolgoznak ki. Mivel az első opció nem kivitelezhető, a második, korántsem egyszerű út maradt az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésének végrehajtása érdekében. Az Európai Bizottság feladata lett, hogy a Bíróság véleménye alapján felülvizsgálja a csatlakozási szerződés tervezetét. A 2010-es évek válságai miatt azonban a munka háttérbe szorult, és formálisan csak 2020 szeptemberében folytatódottak a csatlakozási tárgyalások az Unió és az Európa Tanács képviselői között.

³⁰⁶ J-P. COSTA: „The Relationship between the European Convention on Human Rights and European Union Law – A Jurisprudential Dialogue between the European Court of Human Rights and the European Court of Justice” (Lecture at the King’s College London, 7 October 2008) in *Background Documentation. Fundamental Rights Protection in EU Law under the Lisbon Treaty* (Trier: ERA 2010).

³⁰⁷ Charta 53. cikk

³⁰⁸ Lásd CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – KOC SIS Miklós – ZELLER Judit: „Az Európai Unió Alapjogi Chartájának magyarázata” in OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1.* (Budapest: Complex 2011) 463., 575.

³⁰⁹ Lech GARLICKI: „Cooperation of Courts: the role of supranational jurisdictions in Europe” *International Journal of Constitutional Law* 2008/3–4. 509–530., 515.

alkotás azonos módon járulhasson hozzá a közös standardok alakításához az alapító szerződésekben foglalt³¹⁰ és az Alapjogi Chartában szereplő jogok vonatkozásában. Az *ultra vires* eljárásnak és a burkolt hatáskör-kiterjesztésnek elégséges korlátját jelentik a szubszidiaritás és az arányosság elvei, valamint a tagállami nemzeti identitás tiszteletben tartásának követelménye a szerződésekben, és az alapjogvédelmi szintre irányadó garanciák a Chartában.

Másrészt meg lehetne fontolni az Alapjogi Charta bíróságok általi közvetlen alkalmazását az uniós jog körén kívül is. Így a tagállami bíróságok alkalmazhatnák, a felek pedig hivatkozhatnának rá tisztán belső jogi ügyekben is, más uniós jogi norma közbejötté nélkül. Az Alapjogi Charta alkalmazási körének kiterjesztésére két lehetőség adódik. A visszafogottabb verzió – Sharpston főtanácsnok javaslatával összhangban – annak előírása, hogy a tagállamoknak minden olyan területen alkalmazniuk kell azt, ahol az Unió hatáskörrel rendelkezik, függetlenül attól, hogy ezt a hatáskört gyakorolta-e vagy sem. Természetesen ez a megoldás újra megnyithatja a vitát az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztásról. Ennél merészebb lépés lenne eltávolítani minden korlátozást és megteremteni az Alapjogi Charta közvetlen alkalmazhatóságát minden olyan ügyben, amely uniós polgárokat érint. Ezzel az uniós polgári státus alapjogi dimenziója is gazdagodna.³¹¹

Az alkalmazási kör kiterjesztésével az Alapjogi Charta normái elvitathatatlan primer jogi jelleget nyernének, ahogy az az EUSZ 6 (1) cikkéből következik is. Ez azonban nem jelentené, hogy az egyének közvetlenül az EUB-hoz fordulhatnának alapjogi ügyekben, vagyis a Charta közvetlen alkalmazhatósága nem keletkeztetne az EJEB-ével párhuzamos, versengő emberi jogi joghatóságot, és nem vezetne a bírói fórumok közötti válogatáshoz. Az EUB hatásköreinek és eljárásának módosítására nem kerülne sor. Az „uniós jog végrehajtása körében” kritérium megszüntetése mindössze azzal járna, hogy a tagállami bíróságoknak saját alkotmányuk alapjogi katalógusa mellett az Alapjogi Chartát is figyelembe kell venniük, meg kell találniuk a harmonikus értelmezést, és ennek érdekében előzetes döntést kérhetnek az EUMSZ 267. cikke alapján. A védelmi szintet az Alapjogi Charta 53. cikke garantálja, amely mások mellett kifejezetten hivatkozik a tagállami alkotmányokra. Sarmiento szerint ez több mint egyszerű minimumstandard-klauzula, mivel az EUB kollíziós szabályként értelmezte olyan esetekre, amelyekben mind az uniós, mind a tagállami alapjogi szabályok alkalmazhatóak lehetnek.³¹²

A Charta-beli jogokat konkretizáló előzetes döntések egyrészt hasznosak lehetnek az EJEB-nek, amikor az EJEE-t a Chartára tekintettel értelmezi, de ennél sokkal jelentősebb előny származhat abból, hogy az EUB ilyen típusú ítéletei az Európai Bizottság számára érdemi jogi bizonyítékot jelentenének, amikor szerződésszegési eljárás

³¹⁰ Pl. EP választójog, adatvédelem, megkülönböztetés tilalma, médiaszabályozás.

³¹¹ Az uniós polgári státus alapjogi dimenziójának erősítéséhez és az uniós értékek védelméhez alternatív javaslatként lásd Armin von BOGDANDY – Matthias KOTTMANN – Carlino ANTPÖHLER – Johana DICKSCHEN – Simon HENTREI: „Reverse *Solange*: Protecting the essence of fundamental rights against EU Member States” *Common Market Law Review* 2012/2. 489–519.

³¹² SARMIENTO (279. lj.) 1288–1289.

kezdeményezését, vagy akár az EUSZ 7. cikkének alkalmazását fontolgatja. Jelen változatában a 7. cikk gyakorlatilag alkalmazhatatlan, mivel az uniós értékek súlyos sérelmének egyértelmű veszélyét követeli meg önmagában az eljárás megindításához. Az viszont nem tudható, mi minősül egyértelmű, tartós, súlyos értéksértésnek. Feltehető, hogy ez tömeges, vagy legalábbis nagyobb számú jogsértéssel vagy mulasztással támasztható alá – mindenesetre az biztos, hogy meggyőző jogi érvekre lenne szükség, s a bírósági ítéletek ilyenek lehetnek. Az előzetes döntési kérelmek száma, a tagállami bíróságok által előterjesztett kérdések tartalma, az EUB-nak az Alapjogi Charta és tagállami jog kollíziója tárgyában hozott ítéletei egyértelműen alátámaszthatnák, ha valamely tagállam nem tartja tiszteletben az Unió közös értékeit.

A jelenlegi uniós szintű alkotmányos és identitásválság körülményei nem kedvezők ilyen léptékű reformhoz,³¹³ nem feledhető azonban, hogy az Unió már több alkalommal vágott bele olyan kezdeményezésekbe, amelyeket szkepticizmus övezett. Az 1990-es évek elején senki nem gondolta volna, hogy egy évtizeddel később az Unió számára alkotmánynak nevezett új szerződést fogalmaznak, amely ugyan nem lépett hatályba, de eredményei, alkotmányos jelentőségű vívmányai túlnyomó részben átkerültek a lisszaboni szerződésbe. Az Alapjogi Charta egyértelműen része az utóbbi évtizedek uniós jogfejlődésének, s már akkor is befolyásolta az európai bíróságok gyakorlatát, amikor még pusztán jogilag nem kötelező intézményközi dokumentum volt. Alig hihehető, hogy a jogi kötőerő terjedelmének jelenlegi meghatározásával az Alapjogi Charta fejlődése véget ért. Ez inkább a kezdet és soha nem felesleges az adott jogi konstrukciót továbbgondolni a hatékonyabb európai alapjogvédelem érdekében.

2.3. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGOK LÁZADÁSA?

A többszintű európai alkotmányos tér egyik működési elve a bíróságok közötti együttműködés,³¹⁴ amely a normatív nemzetekfelettséget veszi alapul. A 21. század második évtizedében kibontakozó válságok sora – amely előtérbe hozta a jogállamiság-vitákat is – a bírói „párbeszéd” terén is feszültségekhez vezetett. Ebben a részben azt tekintjük át, hogyan vett fordulatot a német alkotmánybírói gyakorlat 2020-ban, és miként feszült neki a lengyel alkotmánybírói gyakorlat az uniós jog elsőbbségének. (A magyar Alkotmánybírói párbeszéd-készségét pedig az értekezés 3. részében tekintjük át.³¹⁵)

³¹³ Bár az Unió jövőjéről jelenleg is zajlik a gondolkodás, az uniós polgárok bevonásával, lásd Konferencia Európa jövőjéről, <https://bit.ly/3OYRZrx>

³¹⁴ Andreas VOSSKUHLE: „Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts. Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund” *European Constitutional Law Review* 2010/2. 175–198.

³¹⁵ Lásd a 3. rész 3.5. alfejezetét.

2.3.1. A NÉMET ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS AZ ULTRA VIRES

A Covid-19 világjárvány ellenére is – vagy épp amiatt – nagy sajtóvisszhangot váltott ki a német Szövetségi Alkotmánybíróság 2020. május 5-én meghozott döntése,³¹⁶ amely az Európai Központi Bank (EKB) kötvényvásárlási programjának alkotmányosságát vizsgálta. Ezt a programot még 2015. január 22-én határozta el az EKB Kormányzótanácsa és 2015. március 4-én döntött róla az EKB, lényege pedig az volt, hogy az eszközvásárlásokat kibővítették a közszektor eszközeinek másodlagos piacon történő megvásárlására irányuló programmal (*public sector asset purchase programme*, PSPP) is.

A német Szövetségi Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szövetségi kormány és a szövetségi parlament mulasztása következtében sérült a német Alaptörvényben (GG) garantált választójog az örökkévalósági klauzulával összefüggésben, mivel az említett alkotmányos szervek nem tettek megfelelő lépéseket, hogy megtámadják az EKB és a Kormányzótanács döntéseit, amelyek arányossága sem nem alátámasztott, sem nem igazolt. Nem mellesleg az Európai Bíróságnak (EUB) az ügyben hozott előzetes döntését³¹⁷ objektíve önkényesnek, ezért alkalmazhatatlannak minősítette.

A döntés kihirdetését követően a napi sajtó szalagcimeit hadüzenetről, gigantikus harcról, legitimációs és alkotmányos válságról szóltak.³¹⁸ Hamar napvilágot láttak az első tudományos igényű blogbejegyzések is,³¹⁹ az elemzések és kritikai olvasatok száma azóta is exponenciálisan nő.³²⁰

³¹⁶ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2020, 2 BvR 859/15, Rn. 1-237, <https://bit.ly/3SrJ70w> (PSPP-döntés).

³¹⁷ C-493/17, Weiss és társai, 2018. december 11., ECLI:EU:C:2018:1000 (Weiss-döntés).

³¹⁸ Martin WOLF: „German court decides to take back control with ECB ruling” *Financial Times* 12 May 2020, <https://on.ft.com/3SrW1fa>; Stephanie BODONI: „EU Court Faces »Declaration of War« From German Top Judges” *Bloomberg* 5 May 2020, <https://bloom.bg/3buyNEt>; Andreas KLUTH: „The EU Is Entering a Constitutional Crisis” *Bloomberg* 11 May 2020, <https://bloom.bg/3PXwade>; WEINHARDT Attila: „Gigantikus harc indult a példátlan német döntéssel, ami az EU jövőjét is alááshatja” *Portfolio* 2020. május 8. <https://bit.ly/3SjC1eF>; MAGYARI Péter: „Kedd óta az Európai Unió komoly legitimációs válságban van” *444.hu* 2020. május 6. <https://bit.ly/3oPsoqB>

³¹⁹ Az elsők között lásd pl. Bernhard WEGENER: „Verschroben verhoben! Traurige Einblicke in Karlsruher Parallelwelten” *VerfBlog* 5 May 2020, <https://bit.ly/3JBbTb5>; Miguel Poiars MADURO: „Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court” *VerfBlog* 6 May 2020. <https://bit.ly/3BDiLmr>; Franz C. MAYER: „Auf dem Weg zum Richterfaustrecht?: Zum PSPP-Urteil des BVerfG.” *VerfBlog* 7 May 2020, <https://bit.ly/3zwo5VV>

³²⁰ Lásd hozzá a gazdag szakirodalomból VINCZE Attila: „A német szövetségi Alkotmánybíróság döntése a PSPP-ügyben: az európai integráció jogi és fiskális határainak feszegetése” *Jogtudományi Közlöny* 2020/7–8. 323–330.; CHRONOWSKI Nóra: „Fordulópont az európai bírói párbeszédben: a német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntése” *Közjogi Szemle* 2020/2. 74–79.; Franz C. MEYER: „The Ultra Vires Ruling: Deconstructing the German Federal Constitutional Court’s PSPP decision of 5 May 2020” *European Constitutional Law Review* 2020/4. 733–769.; László BLUTMAN: „Red Signal from Karlsruhe: Towards a New Equilibrium or New Level of Conflict?” *Central European Journal of Comparative Law* 2020/1. 33–48.; Ágoston MOHAY: „The Public Sector Purchase Programme Ruling of the German Federal Constitutional Court and the European Union Legal Order” in Mario RELJANOVIĆ (ed.): *Regional Law Review, Institute of Comparative Law* (University of Pécs, Faculty of Law – Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Law 2020) 11–20.; SÜLYÖK MÁRTON – TRIBL NORBERT: „»A gazda bekeríti házát«?: A Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntésének jelentősége és az európai integrációért viselt alkotmányos felelősség realitása” *Európai Tükör* 2020/2. 7–30.

A német Szövetségi Alkotmánybíróság ítélete kétségtelenül fordulópont az Európai Bírósággal folytatott együttműködésében, még akkor is, ha az érvelés bizonyos elemei egyáltalán nem előzmény nélküliek,³²¹ és az sem először fordul elő az integráció történetében, hogy valamely tagállami bíróság ellenszegül az EUB döntésének.³²²

[A PSPP-döntés előzményei] Az ügy középpontjában álló, 2015-ben bevezetett, majd többször módosított és meghosszabbított PSPP-n belül az EKB és az euróövezeti tagállamok központi bankjai speciális feltételek mellett vásárolnak államkötvényeket és hasonló, euróban denominált, forgalomképes adósságeszközöket, amelyeket elsősorban az euróövezet tagállamainak központi kormányai bocsátottak ki. A program célja az euróövezet monetáris és pénzügyi helyzetének, finanszírozási feltételeinek könnyítése, ezáltal a fogyasztás és a beruházások ösztönzése, miközben az inflációs ráta 2%-on vagy az alatt marad. A német szövetségi bank, mint az eurozóna legnagyobb központi bankja mindaddig jelentős részaránnyal képviseltette magát a program finanszírozásában.

A német Szövetségi Alkotmánybírósághoz indítványozók csoportjai³²³ 2015-től összesen négy alkotmányjogi panaszt nyújtottak be, amelyekben kifogásolták (i) a német szövetségi bank közreműködését az EKB PSPP-határozatainak³²⁴ végrehajtásában és az e határozatokkal kapcsolatos mulasztását (az érintett EKB-határozatok *ultra vires* aktusok, és sértik a német alkotmányos identitást), továbbá (ii) a szövetségi kormánynak és a szövetségi parlament alsóházának mulasztásait a PSPP-ben való részvétellel kapcsolatban (sérül a demokrácia-elv és az alkotmányos identitás, felmerül az integrációs felelősség), valamint utóbb (iii) az EUB Weiss-döntésének alkalmazhatóságát a GG alkalmazási körében.

Az EUB PSPP-ügyben 2018. december 11-én hozott Weiss-döntése a német Szövetségi Alkotmánybíróság előterjesztésén alapult, mivel a Honeywell-döntésében³²⁵ maga a német testület szabta feltételként önmaga számára, hogy az *ultra vires* kontroll gyakorlása előtt előzetes döntést kér, lehetőséget adva az Európai Bíróságnak az esetleges érvénytelenség kiküszöbölésére.³²⁶ Az alkotmánybíróság négy *ultra vires*-típusú kérdést tett fel arra vonatkozóan, hogy a PSPP-vel összefüggésben az EKB a szerződésekben rögzített hatáskörén belül maradt-e, és egy nemzeti identitás tiszteletben tartására vonatkozó felvetést tett [összeegyeztethető-e az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével az EKB-határozatnak a veszteségmegosztás lehetőségére vonatkozó előírása valamely tagállam esetleges nemteljesítése esetén, ha a korlátlan kockázat-

³²¹ Lásd különösen a Maastricht- (BVerfGE 89, 155.), Lisszabon- (BVerfGE 123, 267.), Honeywell- (BVerfGE 126, 286.), OMT- (BVerfGE 142, 123.) döntéseket.

³²² Lásd a cseh alkotmánybíróság Landtova-döntését 2012-ben (Pl. ÚS 5/12), vagy a dán legfelső bíróság Ajos-döntését 2016-ban (15/2014), amelyekben az EUB egy-egy határozatát (C-399/09 Landtova; C-441/14 Dansk Industri v. Rasmussen) *ultra vires*-nek nyilvánították.

³²³ H. Weiss és társai, B. Lucke és társai, P. Gauweiler, valamint J. H. Stein és társai.

³²⁴ Alapvetően a 2015. március 4-i (EU) 2015/774 európai központi banki határozat (HL 2015. L 121., 20.) és módosításai.

³²⁵ BVerfGE 126, 286. rendelkező rész 1. pont b) alpont – Honeywell.

³²⁶ Először az OMT-ügyben járt el így a német Szövetségi Alkotmánybíróság, majd második alkalommal a PSPP-ügyben intézett előzetes döntéshozatali kérelmet az EUB-hoz.

megosztás a nemzeti központi bankok költségvetési forrásokból történő feltőkésítését teheti szükségessé].

Ez utóbbi kérdést az EUB nem válaszolta meg, mert azzal túllépné a hatáskörét: hipotetikus problémára vonatkozó tanácsadó véleményt adna.³²⁷ Részletesen foglalkozott viszont az *ultra vires* kérdésekkel, és vizsgálta az arányosság követelményének teljesülését is. Az érvelés az ESM- és OMT-ügyekben hozott Pringle- és Gauweiler-ítéletekre³²⁸ támaszkodik és az euróválság kezelésének logikájába illeszkedik. Ebben az esetjogi vonalban az alapprobléma az, hogy a szerződések alapján a monetáris politika az EKB hatásköre, míg a gazdaságpolitika a tagállamoké, ugyanakkor nem választható el egyértelműen a két terület,³²⁹ és nem zárható ki, hogy a monetáris politikai intézkedéseknek reálgazdasági hatása lesz.³³⁰ Az EUB szerint ugyanakkor nem is lehet eleve kiküszöbölni minden lehetőségét annak, hogy az EKB és az euróövezeti központi bankok rendszere a monetáris és pénzügyi feltételeket könnyítő, de reálgazdasági hatásokkal is járó intézkedéseket fogadjon el, ha azok hatásait előre láthatja és tudatosan számításba veszi. Ez ugyanis egyet jelentene annak megtiltásával, hogy felhasználja a szerződések által a monetáris politika célkitűzéseinek elérése érdekében rendelkezésére bocsátott eszközöket, és ez különösen egy deflációs kockázattal járó gazdasági válsághelyzet körülményei között olyan akadályt képezhetne, amely ellehetetlenítené az elsődleges jog alapján rá háruló feladat teljesítését.³³¹ Ezért

³²⁷ Lásd Weiss-döntés 159. és 166–167. pontok: „Az ötödik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy összeegyeztethető-e az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével, valamint az EUMSZ 123. és EUMSZ 125. cikkel az EKB azon határozata, amely előírja, hogy meg kell osztani a tagállamok központi bankjai között azon veszteségek teljes összegét, amelyek e központi bankok egyikét valamely tagállam esetleges nemteljesítése miatt érhetik olyan körülmények között, amikor e veszteségek nagysága e központi bank feltőkésítését teszi szükségessé. [...] a Bíróság – anélkül, hogy ne lépné túl hatáskörét – nem adhat választ az ötödik kérdésre úgy, hogy tanácsadó véleményt fogalmaz meg egy olyan problematikáról, amely a jelen állás szerint hipotetikus (lásd ebben az értelemben: 2016. november 10-i Private Equity Insurance Group ítélet, C-156/15, ECLI:EU:C:2016:851, 56. pont; 2017. március 28-i Rosneft ítélet, C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, 194. pont). Következésképpen meg kell állapítani, hogy az ötödik kérdés elfogadhatatlan.”

³²⁸ C-370/12, Pringle, 2012. november 27-i ítélet, ECLI:EU:C:2012:756; C-62/14, Gauweiler és társai, 2015. június 16-i ítélet, ECLI:EU:C:2015:400.

³²⁹ Weiss-döntés, 60. pont: „E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy az EUMSZ 127. cikk (1) bekezdése többek között előírja, hogy egyrészt az árstabilitás fenntartására irányuló elsődleges célkitűzés veszélyeztetése nélkül a KBER támogatja az Unión belüli általános gazdaságpolitikát, másrészt pedig a KBER az EUMSZ 119. cikkben meghatározott alapelveket tiszteletben tartva tevékenykedik. Ebből következik, hogy az EUMSZ VIII. címében szereplő rendelkezések által kialakított intézményi egyensúlyon belül, amelynek keretébe illeszkedik a KBER számára az EUMSZ 130. cikkben és az EUMSZ 282. cikk (3) bekezdésében biztosított függetlenség, a Szerződések alkotói nem kívántak teljes elhatárolást alkalmazni a gazdaságpolitika és a monetáris politika között.”

³³⁰ Weiss-döntés, 61–62. pontok: „Ebben az összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy a monetáris politika valamely intézkedése nem hasonlítható egy gazdaságpolitikai intézkedéshez kizárólag amiatt, hogy olyan közvetett hatásokat fejthet ki, amelyekre a gazdaságpolitika keretében is törekedhetnek (lásd ebben az értelemben: 2012. november 27-i Pringle ítélet, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, 56. pont; 2015. június 16-i Gauweiler és társai ítélet, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400, 52. pont). A kérdést előterjesztő bíróság azon álláspontjának, miszerint egy nyíltpiaci műveletekre vonatkozó program bármely hatása, amely a KBER részéről e program bevezetésekor tudatosan számításba vett és bizonyossággal előre látható volt, nem tekinthető e program »közvetett hatásának«, nem lehet helyt adni.”

³³¹ Weiss-döntés, 67. pont.

az ilyen „közvetett” hatások az intézkedés minősítésénél nem vehetők figyelembe. Ezt követően az EUB viszonylag hosszan fejtegette a PSPP keretében hozható intézkedések arányosságát, figyelemmel azok célszerűségére, a célok elérésére való alkalmaságára, a szükséges mérték megtartására, az időtartamra és az ideiglenes jellegre, és arra jutott, hogy az EKB határozata nem sérti az arányosság elvét.³³²

Érdekesség, hogy az ügyben az olasz kormány a teljes előzetes döntéshozatali kérelem elfogadhatatlanná nyilvánítása mellett érvelt, arra hivatkozva, hogy a német Szövetségi Alkotmánybíróság „ügy kéri a Bíróság véleményét, hogy nem ismeri el az ezen előzetes döntéshozatal iránti kérelemre adható válasz kötelező érvényét”. Ezzel szemben az EUB úgy látta, hogy „[e]zek az állítások [...] nem igazolhatják az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlanságát, mivel egyrészt e kérelem közvetlenül az uniós jog értelmezésére és uniós jogi aktusok érvényességére vonatkozik, másrészt pedig a Bíróság által az előzetes döntéshozatali eljárás során hozott ítélet az alapügy elbírálásánál a nemzeti bíróságra nézve kötelező erejű e jog értelmezését vagy az ilyen jogi aktusok érvényességét illetően.”³³³

[A PSPP-döntés és az elvi tételek] Érdemes előrebocsátani, hogy a német Szövetségi Alkotmánybíróság az indítványozók panaszainak jelentős részét nem fogadta be, vagy megvizsgálta ugyan, de megalapozatlannak tartotta. Az ítélet rendelkező részében csak annak adott helyt, hogy a német szövetségi kormány és a szövetségi parlament az indítványozóknak a GG 38. cikk (1) bekezdés 1. mondatában biztosított választójogát – összefüggésben a GG megváltoztathatlan rendelkezéseivel [GG 20. cikk (1)–(2) bekezdés, 79. cikk (3) bekezdés] – azáltal sértette meg, hogy elmulasztotta megtenni a megfelelő intézkedéseket, amikor az EKB PSPP-határozataiban a Kormányzótanács nem értékelt és nem is támasztotta alá, hogy az e határozatokban előírt rendelkezések megfelelnek az arányosság elvének.³³⁴

Az alapjogsértő mulasztás tehát a szövetségi kormányt és parlamentet terheli, mert fel kellett volna lépniük annak érdekében, hogy a PSPP-határozatokban az EKB kellően igazolja az előirányzott intézkedések arányosságát. Vagyis a panaszosok alkotmányjogi panaszai csak annyiban voltak megalapozottak,³³⁵ amennyiben a német szövetségi kormány és parlament mulasztását állították, mivel azok nem tettek megfelelő lépéseket annak biztosítása érdekében, hogy az EKB a PSPP végrehajtásakor ne lépje át monetáris politikai hatáskörét a tagállamok gazdaságpolitikai kompetenciái rovására.

Ehhez a tenorhoz csatlakozik tíz elvi tétel és 237 szakaszból álló indokolás (az eredeti német szöveg 110, a döntéssel egyidejűleg közzétett angol fordítás összesen 94 oldal), erre tekintettel jelen ismertetésben elsősorban a *Leitsatz*-okra támaszkodunk.

Az első két elvi tétel az EUB hatáskörének határaitól szól. Ha az *ultra vires* felülvizsgálat vagy az identitásvizsgálat kérdéseket vet fel az Európai Unió aktusainak érvényességével vagy értelmezésével kapcsolatban, a Szövetségi Alkotmánybíróság főszabályként az ilyen aktusok felülvizsgálatát az EUB értelmezésével összhang-

³³² Weiss-döntés, 71–100. pontok.

³³³ Weiss-döntés, 18–19. pontok.

³³⁴ PSPP-döntés, rendelkező rész 3. pont.

³³⁵ PSPP-döntés, msz. 97.

ban végzi el. Az EUB átlépi az EUSZ 19. cikke (1) bekezdésének második mondatában meghatározott hatáskörét, ha a szerződések *értelmezése nem érthető*, és ezért *objektíve önkényesnek* tekintendő. Ha az EUB átlépi ezt a határt, döntéseire már nem vonatkozik az EUSZ 19. cikke (1) bekezdésének második mondatában meghatározott mandátum a belső jogi kihirdető törvény összefüggésében; és legalábbis Németország vonatkozásában ezek az ítéletek nélkülözik az alaptörvény felhatalmazó és megváltoztathatatlan rendelkezéseinek összefüggésében megkövetelt demokratikus legitimitáció minimumát [GG 23. cikk (1) bekezdés 2. mondat, 20. cikk (1)–(2) bekezdés, valamint 79. cikk (3) bekezdés].³³⁶

Az EUB akkor lépi át a hatáskörét és válik önkényessé az értelmezése, ha nyilvánvalóan *figyelman kívül hagyja a hagyományos európai értelmezési módszereket*, vagy tágabban azokat az általános jogelveket, amelyek közösek a tagállamok jogában. Mindaddig, amíg az EUB elismert módszertani elveket alkalmaz és a határozata nem önkényes objektív szempontok mentén, a német Szövetségi Alkotmánybíróságnak akkor is tiszteletben kell tartania azt, ha az EUB olyan álláspontot alakít ki, amellyel szemben nyomós érvek hozhatók fel.³³⁷ A hatáskör túllépése csakis akkor tekinthető nyilvánvalónak, ha ez a megállapítás gondos és alaposan indokolt értelmezésből fakad.³³⁸ A szövetségi alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban az EUB a Weiss-döntésében *nyilvánvalóan nem veszi figyelembe az arányosság elvének jelentőségét és érvényesülési körét*, noha az más szempontok mellett szintén alkalmazandó az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztásra, és az EUB álláspontja módszertanilag sem tartható, mert nyilvánvalóan figyelman kívül hagyja a PSPP tényleges hatásait – ezért az EUB ítélete *ultra vires* aktusnak minősül, amelynek nincs kötelező ereje Németországban.³³⁹ Az arányosság elvének alkalmazásakor a német jog különbséget tesz az alkalmasság (*Geeignetheit*), a szükségesség (*Erforderlichkeit*) és a megfelelőség (*Angemessenheit*) elemei között – a német Szövetségi Alkotmánybíróság szerint az EUB ezeket az összetevőket nem értékelte kellőképpen.³⁴⁰

Mindez a tagállami hatáskörök védelmére vetítve azt jelenti, hogy amennyiben a tagállamok alapvető érdekei érintettek, amint ez általában az Európai Unióra ruházott hatáskörök és demokratikusan legitímált európai integrációs program értelmezésekor felmerül, a bírói kontroll nem fogadhatja el egyszerűen, közelebbi vizsgálat nélkül az Európai Központi Bank által kialakított álláspontot. A szóban forgó intézmény számára biztosított széles mérlegelési jogkör, valamint az EUB által alkalmazott korlátozott felülvizsgálati szint együttesen egyértelműen *elmulasztja kellőképpen érvényre juttatni a hatáskör-átruházás elvét*, és megalapozza a tagállami kompetenciák folyamatos erózióját.³⁴¹

³³⁶ PSPP-döntés, Leitsatz 1–2.

³³⁷ PSPP-döntés, msz. 112.: „Mit der in Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV enthaltenen Aufgabenzuweisung, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge zu sichern, ist auch ein Anspruch auf *Fehlertoleranz* verbunden (vgl. BVerfGE 126, 286 <307>; 142, 123 <200 f. Rn. 149>).” Kiemelés a szerzőtől.

³³⁸ PSPP-döntés, msz. 113.

³³⁹ PSPP-döntés, msz. 119.

³⁴⁰ PSPP-döntés, msz. 125.

³⁴¹ PSPP-döntés, Leitsatz 3–4.

Innentől a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában bevett *demokrácia-érvelés* következik. A demokrácia elvének védelme érdekében elengedhetetlen az Európai Unióban a hatáskörmegosztás alapjainak tiszteletben tartása. Az európai integrációs menetrend (*Integrationsprogramm*) finalitása nem sértheti a hatáskör-átruházás elvét, amely az Európai Unió egyik alapelve.³⁴²

Az Európai Unió és a tagállamok közötti hatáskörök elhatárolásakor az arányosság elve, valamint érvényesülésének átfogó értékelése és mérlegelése rendkívül fontos *a demokrácia és a népszuverenitás alapelvei* szempontjából. E követelmények figyelmen kívül hagyása potenciálisan megváltoztatja az Európai Unióban a hatáskörmegosztás alapjait, aláásva a hatáskör-átruházás elvét.³⁴³ Ide kívánkozik az indokolásból magyarázatként, hogy az alkotmánybíróság gyakorlata szerint a német közhatalom demokratikus legitimitációja a népszuverenitás elvének lényeges tartalmához tartozik – amelynek végső esszenciája a választójog –, és ezért a GG 79. cikk (3) bekezdése által védett alkotmányos identitás részét képezi; ebből adódóan az európai integráció hatókörén kívül áll. A szuverén hatáskörök (főhatalmi jogosítványok) átruházásának módja és mértéke ki kell elégítse a demokratikus elveket. Meg kell őrizni a Bundestag számára biztosított érdemi mozgásteret – különösen költségvetési hatásköre esetében.³⁴⁴

A PSPP csak akkor felel meg az arányosság elvének, ha megfelelő és szükséges eszköz a kitűzött cél eléréséhez; az arányosság elve pedig megköveteli a program monetáris politikai célkitűzésének és a gazdaságpolitikai hatásoknak a meghatározását, mérlegelését és kiegyensúlyozását. Amikor egy program monetáris politikai célkitűzését feltétel nélkül érvényesítik és a gazdaságpolitikai hatásokat ignorálják, akkor az arányosság elve sérül. Az a tény, hogy a Központi Bankok Európai Rendszerének nincs felhatalmazása gazdaság- vagy szociálpolitikai döntések meghozatalára, nem zárja ki, hogy egy államkötvénnyvásárlási programnak például az államadósságra, a személyes megtakarításokra, a nyugdíjakra és a nyugdíjrendszerekre, az ingatlanárakra vagy a gazdaságilag életképtelen társaságok fennmaradására gyakorolt hatását figyelembe veszik az arányosság vizsgálatakor az EUSZ 5. cikk (1) bekezdés második mondatának, valamint 5. cikk (4) bekezdésének megfelelően, és – összességében értékelve – mérlegelik ahhoz a monetáris politikai célkitűzéshez képest, amelyet a program el kíván érni és elérhet.³⁴⁵

A német Szövetségi Alkotmánybíróság ugyanakkor a PSPP-t egészében nem találta alkotmányellenesnek. Álláspontja szerint annak megállapítása, hogy egy olyan program, mint a PSPP, nyilvánvalóan megkerüli-e az Európai Unió működéséről szóló szerződés 123. cikkében meghatározott, a közszféra monetáris finanszírozásának tilalmáról szóló rendelkezéseket, nem egyetlen kritériumon múlik, hanem a releváns körülmények átfogó értékelését igényli. Különösen a 33%-os beszerzési korlát és a beszerzéseknek az Európai Központi Bank tőkekulcsa szerinti megoszlása megakadályozza, hogy a PSPP keretében az egyes tagállamok javára szelektív intézkedéseket hozzanak, és az eurorendszer az egyik tagállam többségi hitelezőjévé váljon. Ha

³⁴² PSPP-döntés, Leitsatz 5.

³⁴³ PSPP-döntés, Leitsatz 6. a).

³⁴⁴ PSPP-döntés, msz. 101.

³⁴⁵ PSPP-döntés, Leitsatz 6. b)–c).

a PSPP szerinti kötvényvásárlások kockázatmegosztási rendszere (visszamenőleges) változásokon menne át, ez befolyásolná a német Bundestag általános költségvetési felelőssége által meghatározott korlátokat, és összeegyeztethetetlen lenne az alaptörvény 79. cikk (3) bekezdésével. Ez lényegében a harmadik felek által hozott, előre nem látható következményekkel járó döntésekért való felelősség feltételezését jelenti, amely az alaptörvény alapján nem megengedett.³⁴⁶

Mi tehát a teendő a német Szövetségi Alkotmánybíróság szerint, hogy a rendelkező részben megállapított alapjogsérelmet el lehessen hártani? Az európai integrációval kapcsolatos felelősség (*Integrationsverantwortung*) alapján a szövetségi kormánynak és a Bundestagnak lépéseket kell tennie annak biztosítása érdekében, hogy az Európai Központi Bank elvégezze az arányosság értékelését. Világosan közölniük kell jogi álláspontjukat az Európai Központi Bankkal, vagy más lépéseket kell tenniük annak biztosítása érdekében, hogy helyreálljon az összhang az alapító szerződésekkel. A német alkotmányos szervek, a közigazgatás szervei és a bíróságok nem vehetnek részt sem az *ultra vires* aktusok kidolgozásában, sem alkalmazásában, végrehajtásában vagy működtetésében. Ez általában a német szövetségi bankra (a Bundesbankra) is vonatkozik.³⁴⁷

Ezt az általános tételt a Német Szövetségi Alkotmánybíróság az indokolásban konkretizálja. A központi bankok európai rendszerével (a KBER-rel) való szükséges koordinációt lehetővé tevő, legfeljebb három hónapos átmeneti időszakot követően a Bundesbank a továbbiakban nem vehet részt az EKB PSPP-határozatainak alkalmazásában és végrehajtásában, sem további kötvényvásárlással, sem a havi vásárlási volumen további növelésével, kivéve, ha az EKB Kormányzótanácsa olyan új határozatot fogad el, amely közérthetően és megalapozott módon bizonyítja, hogy az EKB által követett monetáris politikai célkitűzések nem aránytalanok a program gazdasági és fiskális politikai hatásaihoz képest. Ugyanezen feltételek mellett a Bundesbanknak biztosítania kell, hogy a PSPP keretében már megvásárolt és a portfóliójában tartott kötvényeket a KBER-rel összehangolt – esetleg hosszú távú – stratégia alapján értékesítsék.³⁴⁸

[A PSPP-döntés értékelése, nyitott kérdések] A német Szövetségi Alkotmánybíróság döntése megjelenése napjától éles kritikák kereszttüzebe került. A legnagyobb figyelmet kétségtelenül az *ultra vires* megállapítása kapta, mert a már említett Honeywell-

³⁴⁶ PSPP-döntés, Leitsatz 7–8.

³⁴⁷ PSPP-döntés, Leitsatz 9–10.

³⁴⁸ PSPP-döntés, msz. 235.: „Der Bundesbank ist es daher untersagt, nach einer für die Abstimmung im ESZB notwendigen Übergangsfrist von höchstens drei Monaten an Umsetzung und Vollzug des Beschlusses (EU) 2015/774 sowie der hierauf folgenden Beschlüsse (EU) 2015/2101, (EU) 2015/2464, (EU) 2016/702, (EU) 2017/100 und des Beschlusses vom 12. September 2019 mitzuwirken, indem sie bestandserweiternde Ankäufe von Anleihen tätigt oder sich an einer abermaligen Ausweitung des monatlichen Ankaufvolumens beteiligt, wenn nicht der EZB-Rat in einem neuen Beschluss nachvollziehbar darlegt, dass die mit dem PSPP angestrebten währungspolitischen Ziele nicht außer Verhältnis zu den damit verbundenen wirtschafts- und fiskalpolitischen Auswirkungen stehen. Unter derselben Voraussetzung ist sie verpflichtet, mit Blick auf die unter dem PSPP getätigten Ankäufe für eine im Rahmen des ESZB abgestimmte – auch langfristig angelegte – Rückführung der Bestände an Staatsanleihen Sorge zu tragen.”

és az OMT-ügyekben magát a kontrollt is rendkívül szigorú feltételekhez kötötte a Szövetségi Alkotmánybíróság – szinte valószínűtlennek tűnt, hogy előállhat olyan gyakorlati szituáció, amelyben az alkalmazható. Ezt a nézetet osztottuk szerzőtársammal, Vincze Attilával közösen jegyzett könyvünkben is.³⁴⁹ A feltételrendszer alapján „a Szövetségi Alkotmánybíróság csak akkor gyakorolja az *ultra vires* kontrollt, ha a *hatáskör túllépése kellőképpen minősített*, ami azt jelenti, hogy a hatáskör túllépése *nyilvánvaló* és az uniós hatáskör-megosztási rendben *strukturálisan a tagállamok hátrányára* történő eltolódást jelent. Annak megállapítása előtt, hogy valamely aktus *ultra vires* volt, lehetőséget kell adni az Európai Bíróságnak, hogy *előzetes döntéshozatali eljárásban* a kérdéses cselekményt megsemmisítse, ha az adott kérdést az Európai Bíróság még nem vizsgálta volna meg. Az *ultra vires* kontroll lehetősége a jelentős, *drasztikus, evidens, kiemelkedően súlyos, vagy a szerződéses alapoktól teljesen elrugaszkodó uniós jogi aktusokra* korlátozódik, és szerepe szerint jogi vészfék”³⁵⁰ – ezért úgy véltük, az *ultra vires* lényegében csak elméleti lehetőség marad,³⁵¹ miként egy EUB-döntés alkalmazásának mellőzése is. Az OMT-ügyben ugyanis megkötésként szerepelt, hogy a német Szövetségi Alkotmánybíróság mindaddig köteles tiszteletben tartani az uniós jog EUB által adott értelmezését, amíg az nem tűnik az alkalmazott módszertan alapján objektíve önkényesnek.³⁵²

A PSPP-döntés számos kérdést vetett fel, és az uniós alkotmányosság dimenziójában zajló vitáknak új impulzusokat adott.

Túl azon, hogy az EUB által alkalmazott módszertan objektíve önkényes voltát kellően alátámasztotta-e, az is vitatható, hogy számonkérheti-e a Szövetségi Alkotmánybíróság a német dogmatika szerinti arányossági vizsgálatot az uniós szerveken.

Érdemes azt is figyelembe venni, hogy az arányossági vizsgálat az EUB gyakorlatában – ha nem alapjogokról vagy alapszabadságokról van szó – sokkal inkább *common law* típusú, észszerűségi alapú, és nem a német Szövetségi Alkotmánybíróság által vázolt elemekből tevődik össze.

Vajon elvárható-e a demokrácia-kritériumok teljesítése éppen egy olyan, nem többségi típusú (*counter-majoritarian*), hangsúlyozottan független intézménytől, mint az EKB – miközben ezeknek a kritériumoknak hiánya egyébként az alkotmánybíróságokkal kapcsolatban is felmerül? Az olyan típusú szervek esetében, mint a központi bank vagy a bíróságok a legitimitáció az eredményen alapul, ez ún. funkcionális legitimitáció, amely az előbbi esetben a például a valuta stabilitásával, utóbbi esetben a jogszerűséggel, koherens ítélkezési gyakorlattal mérhető.³⁵³

Bár a döntés rendelkező része a német alkotmányos szervek számára ad instrukciót, problémát okoz egyrészt az, hogy a szövetségi kormánytól és a Bundestagtól azt

³⁴⁹ VINCZE – CHRONOWSKI (253. lj.) 202.

³⁵⁰ VINCZE – CHRONOWSKI (253. lj.), hivatkozással BVerfGE 126, 286 (304–305) – Honeywellre.

³⁵¹ Ezzel nem voltunk egyedül, mások is a sillabuszok felülvizsgálatára hívnak fel, lásd Theodore KONSTADINIDES: „The German Constitutional Court’s decision on PSPP: Between mental gymnastics and common sense” *U.K. Const. L. Blog* 14 May 2020, <https://bit.ly/3d63WP5>; Dimitrios KYRIAZIS: „The PSPP-judgment of the German Constitutional Court: an abrupt pause to an intricate judicial tango” *European Law Blog* 6 May 2020, <https://bit.ly/3bsddAn>

³⁵² BVerfGE 142, 123 (161) – OMT.

³⁵³ VINCZE – CHRONOWSKI (253. lj.) 342.

várja az alkotmánybíróság, tegyenek lépéseket, készítsék az EKB-t alaposabb arányossági kontrollra – miközben a független EKB nem fogadhat el utasítást tagállami szervektől. Másrészt, a háromhónapos türelmi idő alatt az alkotmánybíróság a dilemma megoldását voltaképpen az EKB-tól várja: ugyanis a Bundesbank csak akkor folytathatja a részvételét a PSPP-ben, ha az EKB Kormányzótanácsa igazolja a program belső arányosságát a monetáris politikai célok és a gazdaságpolitikai hatások viszonylatában. Miközben sem a német Szövetségi Alkotmánybíróság, sem más tagállami szerv nem kötelezheti, még közvetett módon sem, az EKB-t aktus kibocsátására. Eközben a szövetségi központi bank nehéz helyzetbe került, mert ha az EKB nem fogad el az arányosság érvényesülését immár kellően alátámasztó új határozatot, akkor választásra kényszerül az uniós kötelezettsége és az alkotmánybíróság által meghatározott alkotmányos kötelessége között (három hónap eredménytelen eltelte esetén fel kell hagynia a részvétellel a PSPP-ben).

Az ügy eljárási vetülete szintén érdekes: az alkotmánybírósági eljárás alkotmányjogi panasz alapján indult, amelyhez a német jogban is alapjogsérelem, illetve tényleges, közvetlen és személyes érintettség szükséges. Az *ultra vires*, az uniós szerv által elkövetett hatáskörátlépés és a választójog kapcsolatát már az OMT-ügyben is hangsúlyozta a német Szövetségi Alkotmánybíróság: a hatáskörátruházás elve igazolja és ellensúlyozza a demokratikus legitimitáció csökkenését a tagállamokban, ezért nemcsak a GG védett alapelveit, hanem a polgárok választójogát, a demokráciához való jogát is érinti. Emiatt elengedhetetlen a hatáskörmegosztási szabályok tiszteletben tartása az EU-ban. A választójog sérelmére azonban csak akkor lehet hivatkozni, ha az *ultra vires* kontroll feltételeit is igazolja az indítványozó (lásd fent, kellőképpen minősített a hatáskörátlépés), és a választójog kiüresedése nem orvosolható a rendes bíróságok vagy az EUB előzetes döntése útján.³⁵⁴

A PSPP-döntés ehhez képest absztrakt és kiterjesztő értelmezésben használja a választójogot, amelynek a sérelmét megvalósítja az is, ha a közkiadásokról nemzetek feletti szinten hozott döntés a Bundestagot jelentős mértékben megfosztja a költségvetési döntés előjogától.³⁵⁵ A választójogból vezethető le továbbá a polgárok joga arra, hogy kötelezhessék a szövetségi kormányt, a Bundestagot és adott esetben a Bundesratot (i) az uniós szervek hatáskörgyakorlásának ellenőrzésére, (ii) az integrációs program határait átlépő aktusok megalkotásában vagy alkalmazásában a részvételtől való tartózkodásra, (iii) az uniós szervek nyilvánvaló és strukturálisan jelentős hatáskörátlépése esetén az aktív fellépésre. Az ilyen széles értelemben felfogott választójog sérelme lényegében bármely uniós aktussal szemben felvethető, akkor is, ha más alapjog nem sérül.

A szakirodalom már évtizedekkel ezelőtt³⁵⁶ vizionált olyan patthelyzetet, amelyben az uniós jog és a tagállami alkotmányjog kollíziós normái, az elsőbbség és a tagállami

³⁵⁴ BVerfGE 142, 123 (83, 84; 185) – OMT.

³⁵⁵ PSPP-döntés, msz. 103–105.

³⁵⁶ Manfred BALDUS: „Zur Relevanz des Souveränitätsproblems für die Wissenschaft vom öffentlichen Recht” *Der Staat* 1997/3. 391.; Alexander SCHMIDT GLAESER: „Souveränität und Vorrang” in Armin von BOGDANDY (Hrsg.): *Europäisches Verfassungsrecht* (Berlin–Heidelberg: Springer 2003) 205–228.; CHRONOWSKI Nóra: *Integrálódó alkotmányjog* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2005) 51–53.

mi alkotmányban foglalt felhatalmazás terjedelme egymásnak feszülnek és feloldhatatlan ellentétbe kerülnek: a gondolat kísérlet most valósággá vált. A jogállamiság tengelyén a feszültséget az okozza, hogy a német alaptörvény alapján hozott döntés nem köti az EU szerveit (sem az EUB-ot, sem az EKB-t), mert az uniós jog érvényességi alapját kizárólag az alapító szerződések jelentik az elkülönült, autonóm jogrendszerek elve értelmében, miközben az uniós jog a tagállamokat és azok szerveit köti a normatív nemzetekfelettség alapján. Ha eljátszunk a gondolattal, hogy az EU akár kötelezettségzegési eljárást is indíthatna az alkotmánybírói határozat jogkövetkezményeként (ez a szerződés alapján elméletileg lehetséges), és az végső soron eljutna az EUB-hoz, akkor olyan visszas helyzet is kialakulhat a két bírói fórum között, amelyben kölcsönösen elfogadhatatlannak minősítik egymás döntését, ez azonban az eddigi kölcsönös tiszteleten alapuló attitűddel teljesen ellentétes lenne.

A PSPP-döntés fordulatot jelent abból a szempontból is, hogy egyfajta *visszatérés az ultra vires-kontrollhoz*: az alkotmányos identitás-kontroll – amely a 2010-es évtizedben felváltani látszott az *ultra vires*t a német Szövetségi Alkotmánybírói Érvelésében³⁵⁷ – bár jelen van a határozatban, mégsem dominál. Míg az identitáskontroll relatív és zárt, vagyis az érvek kizárólag az adott tagállam és az EU viszonyában igazolhatók (bilaterálisan, mert minden alkotmány identitása országról országra más és más), addig az *ultra vires* következménye relatív (alkalmazhatatlan adott tagállamban), de nyitott: a hatáskörtúllépésen alapuló érvénytelenség állítása más tagállamok számára is elfogadható érv lehet az uniós aktus értékelésekor.

A döntés után hamar felmerült a dominóeffektus lehetősége,³⁵⁸ vagyis az, hogy ezután más alkotmánybíróóságok, felsőbbbíróóságok is legitimnek tarthatják, ha eltekintenek az EUB-döntések kötelező voltától, alkalmazhatatlannak nyilvánítanak uniós aktusokat, és ezzel megállíthatatlan dezintegráció venné kezdetét, amelyben az uniós jog elsőbbsége veszélybe kerül. Az aggodalmak alaposak voltak, mint alább látjuk majd, mindazonáltal a lengyel alkotmánybíróóság nagyon más utat járt be.

A német Szövetségi Alkotmánybíróóság döntésére válaszul az EUB rövid sajtóközleményt adott ki, amelyben leszögezte, hogy az előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítélet a tagállami bíróságra kötelező, és az EUB „egyedülként rendelkezik hatáskörrel annak megállapítására, hogy valamely uniós intézmény aktusa ellentétes az uniós joggal. Az ilyen aktusok érvényességét illetően a tagállami bíróságok között fennálló nézetkülönbségek ugyanis veszélyeztethetnék az uniós jogrend egységességét, továbbá sérthetnék a jogbiztonságot. A tagállamok egyéb hatóságaihoz hasonlóan

³⁵⁷ VINCZE – CHRONOWSKI (253. lj.) 205–218.; ORBÁN Endre: *Államszervezet és szubszidiaritás mint az alkotmányos identitás sarokpontjai az Európai Unióban. Doktori értekezés* (Budapest: PPKE JÁK DI 2019) 48–58.

³⁵⁸ „Mindezek ellenére ez rossz döntés a rossz pillanatban. Más legfelsőbb bíróságok és alkotmánybíróóságok hasonló eljárásait is legitimálni fogja. A döntés a nemzeti kormányok döntését is legitimálni fogja (ezt mutatja a lengyel kormány reakciója a határozatra). Ez különösen problematikus lesz azon országok esetében, ahol a jogállamiságot komoly kihívások érik.” MADURO (318. lj.); „Lengyelországban pezsgőt bontanak.” MAYER (318. lj.); „Ezt követően a dán legfelsőbb bíróság az Ajos-ügyben szintén megragadta az alkalmat, hogy körülhatárolja az EU hatáskörét. Most azonban a BVerfG presztízse és karizmája miatt más a helyzet, és most valóban nagyon nagy a dominóhatás kockázata.” Antonia BARAGGIA – Giuseppe MARTINICO: „Who is the Master of the Treaties? The Compact Theory in Karlsruhe” *Diritti Comparati* 15 May 2020, <https://bit.ly/3cZCcon>

a nemzeti bíróságok is kötelesek biztosítani az uniós jog teljes körű érvényesülését. Csak így lehetséges, hogy az Unión belül – amelyet a tagállamok hoztak létre – biztosított legyen a tagállamok egyenlősége.”³⁵⁹

A PSPP-döntés a hosszú és válságokkal terhelt 2010-es évtized végén született, magában hordozza annak feszültségeit. A hatásait egyelőre lehetetlen felmérni. Óvatosan optimista olvasat sem lehetetlen: ahogy az első Solange-döntés pályára állította az uniós alapjogvédelem fejlesztését, majd a Maastricht-határozat az uniós demokrácia-deficit kezelése érdekében indított közös gondolkodást, még olyan forgatókönyv is elképzelhető, hogy ezzel az ítélettel egy transzparenssebb, szolidárisabb monetáris-fiskális unióhoz járul majd hozzá a német alkotmánybíróság, amely megerősíti az euroövezetet.

2.3.2. A ROMÁN ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS AZ ULTRA VIRES

Kisebbségi figyelmet kapott, hogy a román alkotmánybíróság is nyílt konfrontációt vállalt az Európai Bírósággal 2021-ben. Ennek előzménye, hogy 2021. május 18-án az EUB ítéletet hozott a román nemzeti bíróságok több előzetes döntéshozatal iránti kérelméről,³⁶⁰ amelyben határozottan állást foglalt az uniós jog elsőbbsége mellett, és elismerte az Európai Bizottság által 2007-ben Romániával szemben létrehozott együttműködési és ellenőrzési mechanizmus kötelező jellegét. Emellett az igazságszolgáltatási rendszer keretében elkövetett bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozással foglalkozó ügyészségi ügyosztály (SIIJ) vezető ügyészeinek, illetve beosztott ügyészeinek kinevezésére és visszahívására vonatkozó szabályzatok jóváhagyásáról szóló két határozat jogszerűségével is foglalkozott.³⁶¹

2021. június 8-án a román alkotmánybíróság is döntött a bírósági szervezetről szóló törvény több, a SIIJ-re vonatkozó rendelkezésének alkotmányellenességére vonatkozó beadványról.³⁶²

Az alkotmánybíróság először is megállapította, hogy a törvény és a SIIJ összhangban van a román alkotmánnyal és a jogállamiság elvével. A nemzeti bíróság az Alkotmány 148. cikke alapján jogosult figyelmen kívül hagyni a nemzeti jogszabály bármely olyan rendelkezését, amely ellentétes az uniós joggal, azonban az uniós jognak nincs elsőbbsége az alkotmánnyal szemben. Ezt más alkotmánybíróságok is kimondták már, ugyanakkor a román testület azt is leszögezte, hogy a nemzeti bíróságnak nincs hatásköre arra, hogy az Alkotmány 148. cikke alapján alkotmányosnak nyilvánított belső jogi rendelkezésnek az európai jogi rendelkezésekkel való összhangját vizsgálja.

³⁵⁹ Az Európai Unió Bírósága, 58/20. sz. sajtóközlemény, Luxembourg, 2020. május 8. <https://bit.ly/3d5wQyO>

³⁶⁰ C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 és C-397/19 egyesített ügyek, Asociația 'Forumul Judecătorelor din România', 2021. május 18., ECLI:EU:C:2021:393.

³⁶¹ Elena-Simina TĂNĂSESCU – Bianca SELEJAN-GUTAN: „A Tale of Primacy: The ECJ Ruling on Judicial Independence in Romania” *VerfBlog* 2 Juny 2021, <https://bit.ly/3zvwRUi>

³⁶² A román alkotmánybíróság 390/2021. számú határozata, angolul lásd: <https://bit.ly/3SrNSXW>

Románia nem fogadhat el olyan jogszabályt, amely ellentétes az uniós tagállami kötelezettségeivel, de ennek a tilalomnak az alkotmányos korlátja a nemzeti alkotmányos identitás koncepcióján alapul, amelyet ugyanakkor a román alkotmánybíróság nem részletezett. Mivel az Európai Bíróság 2021. május 18-i ítéletében megállapította, hogy az Európai Bizottság 2006/928 határozatából eredő kötelezettségek az Európai Bizottsággal való intézményi szintű együttműködésre hatáskörrel rendelkező valamennyi nemzeti hatóságra vonatkoznak, a román alkotmánybíróság szerint csak a politikai hatóságok kötelesek tiszteletben tartani és alkalmazni ezt az ítéletet, a bíróságok viszont nem. Az Európai Bíróság ítéletének rendelkező része, amelyben az Európai Bíróság kimondta, hogy a nemzeti bíróság jogosult figyelmen kívül hagyni a 2006/928 határozat alkalmazási területével ellentétes nemzeti jogot, a román alkotmánybíróság olvasatában a román alkotmány szerint nem megalapozott. Az indokolás szerint a 2006/928 határozat alapján kidolgozott együttműködési és ellenőrzési mechanizmus (CVM) jelentései nem olyan európai jogi szabályok, amelyeket a nemzeti bíróság közvetlenül alkalmazhatna egy nemzeti norma figyelmen kívül hagyásával. A nemzeti bírónak kerülhet abba a helyzetbe, hogy az alkotmánybíróság által alkotmányosnak nyilvánított törvény esetében egyes ajánlások elsőbbségi alkalmazásáról döntsön.

Erre tekintettel a román alkotmánybíróság is arra jutott, hogy az EUB döntése *ultra vires*, és „gyakorlatilag megtiltotta a nemzeti bíróságoknak, hogy az uniós jog alkalmazásakor figyelmen kívül hagyják az azzal ellentétes nemzeti jogszabályok rendelkezéseit.”³⁶³

2.3.3. A LENGYEL ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG AZ UNIÓS JOG ELSŐBBSÉGE ELLEN

2021. október 7-én a lengyel alkotmánybíróság részben alkotmányellenesnek nyilvánította az EUSZ 1., 2. és 19. cikkét.³⁶⁴ Míg korábban ugyanezeket a szerződéses rendelkezéseket már összeegyeztethetőnek találták³⁶⁵ a lengyel alkotmánnyal, magának a bíróságnak az összetétele azóta gyökeresen megváltozott. A lengyel miniszterelnök kezdeményezésére olyan testület hozott határozatot, amely a bevett eljárás megsértésével kinevezett bírákból álló testülethez köthető, és amely átértelmezte mind az EUSZ, mind a lengyel alkotmány szövegét, kiszolgálva a lengyel kormánynak az EUB ellen folytatott szabadságharcát.

A kezdeteket, hogy miként jutott idáig a lengyel alkotmánybíróság, a 2015-ös kormányváltásban kell keresni. A lengyel alkotmányválság³⁶⁶ első vetülete az alkotmány-

³⁶³ Bianca SELEJAN-GUTAN: „A Tale of Primacy Part. II: The Romanian Constitutional Court on a Slippery Slope” *VerfBlog* 18 Juny 2021, <https://bit.ly/3z2jaUa>

³⁶⁴ A döntést részletesen elemzi BLUTMAN László: „Az uniós jog elsőbbsége: alkotmánybíróságok lázadása” *Közjogi Szemle* 2022/1. 1–10.

³⁶⁵ Lásd a K 18/04. sz. ügyet.

³⁶⁶ Wojciech SADURSKI: *How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding* (Sydney: Sydney Law School 2018); Wojciech SADURSKI: *Poland's Constitutional Breakdown* (Oxford: Oxford Scholarship 2019); Zofia KINOWSKA-MAZARAKI: „The Polish Paradox: From a Fight for Democracy to the Political Radicalization and Social Exclusion” *Social Sciences* 2021/3. 112.; Timea

bíráskodás korlátozása volt, amely az aktuális parlamenti többség és a lengyel alkotmánybíróság egymásnak feszülésében nyilvánult meg, hatalomtechnikai magyarázata pedig az, hogy a lengyel kormányzat rendszerszintű – de nem feltétlenül alkotmányos – átalakítások érdekében igyekezett visszaszorítani az alkotmányossági kontrollt.

A lengyel alkotmányossági válság 2015 őszétől került az európai intézmények érdeklődésének középpontjában. Az Európai Bizottság – bevezetése óta első alkalommal – megindította Lengyelországgal szemben a jogállamisági mechanizmust.³⁶⁷ Az Európa Tanács Velencei Bizottsága pedig – a lengyel kormány kérése alapján – megvizsgálta a lengyel alkotmánybíróságra vonatkozó törvénymódosításokat és véleményét³⁶⁸ 2016. március 11-én tette közzé.

[Előzmények: „Court capture” lengyel módra] Mivel kezdődött a lengyel alkotmánybíróság kálváriája? 2015-ben a korábbi parlament új alkotmánybírósági törvényt fogadott el, amely lehetővé tette a Szejmnek öt új alkotmánybíró megválasztását: hármat azok helyére, akiknek megbízatása november 6-án járt le, és kettőt azok helyére, akiknek megbízatása december 2-án, illetve 8-án. Ez azt is jelentette, hogy a parlament olyan ügyekben kapott döntési felhatalmazást, amelyek nyilvánvalóan túlnyúltak október 8-án záruló őszi ülészakán. Mindezt az indokolta, hogy a parlamenti választások időpontja egészen júliusig bizonytalan volt: fennállt annak a veszélye, hogy az alkotmánybírák megbízatása akkor szűnik meg, amikor még nincs új parlament, amely újakat választhatna helyettük, a régi pedig már nem ülésezik, vagyis alkotmánybírói pozíciók maradnak betöltetlenül. A törvény azt is előírta, hogy az említett alkotmánybírák személyére a szabályozás hatályba lépésétől számított 30 napon belül javaslatot kell tenni. Ez alapján a régi Szejm 2015. október 8-án megválasztotta mind az öt alkotmánybíró, akiknek megbízatása a korábbi mandátumok megszűnését követő napon, vagyis november 7-én, december 3-án és december 9-én indult volna. Ezután a bírák letették volna esküjüket, amit azonban az államfő nem fogadott el, arra hivatkozva, hogy a bírák megválasztása alkotmányellenes volt.

A 2015. október 26-i választásokon a korábbi kormánypárt, a Civil Platform (PO) és koalíciós partnere, a Lengyel Parasztpárt (PSL) a várakozásoknak megfelelően alulmaradt, a Jog és Igazságosság (PiS) pedig egymaga képes volt parlamenti többséget szerezni, így koalíciós partner nélkül alakíthatott kormányt. Az új Szejm első aktusai egyikeként november 19-én átfogóan módosította az alkotmánybírósági törvényt: többek között hatályon kívül helyezte a júniusi törvénynek azt a rendelkezését, amely lehetővé tette az öt alkotmánybíró idő előtti megválasztását, és hétnapos határidőt szabott arra, hogy az így megüresedő öt alkotmánybírói pozíció betöltésére személyi javaslat szülessen.

DRINÓCZI – Agnieszka BIEN-KACALA: „Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland” *German Law Journal* 2019/8. 1140–1166. Átfogóan, elméleti megalapozással Timea DRINÓCZI – Agnieszka BIEN-KACALA: *Illiberal Constitutionalism in Poland and Hungary. The Deterioration of Democracy, Misuse of Human Rights and Abuse of the Rule of Law* (Routledge 2021).

³⁶⁷ Rule of law in Poland: Commission starts dialogue, 13 January 2016, <https://bit.ly/3A5MMdz>

³⁶⁸ CDL-AD(2016)001-e Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), <https://bit.ly/3BGz95q>

Az Alkotmánybíróság 2015. december 3-án – még a fenti módosítást megelőző jogi helyzetet vizsgálva – kimondta, hogy a régi Szejm által lefolytatott alkotmánybíró-választás csak részben volt alkotmányos: az a parlament jogosult megválasztani az alkotmánybírákat, amelynek idején adott alkotmánybírói pozíció megüresedik. Amennyiben eszerint jár el a parlament, a választás akkor sem lesz alkotmányellenes, ha az üresedés előtt történik. Ezzel szemben, ha olyan bírói pozícióról dönt, amely már az új Szejm idején válik betöltendővé, döntése ellentétes lesz az alkotmánnyal. Ebből adódóan a korábbi Szejm által választott öt tagból csak háromnak keletkezett alkotmányosan a megbízatása. A határozat azt is rögzítette, hogy az elnöknek semmiféle alkotmányon alapuló jogosultsága nincs arra, hogy a Szejm által jogszerűen megválasztott alkotmánybírák hivatalba lépését késleltesse vagy megakadályozza. Ezt követően az alkotmánybíróság a november 19-i törvénymódosítást is részben alkotmányellenesnek találta december 9-én: öt új alkotmánybíró választása esetén ugyanis 18 tagú lenne a testület, amely az alkotmány szerint maximum 15 tagból állhat.

A Szejm azonban be sem várta a döntést: december 2-án megválasztott öt új alkotmánybíró, akiknek az esküjét még aznap éjjel elfogadta az államfő. Az alkotmánybíróság megrendszabályozása érdekében pedig december 22-én megszületett a rá vonatkozó törvény újabb módosítása, amely minden addiginál erőteljesebben korlátozta a testületet alkotmányos funkciója betöltésében. Egyrészt az új szabályok értelmében a 15 bíróból legalább tizenháromnak jelen kell lennie a döntések meghozatalakor, köztük a testület elnökével és alelnökével, és emellett minősített többséggel kell dönteniük. Korábban elegendő volt öt, bonyolultabb vagy jelentősebb ügyek esetében kilenc bíró jelenléte, a döntéseket pedig egyszerű többséggel hozták meg. Másrészt előírták, hogy a korábbi két hét helyett háromtól hat hónapig terjedő időközzel kell a végső döntéseket meghozni.

2016. március 9-én született meg az alkotmányvédő testület döntése az alkotmánybíróság eljárását korlátozó, 2015. december 22-én elfogadott törvényről,³⁶⁹ amelynek számos rendelkezése alkotmányellenesnek bizonyult. A testület kimondta, hogy a vizsgálat tárgyát képező eljárási szabályok³⁷⁰ a konkrét ügyben nem alkalmazhatók, vagyis adott ügyben a módosítás előtti eljárási szabályok keretei között kell gyakorolnia alkotmányban biztosított hatáskörét. Az az előírás, amely szerint a döntéshozatalban tizenhárom bírónak kell részt vennie, effektíve nem is érvényesülhet, mivel a döntéshozatal időpontjában csupán tizenkét érvényesen megválasztott alkotmánybíró van. A lengyel kormány válaszul az eljárási szabályok sérelmére hivatkozva elutasította a határozat közzétételét a hivatalos lapban, azzal az indokolással, hogy az nem kötelező ítélet, hanem pusztán állásfoglalás az alkotmánybíróság részéről. Ezzel a kormány mintegy felülbírálta az alkotmányossági döntést. E lépést – mint az európai jogállami követelményekkel és standardokkal mérőben ellentétes reakciót – az Európa Tanács Velencei Bizottsága is elítélte az alkotmánybírói döntés után két nappal közzétett véleményében.³⁷¹ Az érvelésnek most három aspektusát tekintjük át.

³⁶⁹ K 47/15. számú ügy, <https://bit.ly/3BOcq7w>

³⁷⁰ LUKONITS (247. lj.) 34–41., 35.

³⁷¹ Venice Commission Opinion 833/2015 on amendments to the act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, 11 March 2016, point 43, <https://bit.ly/3d10DIS>

A lengyel alkotmánybíróság mindenekelőtt leszögezte, hogy jogosult alkotmányosági vizsgálat alá vonni a saját eljárására vonatkozó szabályokat. Mi több, az ilyen ügynek prioritást kell adnia, mivel nem járhat el és nem hozhat döntést olyan szabályok alapján, amelyek alkotmányosságával kapcsolatban kétségek merülnek fel. Ha így tenne, veszélyeztetné a folyamatban lévő ügyek eldöntését, a jogkereső polgárok jogait és szabadságát, s végső soron a saját további döntéseinek a legitimitását.

A testület azonban nemcsak az eljárási szabályok felülvizsgálatát ítélte nélkülözhetetlennek, hanem azt is, hogy e vizsgálatnak a régi eljárási szabályok alapján kell végbemennie. Mivel az alkotmánybírósági döntés mindenkire kötelező és végleges, vagyis az alkotmány nem ad lehetőséget azok felülvizsgálatára vagy megtámadására az eljárási szabályok megsértése miatt, tehát az alkotmánybírósági döntés eljárási fogytékosságai irreverzibilisek, így kiemelkedően fontos még az alkalmazásuk előtt felülvizsgálni a döntések alapját képező olyan eljárási szabályokat, amelyek alkotmányossága kétséges. Elfogadhatatlan, hogy ugyanazok a rendelkezések egyszerre jelentsék alapját és tárgyát is az eljárásnak. Ezzel a testület az eljárási alkotmányosság és az eljárási legitimitáció mellett foglalt állást és kizárta a vizsgálat alá vont módosító rendelkezések alkalmazhatóságát a konkrét ügyben.

Érdemes felidézni, hogy a magyar alkotmánybíróság ezt az összefüggést figyelmen kívül hagyta a negyedik alaptörvény-módosításról szóló döntésében, vagyis a módosított alaptörvényi keretek között járt el, miközben azok a vizsgálat tárgyát is képezték. Csak Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye mutatott rá a logikai ellentmondásra.³⁷² Igaz, a lengyel alkotmánybíróságnak alkotmány alatti szabályozásról kellett döntést hoznia, egyértelműen az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom elválasztása spektrumában mozgott, amikor arra hivatkozott, hogy az alkotmányból következően a testület még érvényes és hatályos törvényi szabályok alkalmazását is jogosult mellőzni, lévén kizárólag az alkotmánynak alárendelt, független szerv.

A lengyel testület azt is egyértelművé tette, hogy adott jogi helyzetben az alkotmánybíróság teljes ülése tizenkét tagból áll, mivel az előző év októberében és decemberében megválasztott tagok egyes állami szervek eljárási hibáira, mulasztásaira és alkotmányosértő aktusaira visszavezethetően nem jogosultak részt venni a döntéshozatalban. (A régi Szejm által választott öt bíróból csak három léphetne érvényesen hivatalba, viszont ők nem tehetek esküt, következésképp az új Szejm által választott öt bíróból csak kettő megválasztása érvényes, a többi „számfeletti”). Kizárólag az ítéltetésre jogosult (szabályosan megválasztott és hivatalba lépett) bírák jelenthetik a teljes ülést, amely megfelel az alkotmányban előírtaknak, ott ugyanis csupán felső limit (tizenöt fő) található a tagok számára, azt már nem mondja ki az alkotmány, hogy e maximális létszámot kötelezően be is kell tölteni. A teljes létszám hiánya nem lehet akadály a alkotmányos funkció ellátásának. A döntéshozatal szempontjából figyelmen kívül kell hagyni az új kettős kétharmados szabályt is, mivel az alkotmány azt mondja ki, hogy az alkotmánybíróság a határozatait egyszerű többségi szavazással fogadja el.

Az alkotmánybíróság ezután egyfajta ellentámadásba lendült a törvényhozóval szemben – figyelemmel az ügy háttérében zajló politikai diskurzusra, amelyben kor-

³⁷² 12/2013. (V. 24.) AB határozat [95]–[115], Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye.

mányoldalról már menet közben elhangzottak kritikák, hogy a testület nem a módosított eljárási szabályokat követve jár el. Az alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a módosító törvény vitája és elfogadása olyan súlyos eljárási szabálysértésekkel zajlott, amelyek önmagukban alkotmányellenességet eredményeznek. A parlament három olvasat helyett két olvasatban tárgyalt, a gyorsított eljárás miatt az ellenzéki jogok sérültek, az érintett állami szervekkel való konzultáció elmaradt, a kormánytöbbség az alkotmánybíróság korábbi döntésében megállapított (eljárási) alkotmányossági követelményeket figyelmen kívül hagyta, a hatályba léptetés és a *vacatio legis* hiánya pedig súlyosan érinti a folyamatban lévő ügyeket. Az eljárási szabályok negligálása a döntés, vagyis a törvényi tartalom legitimitációját ássa alá, de súlyosan sérti a jogállamiság elvét is. Tartalmi alkotmányellenességet okoz – mivel összhatásában ellehetetleníti az alkotmánybírósági döntéshozatalt – az eljárási határidők szabályozása, valamint a kettős kétharmad követelménye is.

Mindezekre figyelemmel az alkotmányellenes szabályokat a testület megsemmisítette, és azt is kijelentette, hogy az alkotmány alapján más állami szerv a döntését nem vonhatja kétségbe, hanem köteles azt tiszteletben tartani és végrehajtani. Mind ez azonban nem állta útját annak, hogy a kormánytöbbség végül elfoglalja a lengyel alkotmánybíróságot,³⁷³ és a testület fent bemutatott, még az alkotmányosság megőrzésének (*restorative constitutionalism*) szellemében hozott döntését felülírja,³⁷⁴ majd serény igazságügyi reformba kezdjen.

Megállapítható, hogy a működő illiberalizmus az alkotmányosság dimenziójában a jogállamiság kontra demokrácia típusú intézkedésekben jelenik meg, azaz a hatalom birtokosai két alkotmányi elv összehangolása, együttértelmezése helyett azok szembeállításával, a többségi demokráciára hivatkozással korlátozzák a jogállamiság elvének érvényesülését. A hatalomgyakorlás síkján ez az alkotmánybíróság (jogállamiság) és a parlament (demokrácia) egymásnak feszülésében jelenik meg. A parlamenti többség a demokratikus legitimitációjára hivatkozva felülbírálja, hatásköreiben vagy eljárásában korlátozza az alkotmánybíráskodást. Az ilyen drasztikus, demokratúrát sejtető intézkedések érthetően élénk reakciókat váltanak ki a többszintű alkotmányos térségben.

Az Európai Bizottság által elindított jogállamiság mechanizmus nem volt hatásos, a Velencei Bizottság véleménye sem állította meg az eróziót, noha a végleges vélemény azt is hangsúlyozta, hogy a nemzetközi és az európai standardok szerint az alkotmánybírósági döntést tiszteletben kell tartani, azt a kormányzat nem negligálhatja – vagyis a Velencei Bizottság támogatta a lengyel alkotmányvédő szervet. Ugyanakkor, az uniós döntéseket – így kötelezettszegési eljárás indítását vagy az EUSZ 7.

³⁷³ Itt érdemes utalni arra, hogy az EJEB a Xero Flor kontra Lengyelország ügyben 2021. május 7-én hozott ítéletében vizsgálta a lengyel alkotmánybíróság elfoglalását, és megállapította, hogy Mariusz Muszyński, az új parlament által 2015-ben megválasztott egyik bíró jelenléte sérti az EJEE 6. cikkét a törvény által létrehozott bírósághoz való jog tekintetében (289–291. pontok). Case of Xero Flor w Polsce Sp. Z O.O. v. Poland (Application No. 4907/18). Lásd Marcin SZWED: „What Should and What Will Happen After Xero Flor: The judgement of the ECtHR on the composition of the Polish Constitutional Tribunal” *VerfBlog* 9 May 2021, <https://bit.ly/3Snu9bT>

³⁷⁴ Tomasz Tadeusz KONCEWICZ: „Farewell to the Polish Constitutional Court” *VerfBlog* 9 July 2016, <https://bit.ly/3QAZA0X>

cikkének alkalmazását – számos tényező befolyásolta, ezek között a Velencei Bizottság csak az egyik információforrás volt az uniós intézmények számára. Az eddigi gyakorlat alapján a Velencei Bizottság álláspontja elsősorban a politikai kontroll körében hasznosult, a jogi felelősség érvényesítésekor nem volt döntő befolyása: az Európai Bíróság és az Európai Bizottság kezdetben inkább a pozitivistá-technokrata érzésre, nem a tágabb európai jogállamiság-koncepció védelmére törekedett.³⁷⁵

Az alkotmányos válságok sűrűsödése miatt a 2010-es évek második felében már körvonalazódott, hogy szükség lenne a közös európai értékeket védő intézmények szorosabb együttműködésére, mert a *soft* eszközrendszer, a magasabb szintek fáziskésése, a 7. cikk „atombomba-eljárásá” minősítése – amellyel ugyan fenyegetünk, de igazából tudjuk, hogy nem jelenik meg³⁷⁶ – oda vezetett, hogy együttműködő helyett párhuzamos, a végtelenben sem találkozó alkotmányosságba fulladni látszik az európai projekt, párhuzamos valóságokkal. Ebben a helyzetben elmozdulást jelentett, hogy az Európai Bizottság a lengyel igazságszolgáltatási reform miatt – a bírói függetlenség elvére figyelemmel – több kötelezettségszegési eljárást indított, és a lengyel bíróságokról is érkeztek előzetes döntési kérelmek az EUB-hoz. A krízis így fokozatosan „judikalizálódott”, majd lengyel részről konfrontációhoz vezetett.

[Az uniós jog elsőbbségének megtagadása] A lengyel alkotmánybíróság a lengyel igazságszolgáltatási reformról hozott EUB-döntésekkel összefüggésben tagadta meg az uniós jog elsőbbségét.

Első alkalommal 2021. július 14-i ítéletében (P 7/20. sz. ügy) nyilvánította *ultra vires*nek az Európai Bíróságnak a lengyel fegyelmi tanácsokra vonatkozó ideiglenes intézkedését.³⁷⁷ Ezt az ideiglenes intézkedést az EUB 2020. április 8-án hozta meg és arra irányult, hogy a fegyelmi tanács működését fel kell függeszteni.³⁷⁸

Ennek előzménye, hogy Lengyelország 2017-ben új fegyelmi felelősségi rendszert fogadott el a Legfelső Bíróság és a rendes bíróságok bíráira.³⁷⁹ E jogalkotási reform keretében a Legfelső Bíróságon belül létrehozták az új fegyelmi tanácsot, amelynek feladata többek között a Legfelső Bíróság bíráival kapcsolatos fegyelmi ügyek, illetve másodfokon a rendes bíróságok bíráival kapcsolatos fegyelmi ügyek elbírálása. Az Európai Bizottság úgy ítélte meg, hogy Lengyelország az új fegyelmi felelősségi rendszer elfogadásával nem teljesítette az uniós jogból eredő kötelezettségeit, ezért kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet nyújtott be a Bírósághoz. A Bizottság

³⁷⁵ Lásd ehhez Monika KAWCZYŃSKA: „Combating the constitutional crisis in Poland – Can the European Union provide an effective remedy?” *Hungarian Journal of Legal Studies* 2021/2. 229–253.

³⁷⁶ Leonard F. M. BESSELINK: „The Bite, the Bark and the Howl: Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives” in András JAKAB – Dimitry KOCHENOV (eds.): *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States’ Compliance* (Oxford: Oxford University Press 2017) 128–144.

³⁷⁷ Judgment in the Name of the Republic of Poland, Warsaw, 14 July 2021, Ref. No. P 7/20, <https://bit.ly/3SskIYE>

³⁷⁸ A Bíróság végzése (nagytanács), 2020. április 8., Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság, Ideiglenes intézkedés – EUMSZ 279. cikk – Ideiglenes intézkedések iránti kérelem – Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése – Sąd Najwyższy (legfelsőbb bíróság, Lengyelország) Izba Dyscyplinarnáją (fegyelmi tanács) függetlensége, C-791/19. R. sz. ügy, ECLI:EU:C:2020:277.

³⁷⁹ Katarzyna GAJDA-ROSZCZYŃSKA – Krystian MARKIEWICZ: „Disciplinary Proceedings as an Instrument for Breaking the Rule of Law in Poland” *Hague Journal of the Rule of Law* 2020/3. 451–483.

szerint a fegyelmi tanács függetlensége és pártatlansága nem biztosított, mivel a tagjai kizárólag a nemzeti igazságszolgáltatási tanács által választott bírák, akik közül 25-ből 23 főt politikai testületek neveznek ki. Az uniós jogsértés a Bizottság szerint abban áll, hogy Lengyelország nem teljesítette kötelezettségeit, amelyek következnek az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdéséből – amely arra kötelezi a tagállamokat, hogy teremtsék meg azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek; és az EUMSZ 267. cikk második és harmadik bekezdéséből – amelyek az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének bizonyos nemzeti bíróságok esetén a lehetőségéről (második bekezdés), más bíróságok esetén pedig a kötelezettségéről (harmadik bekezdés) rendelkeznek.

A lengyel Alkotmánybíróság 2021 júliusában – a lengyel Legfelső Bíróság előterjesztése alapján – azt vizsgálta, hogy összhangban van-e a lengyel alkotmánnyal az EUB-nak a tagállami igazságszolgáltatási szervezetek struktúrájával és működésével kapcsolatos ideiglenes intézkedése. Az indokolást nélkülöző határozat szerint az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése (kölcsönös együttműködés) és az EUMSZ 279. cikke (az EUB ideiglenes intézkedéshez való jogköre) nem állnak összhangban a lengyel alkotmány népszuverenitásra, jogállamiságra, az alkotmány felsőbbségére és az állami szervek nemzeti joghoz kötöttségére, továbbá a nemzetközi szervezetekre és intézményekre történő hatáskörátruházására vonatkozó rendelkezéseivel, ha az EUB *ultra vires* módon kötelezi a Lengyel Köztársaságot arra, hogy a lengyel bíróságok szervezetére és működésére, valamint az előttük folyó eljárások menetére vonatkozóan ideiglenes intézkedéseket tegyen. (Az ügyhöz kapcsolódik, hogy az EUB korábban, 2019 novemberében megállapította,³⁸⁰ hogy ellentétes az uniós joggal, ha annak végrehajtása körében jogértelmezési kérdések olyan nemzeti fórumhoz tartozhatnak, amely az Alapjogi Charta 47. cikkének pártatlanságra és függetlenségre vonatkozó követelményei szerint nem minősül bíróságnak. Ugyanakkor az előterjesztő tagállami bíróság feladata annak meghatározása – adott esetben a nemzeti jog felrétételével is –, hogy a fegyelmi tanács ilyennek minősül-e.)

Válaszul a lengyel alkotmánybírói döntés másnapján az EUB megállapította,³⁸¹ hogy Lengyelország megsértette az EUSZ 19. cikkét, amikor elmulasztotta megteremteni azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott terü-

³⁸⁰ C-585/18., C-624/18. és C-625/18. sz. egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2019:982. A Bíróság ítélete (nagytanács), 2019. november 19., A. K. és társai kontra Sąd Najwyższy. A Sąd Najwyższy (Lengyelország) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmek. Előzetes döntéshozatal – 2000/78/EK irányelv – A foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód – Az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma – A Sąd Najwyższy (legfelső bíróság, Lengyelország) bírái nyugdíjkorhatárának csökkentése – A 9. cikk (1) bekezdése – A jogorvoslatihoz való jog – Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke – Hatékony bírói jogvédelem – A bírák függetlenségének elve – A Sąd Najwyższyn (legfelső bíróság) belüli új tanács létrehozása, amely többek között az e bíróság bíráinak nyugállományba helyezésével kapcsolatos ügyekben rendelkezik hatáskörrel – A nemzeti igazságszolgáltatási tanács javaslatára a Lengyel Köztársaság elnöke által újonnan kinevezett bírákból álló tanács – Az említett tanács függetlensége – Az uniós jognak meg nem felelő nemzeti jogszabályok alkalmazásának mellőzésével kapcsolatos jogkör – Az uniós jog elsőbbsége.

³⁸¹ C-791/19. sz. ügy, Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság, A Bíróság ítélete (nagytanács), 2021. július 15., ECLI:EU:C:2021:596.

leteken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek. A lengyel bírák új fegyelmi felelősségi rendszere ugyanis sérti függetlenségüket, és nem teszi lehetővé az érintett bírák számára, hogy a függetlenség maradéktalan fenntartása mellett tiszteletben tartsák az előzetes döntéshozatali mechanizmus keretében rájuk háruló kötelezettségeket. A fegyelmi tanács nem védett a lengyel törvényhozó és végrehajtó hatalom közvetlen vagy közvetett befolyásától; e tényezők közül az EUB különösen azt kifogásolta, hogy a Legfelső Bíróság bíráinak kinevezési eljárását, beleértve a fegyelmi tanács tagjait is, alapvetően egy olyan szerv (a lengyel végrehajtó és törvényhozó hatalom által jelentősen átalakított nemzeti igazságszolgáltatási tanács) határozza meg, amelynek függetlensége megalapozott kétségekre adhat okot. Az EUB hangsúlyozta azt is, hogy a fegyelmi tanács kizárólag olyan új bírákból áll, akiknek nem volt legfelső bírósági tapasztalata, valamint azt, hogy ezek az új bírák többek között igen magas díjazásban részesülnek, és az említett bíróság más bírói tanácsaiban fennálló feltételekhez képest különösen nagyfokú szervezeti, funkcionális és pénzügyi autonómiát élveznek.

A fegyelmi rendszer lehetővé teszi, hogy a rendes bíróságok bírái által hozott bírósági határozatok tartalma fegyelmi vétségnek minősüljön; ennek megfelelően ez felhasználható a bírósági határozatok feletti politikai ellenőrzés gyakorlására vagy a bírákra a döntéseik befolyásolása céljából gyakorolt nyomásgyakorlásra és alááshatja az érintett bíróságok függetlenségét. Lengyelország azt sem garantálta, hogy a rendes bíróságok bírái ellen indított fegyelmi ügyeket jogaik – különösen az eljárás alá vont bírák védelemhez való joga – tiszteletben tartásával, észszerű időn belül megvizsgálják. A nemzeti bírák fegyelmi eljárásnak vannak kitéve, ha úgy döntenek, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nyújtanak be az EUB-hoz. Ez aláássa a nemzeti bíróságok és a Bíróság közötti igazságügyi együttműködés rendszerét, amelyet a Szerződések az uniós jog egységes értelmezésének biztosítása és e jog teljes körű érvényesülésének biztosítása érdekében hoztak létre.

A konfliktuszóna egy másik vonulata, hogy az EUB 2021 márciusában ítéletet hozott a C-824/18. sz. ügyben³⁸² is a lengyel Legfelső Bíróság bíráinak kinevezésével kapcsolatban. Az EUB határozata gyakorlatilag és hatását tekintve is „felülírta” a lengyel alkotmánybíróság döntését, hangsúlyozva, hogy az uniós jog elsőbbségének elve kötelező a tagállam valamennyi szervére.³⁸³

³⁸² C-824/18. sz. A.B. és társai kontra Krajowa Rada Sądownictwa és társai ügy, a Bíróság ítélete (nagytanács), előzetes döntés, 2021. március 2., ECLI:EU:C:2021:153. Az EUB szerint a lengyel Legfelső Bíróság bíráinak kinevezési eljárása sértheti az uniós jogot, mivel a nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács határozatainak hatékony bírói ellenőrzése nem garantált. Ezen túlmenően sérülne az EUMSZ 267. cikke, ha az EUB-ot megakadályoznák abban, hogy előzetes döntéshozatali hatáskörét gyakorolja. A bírói függetlenség és pártatlanság uniós normáinak megsértéséről végső soron a kérdést előterjesztő lengyel bíróságnak kell döntenie. Jogsértés esetén az uniós jog elsőbbségének elve arra kötelezi a nemzeti bíróságot, hogy a vonatkozó jogszabály-módosításokat ne alkalmazza. A konkrét ügy tárgyát azok a 2018–2019. évi törvénymódosítások képezték, amelyek a lengyel legfelső bíróság bíráinak kinevezési eljárására vonatkoztak. Ezek végső soron azt eredményezték, hogy lehetetlenné vált a lengyel igazságszolgáltatási tanács olyan határozatai ellen jogorvoslással élni, amelyek a Legfelső Bíróság bírói tisztségére kinevezendő jelöltekről szóló javaslatlételére (vagy a javaslat elutasítására) vonatkoztak. A még folyamatban lévő fellebbezéseket lezártnak nyilvánították. Ezt öt bíró támadta meg a tagállami bíróságon.

³⁸³ C-824/18. sz. A.B. és társai ügy, 140–150.

Az EUB 2021. márciusi ítéletére válaszul Lengyelország miniszterelnöke, Mateusz Morawiecki absztrakt kérelmet nyújtott be az alkotmánybírósághoz az EUSZ 1., 2. és 19. cikkének értelmezése érdekében. Ez nem kapcsolódott konkrét ügyhöz, hanem általánosságban kérte az uniós jog és a lengyel alkotmány viszonyának értelmezését.³⁸⁴ Az alkotmánybíróság a döntését 2021. október 7-én hozta meg,³⁸⁵ egy nappal azután, hogy az EUB elutasította Lengyelországnak azt a kérelmét, hogy törölje a lengyel bírósági fegyelmi tanácsok működésének felfüggesztésére vonatkozó, ideiglenes intézkedést tartalmazó végzését.

A lengyel alkotmánybíróság kimondta, hogy az EUSZ 1. cikke az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdésével, valamint az EUSZ 2. cikkével és az EUSZ 19. cikkének (1) bekezdésével együttesen értelmezve összeegyeztethetetlen a lengyel alkotmánnyal. A döntés lényegében az EUB joghatóságát és az uniós jog elsőbbségének elvét kérdőjelezi meg.

A lengyel alkotmánybíróság egyébként korábban nem ismerte el az uniós jog elsőbbségét az alkotmánnyal szemben (amit más alkotmánybíróságok sem szoktak megtenni³⁸⁶). A K 18/04. sz. ügyben 2005 májusában,³⁸⁷ nem sokkal Lengyelország EU-csatlakozása után hozott ítéletében a bíróság egyrészt megállapította, hogy a csatlakozási szerződés nem ellentétes a lengyel alkotmánnyal, másrészt megerősítette, hogy az alkotmány a legfőbb jog az államban, és kifejtette, hogy egy alkotmányos norma és az uniós jog valamely rendelkezése közötti esetleges ütközés nem oldható fel automatikusan az uniós norma elsőbbségének feltételezésével. 2021 októberében az alkotmánybíróság eladó bírja a friss határozat szóbeli indokolásában a 2005-ös ítéletnek erre a részére hivatkozott, ugyanakkor ez egyrészt tipikus jogi csúsztatás,³⁸⁸ másrészt a miniszterelnök kezdeményezésére született döntéshez nem kapcsolódik részletes indokolás, amely alapján azt érdemben értékelni lehetne.³⁸⁹

A lengyel alkotmánybíróság 2021. októberi ítéletében lényegében azt állapította meg, hogy az EUSZ 1. cikkének első és második albekezdése lehetővé tette az európai integráció új szakaszát, amelyben az uniós intézmények a Szerződésekben rögzített és Lengyelország által a lengyel alkotmány 90. cikkével összhangban átruházott hatáskörökön túlmenően járnak el. Az alkotmánybíróság különösen az 1. cikk második albekezdését emelte ki, amelyben az EUSZ-t úgy jellemzi, mint amely „az európai népek közötti egyre szorosabb egység megteremtésének új szakaszát” jelzi. Az ítélet szerint az integráció új szakasza, amelyben az EUB hatásköre túllépi az EU-ra ruházott hatásköröket és a lengyel állam elveszíti szuverenitását, összeegyeztethetetlen a

³⁸⁴ Jakub JARACZEWSKI: „Gazing into the Abyss: The K 3/21 decision of the Polish Constitutional Tribunal” *VerfBlog* 12 October 2021, <https://bit.ly/3zAcQf0>

³⁸⁵ K 3/21. sz. ügy, <https://bit.ly/3BFwCZn>

³⁸⁶ Ennek a kérdésnek (ti. uniós jog elsőbbsége vs. tagállami alkotmány) az áttekintését lásd BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra: „Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában I.” *Európai Jog* 2007/2. 8–9.

³⁸⁷ Polish Constitutional Tribunal ruling declaring constitutional Poland’s ascension to the EU, 2005.

³⁸⁸ Stanisław BIERNAT – Ewa ŁĘTOWSKA: „This Was Not Just Another Ultra Vires Judgment!: Commentary to the statement of retired judges of the Constitutional Tribunal” *VerfBlog* 27 October 2021, <https://bit.ly/3BCBQ8l>

³⁸⁹ Alexander THIELE: „Whoever equates Karlsruhe to Warsaw is wildly mistaken” *VerfBlog* 10 October 2021, <https://bit.ly/3StSBZ9>

lengyel alkotmány 2. és 8. cikkével, amely szerint a Lengyel Köztársaság demokrati-
kus állam, ahol a legfőbb jog az alkotmány.

Az alkotmánybíróság másik tézise, hogy az EUSZ 2. cikke és 19. cikkének (1) bekezdése ellentétes a lengyel alkotmánnyal, amennyiben lehetővé teszik az alacsonyabb szintű nemzeti bíróságok és a lengyel Legfelső Bíróság számára, hogy az alkotmányt ne alkalmazzák, mellőzzék az alkotmánybíróság határozatait, és hogy vizsgálják a bírák kinevezésére vonatkozó eljárás jogszerűségét, amely az alkotmánybíróság szerint nem tartozik az EU hatáskörébe. Az alkotmánybíróság úgy érvel, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdéséből levezetve a tagállami igazságszolgáltatási rendszer szervezetének és szerkezetének vizsgálatára vonatkozó megtenni EUB lényegében új hatáskörrel ruházta fel magát. A Legfelső Bíróság szerint ez a hatáskör semmiképpen sem vezethető le az EUSZ 2. cikkből, amely pusztán „axiológiai jelentőségű” értékek felsorolása, szemben az egyértelmű szabályok megállapításával.

A döntés sokkal nagyobb megütközést váltott ki, mint a német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntése, még az is felmerült, hogy akár „jogi Polexit”-ként értékelhető. Míg a német alkotmánybíróság konkrét ügyben, a fokozatosság elvét követve, előzetes döntés kérését követően hozott egyébként vitatható döntést, addig a lengyel testület az Unió szerződéses alapjait – annak alapvető céljait, értékeit és működési elvét – kérdőjelezte meg. A lengyel alkotmánybíróság döntését egyértelműen politikailag motivált lépésnek tekintik,³⁹⁰ ráadásul olyan testület részéről, amely az EJEB szerint összetétele miatt nem elégíti ki a törvényes bíróság kritériumait.³⁹¹

Függetlenül a politikai következményektől, illetve az alkotmánybíróság legitimitásával kapcsolatos kételyektől, megállapítható, hogy ítéletében a bíróság nyilvánvalóan tévedett mind a lengyel alkotmány, mind az EUSZ értelmezésében. A korábbi alkotmánybíróság 2005-ös ítélete ugyan valóban elutasította az uniós jog elsőbbségének elvét az alkotmánnyal szemben, ugyanakkor kimondta, hogy az uniós szerződések összeegyeztethetők vele. Az ezt követő gyakorlat, különösen a Lisszaboni Szerződés elfogadása után született ítéletek³⁹² megerősítették a *status quo*-t e tekintetben. Mivel a szerződések és a lengyel alkotmány szövege azóta nem változott, a miniszterelnök 2021. évi beadványát *res iudicata* címén eleve elfogadhatatlannak kellett volna nyilvánítani. Ráadásul a lengyel alkotmány 188. cikke szerint az alkotmánybíróságnak csak arra van hatásköre, hogy a nemzetközi szerződések lengyel alkotmánnyal való összhangját vizsgálja, nincs viszont hatásköre nemzetközi bíróságok – így az EUB – ítélkezési gyakorlatának vizsgálatára.

A lengyel alkotmánnyal való állítólagos összeegyeztethetlenség az alkotmánybíróság szerint abból ered továbbá, hogy az uniós jog mechanizmust biztosít a rendes bíróságok számára az alkotmány alkalmazásának mellőzésére. Ezzel az alkotmány-

³⁹⁰ JARACZEWSKI (384. lj.); THIELE (389. lj.); Herwig C. H. HOFMANN: „Sealed, Stamped and Delivered: The Publication of the Polish Constitutional Court’s Judgment on EU Law Primacy as Notification of Intent to Withdraw under Art. 50 TEU?” *VerfBlog* 13 October 2021, <https://bit.ly/3Sogf6>; The Committee on Legal Sciences of the Polish Academy of Sciences: „Resolution No. 04/2021: of the Committee of Legal Sciences of the Polish Academy of Sciences of October 12, 2021 in regard to the ruling of the Constitutional Tribunal of October 7, 2021” *VerfBlog* 15 October 2021, <https://bit.ly/3QkKdcA>

³⁹¹ Lásd a már hivatkozott Xero Flor kontra Lengyelország ügyet, 2021. május 7.

³⁹² A lengyel alkotmánybíróság K 32/09. és SK 45/09. sz. döntései.

bíróság egyértelműen az EUMSZ 267. cikkben meghatározott előzetes döntéshozatali eljárást támadta meg, és a lengyel kormánynak gyakorlatilag szabad kezet adott arra, hogy figyelmen kívül hagyja az EUB olyan határozatait, amelyeket a lengyel bíróságok előzetes döntéshozatalra utalása nyomán hoztak. Az uniós joggal és tagsággal azonban összeegyeztethetetlen, hogy egy tagállam válogasson az uniós jogi kötelezettségei között.³⁹³

2.3.4. KÖVETKEZTETÉSEK

Míg a német Szövetségi Alkotmánybíróság döntése – a testület szerint is – kivételnek számít, és kivételként az uniós jog elsőbbségét alapjaiban nem rengeti meg, hiszen a tagállamokban az EUB döntéseit tömegesen hajtják végre, addig a román és a lengyel alkotmánybírósági döntés – különösen Lengyelország vonatkozásában, de az uniós jog alapjaira kihatóan – rendszerszintű problémát jelent. Olyan problémát, amely a gyakorlatban valószínűleg kizárólag jogállami érvek mentén nem lesz megoldható,³⁹⁴ hanem politikai lépéseket, az Európai Tanács eljárását igényli majd.³⁹⁵ A lengyel alkotmánybíróság felhasználásával a kormány arra kötelezi a nemzeti bíróságokat, hogy ne alkalmazzák az uniós jogot – ez pedig az egységes piac működését veszélyezteti.

Ilyen helyzetben sokféle kimenetre kell felkészülni. Ideális esetben a tagállam – önként, vagy nyomás hatására – korigál, de az sem feledhető, hogy minden jogi közösségben léteznek kizárási vagy megszüntetési mechanizmusok, hogy a közösség megvédhesse magát az egyes tagok által okozott rendszerszintű károktól. Még ha az EU elsődleges joga nem is rendelkezik kifejezett kizárásról, egyes vélemények szerint az EU tagállamai a nemzetközi jog alapján a szerződést megszegő állammal felmondhatják a szerződést a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény³⁹⁶ alapján.³⁹⁷

³⁹³ Kochenov szerint a lengyel jogi helyzet paradox: ha az EJEB gyakorlata (Xero Flor-ügy) alapján a lengyel alkotmánybíróság nem törvényes bíró, akkor nem hozhat érvényes ítéletet, így viszont nem értelmezhető az aktusa az EUSZ 50. cikk (kilépési klauzula) aktiválásaként. A kilépési klauzula egyébként is azt írja elő, hogy a tagállam alkotmányos előírásaival összhangban kell a szerződés e rendelkezését alkalmazni, de a kormányzó párt által elfoglalt lengyel állam sorozatos alkotmánysértések árán működik, vagyis a nemzeti alkotmányos követelmények sem érvényesülnek, így az 50. cikk praktikusán alkalmazhatatlan. „Más szóval, alkotmánybíráskodás és megfelelően működő lengyel állam hiányában, olyan helyzetben, amikor a nemzeti alkotmány betűje és szelleme szunnyad, nyilvánvalóan lehetetlen teljesíteni még az EUSZ 50. cikkének meglehetősen alacsony küszöbét is, és megfelelni annak, amit az uniós jog előír: a „nemzeti alkotmányos követelményeknek”. Dimitry KOCHENOV: „Mad in Poland (December 21, 2021)” *EU Law Live* 22 October 2021, <https://bit.ly/3oRB13F>

³⁹⁴ A kondicionalitási eljárás azonban jogállami érv, és valószínűleg széles körű támogatásra talál a tagállamok körében az Európai Bizottság erős álláspontja mellett, hogy visszatartja az uniós forrásokat Lengyelországtól.

³⁹⁵ Morten RASMUSSEN: „A More Complex Union: How will the EU react to the Polish Challenge? A Historical Perspective” *VerfBlog* 4 April 2021, <https://bit.ly/3OXdQzQ>

³⁹⁶ Lásd a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 60. cikk (2) bekezdésének a) pont i) alpontját vagy a vonatkozó nemzetközi szokásjogot.

³⁹⁷ Martin NETTESHEIM: „Exclusion from the EU is Possible as a Last Resort” *VerfBlog* 3 November 2021, <https://bit.ly/3OZkeqj>

Senki nem állítja, hogy az európai szintéren zajló alkotmányossági válság nem súlyos és egyértelműen látszana a megoldás. Ugyanakkor a jogállami érvkésztet, az uniós és európai alapértékek megerősítése – mint történetében már annyiszor – átsegítheti az integrációs szervezetet a válságon.

A lengyel alkotmányossági válság okán kibontakozott európai bírói párbeszéd példaként álljon itt az EJEB Reczkowicz kontra Lengyelország ügyben³⁹⁸ hozott döntése, amelyben az EJEB megállapította, hogy a lengyel Legfelső Bíróság fegyelmi tanácsa nem volt „törvény által létrehozott bíróság”, továbbá nem volt pártatlan és független. Az ítélet bőségesen hivatkozott – a releváns lengyel bírósági döntések mellett³⁹⁹ – számos nemzetközi instrumentumra, és – az európai bírói fórumok közötti együttműködés igazolásaként – támaszkodott az EUB-nak a lengyel igazságszolgáltatás közelmúltbeli reformjával kapcsolatos ítélezési gyakorlatára.⁴⁰⁰ A közös európai alkotmányos hagyományok megerősítéséhez talán leginkább ez a bekezdés ad támpontot: „Az Egyezmény 6. cikkének 1. §-a szerinti tisztességes eljáráshoz való jogot az Egyezmény preambulumának fényében kell értelmezni, amelynek vonatkozó része a jogállamiságot a szerződő államok közös örökségének részévé nyilvánítja. A »törvény által létrehozott bírósághoz« való jog éppen ezt a jogállamisági követelményt tükrözi, és mint ilyen, fontos szerepet játszik a hatalommegosztás, valamint az igazságszolgáltatás függetlenségének és legitimitásának fenntartásában, amint azt egy demokratikus társadalom megköveteli. [...] Azt is meg kell ismételni, hogy bár a »törvény által létrehozott bírósághoz« való jog az Egyezmény 6. cikkének 1. §-a szerinti önálló jog, nagyon szoros kapcsolat áll fenn e konkrét jog és a »függetlenség« valamint a »pártatlanság« garanciái között.”⁴⁰¹

Az eset és az ítélet fontos tanulsága, hogy az európai bírói fórumok nem mondanak le a jogállamiság és az alapjogok együttes garanciáiról, a módszertanilag alapos ítélezési gyakorlatról és a közös európai jogállami nyelvről.⁴⁰²

³⁹⁸ Reczkowicz v. Poland, ECtHR, Judgment of 22 July 2021, Application no. 43447/19.

³⁹⁹ Az ítélet önmagában abból a szempontból is jelentős kütfő, hogy áttekinti a lengyel igazságszolgáltatási reform konkrét ügyben támadott részének jogi háttérét, bemutatja a lengyel legfelső bíróság, legfőbb közigazgatási bíróság és alkotmánybíróság releváns döntéseit, a nemzeti szinten folytatott bírói diskurzust és a nemzetközi szervezetek (pl. Velencei Bizottság, EBESZ) reflexióit.

⁴⁰⁰ A már idézett C-585/18, C-624/18, C-625/18. sz. egyesített ügyekre.

⁴⁰¹ Reczkowicz v. Poland, § 260.

⁴⁰² Bár Jakab András szerint „jelenleg nincsen »európai« érvelési stílus az alkotmányjogban”, úgy gondolom, az egymásra következő válságok sokkja megerősíti az európai bírói fórumok közötti együttműködési hajlandóságot, és a közös jogállami nyelv végül az érvelés közeledését is magával hozhatja. Lásd ehhez JAKAB András: *Az európai alkotmányjog nyelve* (Budapest: NKE 2016) 91.

3. MAGYAR ALKOTMÁNYOSSÁG

A harmadik részben a magyar alkotmányjog vizeire evezek, amelynek a változásai kétségtelenül a nemzetközi közérdeklődés középpontjában álltak az utóbbi évtizedben. A közjogi átalakulás a politikai rendszer jellegének változását követte, azonban politikatudományi elemzésre nem vállalkozom. A magyar alkotmányos rendszerrel kapcsolatban többféle jelzős szerkezet merült fel kritikai elemzésekben: hibrid rendszer,⁴⁰³ abuzív alkotmányosság,⁴⁰⁴ populistá alkotmányosság,⁴⁰⁵ posztdemokratikus⁴⁰⁶ vagy illiberális rezsim,⁴⁰⁷ új – 21. századi – autokrácia.⁴⁰⁸ Ebben az értekezésben nem erről

⁴⁰³ András JAKAB: „What Can Constitutional Law Do against the Erosion of Democracy and the Rule of Law? On the Interconnectedness of the Protection of Democracy and the Rule of Law” *Constitutional Studies* 2020/5; András JAKAB: „What is Wrong with the Hungarian Legal System and How to Fix it” *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPLI) Research Paper* No. 2018 – 13 (13 July 2018), <https://bit.ly/3d6entu>. A politikatudományi megközelítéshez lásd András Bozóki – Dániel HEGEDŰS: „An externally constrained hybrid regime: Hungary in the European Union” *Democratization* 2018/7. 1173–1189.

⁴⁰⁴ David LANDAU: „Abusive constitutionalism” *University of California Davis Law Review* (47) 2013. 189–260., 208–211.

⁴⁰⁵ Martin BELOV (ed.): *Populist Constitutionalism and Illiberal Democracies. Between Constitutional Imagination, Normative Entrenchment and Political Reality* (Intersentia 2021); Paul BLOKKER – Bojan BUGARIC – Gábor HALMAI: „Introduction: Populist Constitutionalism: Varieties, Complexities, and Contradictions” *German Law Journal* 2019/3. 291–295.; PAUL BLOKKER: „Populist constitutionalism” in Carlos de la TORRE (ed.): *Routledge Handbook of Global Populism* (London: Routledge 2018).

⁴⁰⁶ ÁDÁM (13. lj.) 2–8.

⁴⁰⁷ Az illiberális alkotmányosság kifejezés mellett érvel DRINÓCZI – BIEŇ-KACAŁA (266. lj.). A kifejezés azért lehet adekvát, mert Magyarország miniszterelnöke is így minősítette a rendszert („illiberális állam”). A munkaalapú állam korszaka következik. Orbán Viktor beszéde a XXV. Bálványosi Nyári Szabadegyetem és Diáktáborban 2014. július 26. Tusnádfürdő (Băile Tușnad), <https://bit.ly/3P3BnyN>. Sajó András szerint sem oximoron az illiberális demokrácia kifejezés, lásd András SAJÓ: *Ruling by cheating. Governance in illiberal democracy* (Cambridge: Cambridge University Press 2021) 56skk.

⁴⁰⁸ Gábor Attila TÓTH: „Constitutional Markers of Authoritarianism” *Hague Journal on the Rule of Law* 2019/1.

a problémáról írok,⁴⁰⁹ és nem akarok ezek közül egyet kiválasztani, mert a vizsgálatom módszere az alkotmányjogi elemzés.⁴¹⁰

A szubsztantív alkotmányosság elvei közül elsősorban a jogállamiság és az alapjogok tiszteletben tartása követelményeinek érvényesülésére koncentrálok, és az alkotmányozás jogi jellemzőit, az alkotmánybíráskodás helyzetét, egyes globális és európai kihívásokra adott alkotmányjogi válaszokat, változásokat értékelem – korántsem teljes körben. A kiindulópont a jogállamiság lesz – ahogy az az alkotmánybírási gyakorlatban az 1990-es években kialakult. Ezt követően lesz szó a 2010–2011. évi alkotmányozásról, az alkotmánybíráskodás megváltozott jogi kereteiről, a nemzetközi és különösen európai standardok alkotmánybírási használatáról, az európai alkotmányos párbeszédről – ahogy az az Alkotmánybíróság újabb értelmezésében megjelent, az alkotmánykonform értelmezésről az Alaptörvény kontextusában, továbbá olyan divatos toposzokról, mint a szuverenitás- és identitásvédelem, valamint a nemzetfelfogás alkotmányjogi visszatükröződése. Mindez benyomásokat ad annak eldöntéséhez, hogy a fenti jelzős szerkezetek közül melyiket válassza a szemlélő – amelyek mindegyike egyébként bizonyos szempontból, helyzetben, perspektívából találó lehet. Törekvésem ebben a részben az, hogy az áttekintés alapján kiderüljön, mennyiben érvényesülnek a szubsztantív alkotmányosság követelményei és/vagy egyáltalán a formális alkotmányosság miként alakul a folyamatos változások sodrásában.

3.1. BEVEZETÉS ÉS VISSZATEKINTÉS – A JOGÁLLAMISÁG MAGYARORSZÁGON

A jogállamiság elve a magyar közjogban a rendszerváltó alkotmányosság fundamentuma volt, de nem a rendszerváltozáskor, 1989–1990-ben jelent meg először, hanem voltaképpen már a történeti alkotmányosság követelményei között is szerepelt. A kor-

⁴⁰⁹ A hivatkozott művek segítik az eligazodást, azzal, hogy a „hibrid” jelző teljesen „tartalomsemleges” a berendezkedés jellegadó vonásairól (amely anti-konstitucionalistaként ragadható meg), míg a „populista” alkotmányosság magyar vonatkozásban cáfolható, lásd Fruzsina GÁRDOS-OROSZ – Zoltán SZENTE (eds.): *Populist Challenges to Constitutional Interpretation in Europe and Beyond* (Abingdon: Routledge 2021) 313–325.; Zoltán SZENTE: „Populism and populist constitutionalism” in Fruzsina GÁRDOS-OROSZ – Zoltán SZENTE (eds.): *Populist Challenges to Constitutional Interpretation in Europe and Beyond* (Abingdon: Routledge 2021) 3–28.; SZENTE Zoltán: „A populista alkotmányosság mítosza Magyarországon és Lengyelországban. Populista vagy tekintélyelvű alkotmányosság?” *Közjogi Szemle* 2022/1. 11–16. Ezzel szemben például a büntetőpopulizmus plauzibilis és alkalmazható a magyar alkotmányos büntetőjog visszaesésének folyamatára, lásd ehhez Zsolt BODA – Mihály TÓTH – Miklós HOLLÁN – Attila BARTHA: „Two Decades of Penal Populism – The Case of Hungary” *Review of Central and East European Law* 2022/1. 116–121.

⁴¹⁰ Noha ezt a megközelítést Jakab András kritikával illeti, mivel álláspontja szerint „(a)z intézmények három komponensből, pontosabban ezek összjátékából állnak: (1) formális szabályokból, (2) tényleges gyakorlatokból, valamint (3) narratívákból.” Elfogadva a megközelítés találó voltát, az elemzéseimben elsősorban az (1)–(2) dimenzióra fókuszálok, és csak érintőlegesen utalok a narratívára. Bár a narratíva fontos, de sokféle lehet, attól függően, hogy ki a beszélő. Lásd JAKAB (15. lj.) 1.

társ értelmezések számára ez azt üzeni, hogy a történeti alkotmányt a jogállamiság követelményeivel összhangban is lehetett volna értelmezni, de a hatalom akkori letéteményesei nem ezt tették, noha akkor is voltak, akik szót emeltek a jogállamért. Egyed István közjogász sorait érdemes idézni az 1940-es évek elejéből: „Az utóbbi időben gyakran hallani a felfogást, mintha a jogállam kifejezés egy múlt korszakra lenne jellemző s ma olyan új kor küszöbén állunk, amelyben csak a siker lehet az irányadó s a sikernek sem jogszabályok, sem szerzett jogok nem lehetnek akadályai. Ez a felfogás a diktatúrák tetszetős, de megtévesztő és helytelen érvelése. A jogérzet minden emberrel együtt születik s csak a jogok tisztelete képes fenntartani társadalmat.”⁴¹¹ Magyarország azonban a 20. század túlnyomó részében más utat járt,⁴¹² hiába figyelmeztetett Bibó István: „S a szabadságnak a hatalmak elválasztásán, többpártrendszeres szabad választásokon, szabadságjogokon, főleg sajtó- és vélemény szabadságon, valamint bírói függetlenségen és a jogállam rendszerén nyugvó egész építménye – mely a nyugati világot minden hibája ellenére is olyan emberségessé és elviselhetővé teszi – nem valami »polgári« felépítmény, hanem egyszerűen egy objektív technika, a szabadságnak mindmáig felülmúlhatatlanul legfejlettebb technikája, melynek fölényét előbb-utóbb éppen úgy el lehet ismerni, mint egy nyugati töltőtolltípus vagy a Morgan-féle átöröklési elmélet fölényét [...]”⁴¹³

Ezt a fölényt néhány évtizedes késéssel sikerült csak elismerni. A jogállamiság 1989-ben jelenik meg explicit módon a magyar alkotmányos rendben, alapelvként: „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”⁴¹⁴ A rendszerváltozás közjogi szellemi műhelyeiben körvonalazódott a Magyarországon előzmény nélküli intézmény, az alkotmánybíróság létrehozásának koncepciója, amelyet a jogállamiság és a hatalommegosztás leghatékonyabb biztosítékának tartottak.⁴¹⁵ Amitől az akkor életre hívott magyar Alkotmánybíróság egyedülálló, az talán nem is a széles hatásköri lista, hanem a bírósághoz való hozzáférés megnyitása bárki számára (*actio popularis*). Ezt követően közismert a magyar Alkotmánybíróság jogállamépítő jogfejlesztő gyakorlata, a jogállami paradoxon tételmondata: „*a jogállamot nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani*”.⁴¹⁶

⁴¹¹ EGYED István: *A mi alkotmányunk* (Budapest: Magyar Szemle Társaság 1943) 184. Tágabb összefüggésben ehhez lásd SZABADFALVI József: „»Hosszú az út az önkényuralomtól a joguralomig...« Egyed István a jogállamiságról” *Közjogi Szemle* 2021/2. 18–25.

⁴¹² Lásd érdekességként, bár a jogtörténeti elemzés kívül esik az értekezés vizsgálati területén, Csekey szerint „az a különbség [...] az alkotmányos magyar és a külföldi felfogás között, hogy a miénk nem ismeri az egyének alapjogait, az úgynevezett alanyi jogokat, amelyek például a weimari alkotmányban személyes, elvonhatatlan szabadságjogok gyanánt szerepeltek. [...] Azt is meg kell mondani, hogy a magyar alkotmány az államhatalmi ágak merev elválasztásában sem utánozta a nyugati demokráciákat.” CSEKEY István: *Magyarország alkotmánya* (Budapest: Renaissance 1943) 18–19.

⁴¹³ BIBÓ István: „Emlékirat – Magyarország helyzete és a világhelyzet” in BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok*, <https://bit.ly/3P3knsC>

⁴¹⁴ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdése, hatályos 1989. október 23-ától.

⁴¹⁵ Ehhez lásd KUKORELLI István: „A magyar Alkotmánybíróság előzményei, létrejötte és jellemzői” in KUKORELLI István – TÓTH Károly (szerk.): *A rendszerváltoztatás államszervezeti kompromisszumai* (Lakitelek: Antológia 2016) 398–407.

⁴¹⁶ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 82.

Az Alkotmánybíróság következetesen vitte végig a „jogállami forradalmat”,⁴¹⁷ amelyet a felélesztett és újraértelmezett német *Rechtsstaat* doktrína inspirált. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdését önálló alkotmányjogi normaként értelmezte, amelynek sérelme önmagában megalapozhatta az alkotmánybírói eljárást. A testület két évtizeden át gazdagította, *láthatóvá tette* a demokratikus jogállam követelményeit. Kiindulópontja az volt, hogy Magyarország jogállammá nyilvánítása ténymegállapítás és program is egyszerre,⁴¹⁸ tiszteletben tartása és érvényesítése a közhatalmi szervek folyamatos kötelessége. A politikai törekvések kizárólag az Alkotmány keretei között valósíthatók meg, a jogot nem lehet politikai eszközként használni.⁴¹⁹ A jogállam-elv következetes érvényesülése azt jelentette, hogy a magyar jogrendszerben az Alkotmány feltétlen elsőbbsége valósul meg, amelyet elsősorban az alkotmánybíróság által végzett normakontroll garantál.

Az alkotmánybírói jogfejlesztés a magyar alkotmányjog-tudományt is megtermékenyítette: formálisan túlmutató *materiális* jogállamiság; tankönyvi alaptétellel vált a liberálist és a szociálist meghaladó *alkotmányos jogállamiság* elve,⁴²⁰ amelynek összetevői a törvények uralma, a jogalkalmazás törvényessége, a jogbiztonság, a hatalommegosztás, a jogvédelem (független bírósággal, szabad ügyvédséggel), valamint az alapjogok, jogegyenlőség garantálása.

A precedens-szerűen építkező esetjog elsősorban a jogállamiság formális aspektusaira koncentrált, a tartalmi oldal kritériumai a mértékadó kommentár szerint kevésbé kidolgozottak⁴²¹ – bár ebben a vonatkozásban az Alkotmánybíróság közvetlenül építhetett az emberi méltóságra vagy a tisztességes eljárás követelményrendszerére. A jogállam-elv kibontásának főbb irányai: „a közhatalom gyakorlása, a hatalommegosztás, a közigazgatás törvényessége, a jogalkotás rendje, valamint a jogbiztonság”.⁴²²

⁴¹⁷ „Az Alkotmánybíróság a »jogállami forradalom« paradoxonának letéteményese: a jogállami Alkotmánynyal elkezdődött, és annak megvalósításában álló békés rendszerváltásban az Alkotmánybíróságnak saját hatáskörében feltétlenül biztosítania kell a jogalkotás összhangját az Alkotmánnyal.” 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 82.

⁴¹⁸ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 80.

⁴¹⁹ „Még a jogállami formális és a tartalmi fogalmak közötti hagyományos különbség [...] is újjáéledt, és újra kellett értelmezni. [...] A Bíróság mind a politikusokban, mind a lakosságban tudatosította az alkotmányos jogok biztos védelmét [...], és tudatosította a jogállam egyik legfontosabb jellemzőjét: a politikai szándékokat csak törvényesen és az alkotmány keretei között lehet megvalósítani – nem pedig fordítva, mint korábban, amikor a jogot pusztán politikai eszközként fogták fel. [...] A Bíróság emellett kialakította álláspontjának erkölcsi magyarázatát. Bevezette a paradox kifejezést: »forradalom a jog uralma alatt«.” László SÓLYOM: „Introduction to the Decisions of the Constitutional Court of the Republic of Hungary” in László SÓLYOM – Georg BRUNNER (eds.): *Constitutional Judiciary in a New Democracy. The Hungarian Constitutional Court* (Ann Arbor: University of Michigan Press 2000) 38.

⁴²⁰ PETRÉTEI (2. lj.) 139–159.

⁴²¹ GYÖRFI Tamás – JAKAB András: „Jogállamiság” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 155–210., 174.

⁴²² Az értelmezési irányokat Petrétai József azonosította és mutatta be rendszerzetten a kapcsolódó gyakorlatot, lásd PETRÉTEI (11. lj.) 90–94.

A *közhatalom-gyakorlás* körében a testület hangsúlyozta annak jogi kötöttségét, kiszámíthatóságát és korlátozottságát,⁴²³ az állam transzparens működését,⁴²⁴ a hatalomgyakorlás demokratikus legitimációjának követelményét.⁴²⁵

Az Alkotmányban a *hatalommegosztás* és az *államhatalmi ágak elválasztásának elve* kifejezetten nem szerepelt, ezért a jogállam-elvből vezette le a testület és a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti-működési alapelveként részesítette védelemben.⁴²⁶

Jogalkotás jogállami követelménye a jogalkotó szervek demokratikus legitimációja,⁴²⁷ jellemzője a széles jogalkotói mozgástér, azzal, hogy az életviszonyok tipikus vonásait kell figyelembe venni,⁴²⁸ és visszaélést jelent az egyedi döntés jogszabályba foglalása,⁴²⁹ a jogszabály hatályba lépéséhez pedig kellő felkészülési időt kell biztosítani.⁴³⁰

A *jogbiztonság* elvéhez kapcsolódik a leggazdagabb alkotmánybíróági gyakorlat, amelynek kiindulópontja közismert: „[a] jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.”⁴³¹ Ehhez társult – csak a legfontosabbakat kiemelve – a normavilágosság elve,⁴³² a jogintézmények kiszámítható működésének követelménye,⁴³³ a hátrányos visszaható hatály tilalma,⁴³⁴ a szerzett jogok védelme.⁴³⁵

A *közigazgatás törvényessége* a jogállamban jelenti a közigazgatási aktusok joghoz kötöttségének követelményét,⁴³⁶ a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését és az ügyfelek alapjogainak a tiszteletben tartását a közigazgatási eljárásban,⁴³⁷ valamint a közigazgatás politikai semlegességét, befolyásmentességét.⁴³⁸

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogállam-elv kiemelése, és formai aspektusainak következetes érvényesítése olyan semleges koncepciót⁴³⁹ eredményezett,

⁴²³ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 392, 393.

⁴²⁴ 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 349, 351.

⁴²⁵ Pl. 16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 146; 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 233.

⁴²⁶ 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990 136, 137.

⁴²⁷ 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 233.

⁴²⁸ 1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.

⁴²⁹ 5/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007, 120, 126.

⁴³⁰ 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 155, 156skk.

⁴³¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65

⁴³² 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142; 42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 299, 301.

⁴³³ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

⁴³⁴ 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132.

⁴³⁵ 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 154.

⁴³⁶ 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49, 79.

⁴³⁷ 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 520.

⁴³⁸ 29/2011. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2011, 181, 194–195.

⁴³⁹ Tóth Gábor Attila: *Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról* (Budapest: Osiris 2009) 147.

amely lényegi garanciát jelentett az 1989 utáni átalakulás folyamatában⁴⁴⁰ és hozzájárult az Alkotmánybíróság ebben vállalt szerepének legitimitásához. A jogállamiság voltaképpen a jogrendszer egészének egyfajta ernyő-szabályává vált és a magyar alkotmányos berendezkedés filozófiai keretét jelentette.

Noha szintén jogállamként határozza meg Magyarországot,⁴⁴¹ már az Alaptörvény hatályba lépése is változást hozott az alkotmánybírói védelem intenzitása terén: a jogállamiság elve – bár jelen van az érvelésben,⁴⁴² de már kevésbé „látványos” az 1990-es évekbeli jogfejlesztéshez képest. A sarkalatosság, valamint az eljárási garanciák jogállami követelményei továbbra is védelemben részesülnek, de a jogbiztonság, a szerzett jogok mérlegelése háttérbe szorulni látszik.⁴⁴³ Mindez visszavehető az Alaptörvény instabilitására, az alkotmánybíráskodás újrapozicionálására,⁴⁴⁴ az *actio popularis* indítványozási jog megszüntetésére – amely az absztrakt normakontroll-eljárások számának csökkenéséhez vezetett –, illetve arra, hogy alkotmányjogi panasz-eljárásban az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmére kell hivatkozni, önmagában a jogállamiság sérelmének állítása a panasz befogadásához jellemzően nem elegendő. Alkotmányjogi panasz-eljárásban a testület a jogállamiság elvét csak szűk körben – szinte kizárólag a kellő felkészülési idő hiányára és a hátrányos visszaható hatály tilalmára figyelemmel – részesíti védelemben.⁴⁴⁵

Kukorelli István jogtudós, volt alkotmánybíró 2013-ban így fogalmazott: „Az alkotmány sokkal több, mint ami a normaszövegben olvasható, és a jogállamiságot – amely nem kis részben az Alkotmánybíróság esetjogán alapul – magam megfelelően erősnek érzem. A jogállamisági klauzula tartalmilag ugyanaz, mint a korábbi alkotmányban volt. Az ezen nyugvó építmény sem más, és ezt meg kellene értenie mindenkinek.”⁴⁴⁶

⁴⁴⁰ László SÓLYOM: „The Rise and Decline of Constitutional Culture in Hungary” in Armin von BOGDANDY – Pál SONNEVEND (eds.): *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area* (Oxford: Hart Publishing 2015) 5–32., 6–7.

⁴⁴¹ Magyarország Alaptörvénye B) cikk (1) bekezdés.

⁴⁴² Pl. formailag hibás törvényhozási eljárás – 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [63–72]; indokolás nélküli elbocsátás, hatékony bírói jogvédelem és jogállamiság – 34/2012. (VII. 17.) AB határozat; közjogi érvénytelenség – 45/2012. (XII. 29.) AB határozat; sarkalatosság védelme – 1/2017. (I. 17.) AB határozat; jogállamiság és jogorvoslathoz való jog – 2/2013. (I. 23.) AB határozat; jogalkalmazó szervek kiszámítható működése, indokolási kötelezettség – 13/2013. (VI. 17.) AB határozat; eljárási garanciák a titkos információgyűjtéssel szemben – 19/2013. (VII. 19.) AB határozat; de nem bizonyult elég erős érvnek a semmisségi törvény ügyében – 24/2013. (X. 4.) AB határozat. Lásd ehhez NÓRA CHRONOWSKI: „The post-2010 »Democratic Rule of Law« practice of the Hungarian Constitutional Court under a rule by law governance” *Hungarian Journal of Legal Studies* 2020/2. 136–158.

⁴⁴³ Lásd pl. korongedményes nyugdíjak – 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2013, 922; szerencsejárték-monopólium – 26/2013. (X. 4.) AB határozat, ABH 2013, 972, 985–986.

⁴⁴⁴ Részletesen lásd CHRONOWSKI NÓRA: „A korlátozott alkotmánybíráskodásról” in FEKETE Balázs – HORVÁTHY Balázs – KREISZ Brigitta (szerk.): *A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös* (Budapest: HVG-ORAC 2014) 68–83.

⁴⁴⁵ Eredetileg 1140/D/2006. AB végzés, de az Alkotmány hatálya idején az *actio popularis* utólagos normakontroll miatt ez nem okozott problémát. Később lásd 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [171]. A jogállam-elv további összetevői azért nem hivatkozhatók alkotmányjogi panasz-eljárásokban, mert az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése nem „Alaptörvényben biztosított jogokat” tartalmaz. Lásd 3047/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [39].

⁴⁴⁶ LENCSÉS Károly: „Kukorelli István: A klasszikus jogállami alapelvektől már nincs visszalépés” *Népszabadság* 2013. január 27. <https://bit.ly/3zU6xob>

A jogállamiság-tartalékok azonban gyorsan kimerülnek, és egyet kell értenünk abban Fleck Zoltánnal, hogy „jogállamon kívüli környezetben nem lehet hatékonyan használatba venni a jogállami intézmények formáit”.⁴⁴⁷

3.2. A LEGUTÓBBI ALKOTMÁNYOZÁS JELLEMZŐI

A legutóbbi, 2010-ben megkezdett magyar alkotmányozás formálisan lezárult 2011. április 25-én Magyarország Alaptörvényének kihirdetésével,⁴⁴⁸ amely 2012. január 1-jén váltotta fel a Magyar Köztársaság Alkotmányát. Tágabb értelemben a folyamat-hoz tartozik az Alaptörvényt részletező sarkalatos törvények, illetve a hatályba lépés-hez szükséges átmeneti rendelkezések elfogadása 2011 második félévében, legtágabb értelemben pedig érdemes megemlíteni az Alaptörvény módosításait. Utóbbira 2012. január 1. és 2021. december 31. között összesen kilenc alkalommal került sor, ami egyfajta „permanens alkotmányozás” benyomását kelti. A folyamat részletes elemzésére és az eredmény átfogó értékelésére jelen értekezés keretei között nem vállalkozom, mert az rendkívül alaposan dokumentált a szakirodalomban,⁴⁴⁹ csupán néhány jellegzetességet és sajátosságot kívánok kiemelni a globális alkotmányosság koncepciójára figyelemmel. Először azonban fel kell idézni néhány mozzanatot, amely egy évtized távlatában talán hasznos.

A szűk értelemben vett (2010–2011-ben zajló) folyamat főbb állomásai a következők voltak. A 2010. évi parlamenti választások után a parlamenti többséget alkotó politikai erők – a mandátumok kétharmadának birtokában – kifejezték alkotmányozási szándékukat. 2010 szeptemberében kezdte meg működését az alkotmány-előkészítésért felelős országgyűlési ad hoc bizottság, amelyben a parlamenti erőviszonyoknak megfelelő arányban voltak jelen a frakciók tagjai. A szakmai és civil szervezetek eddig

⁴⁴⁷ FLECK Zoltán: „Szakmai és politikai érvek a közigazgatási bíraskodás kapcsán” *Közjogi Szemle* 2016/4. 17.

⁴⁴⁸ Ami a menetrendet illeti, immár „közjogi hagyománynak” tűnik a sietős tempójú alkotmányozás – nem volt ez másként az 1848-ban, az 1946-ban és az 1989-ben lezajlott rendszerváltó törekvések idején sem, amelyekben közös volt a köztársasági alaprend kialakítása iránti igény és sürgető szükséglet. KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban* (Budapest: Századvég 2006) 35. 2010–2011-ben ilyen sürgető alkotmányozási szükséghelyzet nem állt fenn, ezért érdemes lett volna időt áldozni korszerű, stabil, szakmailag színvonalas, s a társadalom alapvető értékrendjét valódi minimális konszenzusként tartalmazó, teljes körűen szabályozó, konszolidált alaptörvény kidolgozására.

⁴⁴⁹ Egyfelől lásd pl. JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG-ORAC 2011); ATTILA VINCZE – MÁRTON VARJU: „Hungary: the New Fundamental Law” *European Public Law* 2012/3. 437–453.; KRISZTA KOVÁCS – GÁBOR ATTILA TÓTH: „Hungary’s Constitutional Transformation” *European Constitutional Law Review* (7) 2011. 183–203.; GÁBOR HALMAI: „The Coup Against Constitutional Democracy. The Case of Hungary” in MARK A. GRABER – SANFORD LEVINSON – MARK TUSHNET (eds.): *Constitutional Democracy in Crisis?* (Oxford: Oxford University Press 2018) 243–256.; ZOLTÁN SZENTE – FANNI MANDÁK – ZSUSZANNA FEJES (eds.): *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development* (Paris: L’Harmattan 2015); GÁBOR ATTILA TÓTH (ed.): *Constitution for a Disunited Nation – on Hungary’s 2011 Fundamental Law* (Budapest: CEU Press 2012); PAP (6. lj.). Másfelől lásd pl. LÓRÁNT CSINK – BALÁZS SCHANDA – ANDRÁS ZS. VARGA (eds.): *The Basic Law of Hungary. A First Commentary* (Dublin: Clarus 2012); ANDRÁS ZS. VARGA – ANDRÁS PATYI – BALÁZS SCHANDA: *The Basic (Fundamental) Law of Hungary. A Commentary of the New Hungarian Constitution* (Dublin–Budapest: Clarus – NKE 2015); LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI: *The Dilemmas of Drafting the Hungarian Fundamental Law* (Passai: Schenk Verlag 2016).

az időpontig küldhették meg a bizottságnak az alkotmányozással kapcsolatos javaslatokat. Az ellenzéki képviselők különböző okokból kiváltak az előkészítő munkálatokból, végül az alkotmánykonceptiót decemberben kizárólag a kormánypártok fogadták el. Eközben tudományos testületek, szakmai szervezetek, egyetemek által kezdeményezett konferenciákon kísérlet történt a szakmai szempontok és irányok bemutatására, az eljárás és a tartalom lehetőség szerinti befolyásolására. 2011 februárjában a kormány a Velencei Bizottság állásfoglalását kérte három, az alapjogi katalógust és az alkotmánybíráskodást érintő kérdésben, de szövegtervezet ekkor még nem állt rendelkezésre. A decemberi koncepció alapján az végül nem is készült, mert azt az Országgyűlés 2011 márciusának elején az alkotmányozó munka támogatásaként figyelembe vehető munkaanyaggá minősítette, s a képviselők számára lehetővé tette, hogy benyújtsák az alkotmányra vonatkozó törvényjavaslatukat.⁴⁵⁰ Március közepéig két javaslat érkezett, az egyiket a kormánytöbbséget adó pártszövetség parlamenti frakciói támogatták, a másikat független képviselő terjesztette be.⁴⁵¹ A benyújtást követően a kormány ún. nemzeti konzultációt kezdeményezett a választópolgárokkal, kérdőívek alkalmazásával. Ezzel együtt a parlamenti vita megkezdődött és lezajlott március 21-e és április 18-a között, ténylegesen kilenc vitanapon.

A kormánypárti frakciók által támogatott alaptörvény-javaslatot fogadta el a parlament, kizárólag a kormánypárti képviselők támogató szavazatával. Az új alkotmányt nem bocsátották népszavazásra (a korábbi alkotmánybírói gyakorlatra hivatkozással). Párhuzamosan, 2010 nyarától folyamatosan zajlott a régi alkotmányos berendezkedés lebontása a Magyar Köztársaság Alkotmányának permanens módosításai útján.⁴⁵² Hatályba lépése előtt a parlament 2011 utolsó hónapjaiban (túnyomó részben novemberben és decemberben) számos államszervezeti és alapjogi tárgyú sarkalatos törvényt fogadott el,⁴⁵³ illetve megalkotta az ún. átmeneti rendelkezéseket (részben tranzitórius, részben alkotmány-kiegészítő igénnyel).

Az alkotmányozás esetében nem lehet figyelmen kívül hagyni az alkotmány sajátos (más jogszabályokétól eltérő) funkcióit. Normatív és alkotmánytani megközelítésben, leegyszerűsítve ezek a hatalomkorlátozó, a konstituáló és a politikai közösség összetartozását kifejező funkciók. Megkülönböztethető az alkotmány (i) politikai közösséget integráló, az alapvető értékek tekintetében konszenzust képző; (ii) a politikai folyamatokat stabilizáló és a politikai döntéshozatalban rendezettséget biztosító; (iii) a közhatalmat az egyén irányába, az alapvető jogok elismerésével, tiszteletben tartásával és védelmével materiálisan korlátozó; (iv) az államhatalmat – a hatalommegosztás és

⁴⁵⁰ 9/2011. (III. 9.) OGY határozat.

⁴⁵¹ A Fidesz MPP – KDNP pártszövetség parlamenti frakciói által támogatott, 2011. március 14-én benyújtott „Magyarország Alaptörvénye” megjelölésű, T/2627 irományszámú dokumentum, és a 2011. március 15-én független képviselői indítványként benyújtott, „A Magyar Köztársaság Alkotmánya” című, T/2628 irományszámú dokumentum.

⁴⁵² Ezek közül a legélesebb szakmai kritikát az Alkotmánybíróság hatáskörének 2010 novemberében bevezetett korlátozása váltotta ki, amelynek értelmében a közpénzügyi tárgyú törvények alkotmányossági vizsgálatát a testület nem végezheti el, kivéve, ha az emberi élethez és méltósághoz való jog, a lelkiismereti és vallásszabadság, a magánszférához való jog vagy az állampolgársághoz fűződő jogok sérelme merül fel. Lásd CHRONOWSKI – DRINÓCZI – ZELLER (45. l.) 1–12.

⁴⁵³ 2011 őszén és 2012 tavaszán összesen negyven sarkalatos vagy sarkalatos rendelkezést is tartalmazó új törvényt született.

a demokrácia elvei alapján – konstituáló, racionalizáló és korlátozó; valamint (v) az alkotmányos állami berendezkedést legitimáló funkciója.⁴⁵⁴

Empirikusan az alkotmányok nemcsak a nemzeti identitás kifejeződései, hanem (funkcionálisan) a „közönség” (címezettek) kielégítését és befolyásolását célozzák. A címezettek körébe elsősorban a hazai választók tartoznak, akikre a rendszer stabilitása támaszkodik, de az alkotmány szól a külföldi befektetőknek is, akik számára visszaigazolás, hogy befektetéseiket nem kell félteniük a kisajátítástól, továbbá üzenet más országok és a nemzetközi közösség számára, amelyek szintén fontosak a diplomáciai elismerés, a nemzetbiztonság, a gazdasági kapcsolatok stb. szempontjából. Amennyiben az alkotmány nem nyújt garanciát a harmadik fél általi kikényszeríthetőségre (nem normatív), akkor aligha lesz képes érdemben meghatározni a kormányzás mechanizmusát (ehelyett informális struktúrák és hierarchia épül ki).⁴⁵⁵

A globális alkotmányosság kutatása keretében végzett összehasonlítások alapján az alkotmányozás „ideális” konfigurációja nem körvonalazható, mert ez a tevékenység az alkotmányozási helyzethez kötött, számos tényező befolyásolja, de azért az alkotmányozási *eljárással* szemben megfogalmazható elvárás a demokratizmus, a reprezentativitás és a pluralizmus,⁴⁵⁶ amelyek az alapkonszenzus kialakításának előfeltételei, de ahhoz is elengedhetetlenek, hogy az alaptörvény később képes legyen betölteni legitimáló funkcióját. Ezért az eljárásban a releváns társadalmi csoportoknak és a politikai pártoknak reprezentatív módon kell jelen lenniük, s a (többségi elvvel szemben) a konszenzus-elv alkalmazása helyezendő előtérbe. A konszenzus elve annál hatékonyabb, minél inkább egyetértenek a résztvevők az alkotmány létrehozásának szükségességében, azaz az alkotmányozási szükséglet reális.⁴⁵⁷

Az alkotmányozási folyamatban az előkészítésen belül megkülönböztethető az érdekmobilizáló-ötletgeneráló szakasz, a tervezés és koncepciókészítés, majd ezt követő konzultáció; az elfogadási procedúrában pedig a megtárgyalás (formalizált vita), a megszavazás és a megerősítés aktusa. Az előkészítő szakasz szereplői lehetnek különösen parlamenti bizottságok, tudományos testületek, NGO-k, tanácsadók, szakértők, konferenciák, kerekasztalok, érdekszervezetek, pártok, a végrehajtó és a bírói hatalom szervei stb. Az elfogadási szakasz főszereplője tipikusan képviseleti szerv (alkotmányozó gyűlés vagy a törvényhozás), de egyre növekvő trend a nép bevonása referendum útján. A szereplők egymással interaktív viszonyban állnak. A későbbi szakaszok szereplőinek feltételezett elvárásai determinálják a korai szakasz résztvevőinek döntéseit, azaz ha a procedúra végén a nép általi megerősítés áll, az mérsékletre és konszenzuskeresésre szorítja a koncepció készítőit. Az alkotmányozás időtartama az erre irányuló felmérések szerint átlagosan 16–22 hónap, azzal természetesen, hogy lehet ennél sokkal rövidebb (néhány hetes), de sokkal hosszabb (több éves) is. Az alkotmányozásra fordított végtelenen rövid, vagy végtelenen sok idő azonban ritkán vezet demokratikus eredményhez.⁴⁵⁸

⁴⁵⁴ PETRÉTEI (2. lj.) 64–67.

⁴⁵⁵ LAW (26. lj.) 4.

⁴⁵⁶ Vö. Klaus von BEYME: „Verfassung und politisches System” *Politische Bildung* 1984/1. 5–6.

⁴⁵⁷ Lásd ORDESHOOK (41. lj.) 13–14.

⁴⁵⁸ Tom GINSBURG – Zachary ELKINS – Justin BLOUNT: „Does the Process of Constitution-Making Matter?” *Annual Review of Law and Social Science* 2009/5. 204–206.

Magyarországon a tényleges, érdemi alkotmányozásra fordított idő 2011-ben rövid volt, minthogy az alapul szolgáló normaszöveg-tervezetet a közvélemény hozzávetőlegesen öt hétig vitathatta, immár az érdemi hatásgyakorlás esélye nélkül. Az Alaptörvény tartalmára tényleges befolyást gyakorló szereplők köre szűk maradt, a szakmai szervezetek, tudományos testületek, civilek formálisan nyilváníthattak csak véleményt, a parlamenti előkészítő bizottság is csak a diszlet része maradt. A választópolgárok konzultációs kérdőívekkel való megkeresése egyrészt megkésett, mert egybeesett a parlamenti vitával, másrészt a kérdések irányított – alaptörvény-tervezethez igazított – jellege miatt kevésbé mérhető, milyen mértékben épültek be a preferenciák a normaszövegbe. A független, külső szakértői testület (a Velencei Bizottság) bevonása inkább szimbolikusnak tekinthető, de legalább javaslatai között volt olyan, amely javította az alaptörvény jogvédelmi mechanizmusát.⁴⁵⁹ Az eljárásrend ad hoc módon alakult, lényegében kizárólag a (kétharmados) többségi elvű parlamenti döntéshozatal érvényesült, összemosva a „néphatalomra” való hivatkozással. A konszenzuseresés, a plurális, szabad deliberáció, a méltányosság és a mértéktartás értékei a procedúrát nem jellemezték. A folyamat szubsztantív eljárási legitimitációja hiányzott, s ennek eredményeként az Alaptörvény az azt elfogadó Fidesz–KDNP pártszövetséghez kötődik.⁴⁶⁰

A sarkalatos törvények nagy száma és az átmeneti rendelkezésekkel kapcsolatos bizonytalanságok⁴⁶¹ már a kezdetekkor arra utaltak, hogy az elfogadott alaptörvény lényegében torzó maradt,⁴⁶² vagyis nem sikerült átfogó, konszenzusos alkotmányt létrehozni. Plurális eljárás hiányában paternalista, kollektivistista és korporatív rendelkezésekkel átszőtt,⁴⁶³ a posztdemokrácia jellegzetességeit mutató,⁴⁶⁴ nacionalista ideológiát kifejező, historizáló, partikularitást erősítő alaptörvény keletkezett, amely azután a széles körben elterjedt illiberális jelzöt kapta.

Már az elfogadás folyamatában is felmerült, mennyiben áll összhangban az Alaptörvény a nemzetközi, elsősorban az európai alkotmányfejlődés tendenciáival, különös figyelemmel az Unió értékeire és alapjogi standardjára. Az Alapjogi Charta azért érdemes fokozott figyelemre, mert 2011 februárjában a kormány részéről a Velencei Bizottság irányába kérdésként megfogalmazódott, hogy milyen mértékben szükséges azt átvenni, beépíteni a nemzeti alkotmányba. A Velencei Bizottság válaszában rámutatott, hogy az Alapjogi Chartában is kifejezésre jutó legújabb emberijog-véd-

⁴⁵⁹ Konkrétan az alapvető jogok biztosának absztrakt, utólagos normakontroll-kezdemenyvezési joga a Velencei Bizottság első véleményével összhangban került az Alaptörvénybe. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Opinion no. 614/2011, Strasbourg, 28 March 2011, Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary.

⁴⁶⁰ Lásd még TóTH Gábor Attila: „Mi van és mi legyen a magyar alkotmányjogban?” *Közjogi Szemle* 2011/2. 1–4.

⁴⁶¹ A „kivételsszabályok”, az Alaptörvénynek ellentmondó, alkotmánybírószági gyakorlatot felülíró kiegészítések eredetileg az átmeneti rendelkezésekben kaptak helyet. Lásd ehhez LÁPOSSY Attila – SZAJBÉLY Katalin: „Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek alkotmányosságáról” *Közjogi Szemle* 2012/2. 5–8.

⁴⁶² Attila VINCZE: „The New Hungarian Constitution: Redrafting, Rebranding or Revolution?” *International Constitutional Law* 2012/1. 89.

⁴⁶³ Herbert KÜPPER: „Paternalista kollektívizmus és liberális individualizmus között: az új magyar Alaptörvényben rögzített emberkép normatív alapjai” *Közjogi Szemle* 2012/3. 1–12.

⁴⁶⁴ ÁDÁM (13. lj.) 8–10.

mi fejlődés figyelembe vétele a magyar alapjogi katalógus korszerűsítése folyamatában legitim célnak tekinthető és az európai értékek iránti elkötelezettségre utal. Mindazonáltal arra is rámutatott a testület, hogy az Alapjogi Charta egészének vagy egyes részeinek átvétele jogi bonyodalmakhoz vezetne, többek között konfliktusba kerülhetne az EUB és a magyar Alkotmánybíróság alapjogértelmezése, az Alapjogi Charta értelmezési szabályai miatt az EJEB-gyakorlattól sem lehetne eltekinteni, a rendes bíróságok gyakorlata esetében zavart okozna az Alapjogi Charta uniós jog hatókörében történő és azon kívül eső alkalmazása, s így végső soron ez a tagállam alkotmányos autonómiájának részleges feladásával járna. A Velencei Bizottság azt javasolta, hogy a magyar alkotmányozó az Alapjogi Chartát kiindulópontként, inspirációs forrásként hasznosítsa, illetve utaló szabályokkal nyilvánítsa ki a nemzetközi és uniós emberijog-védelmi kötelezettségek tiszteletben tartását.⁴⁶⁵

Az ezirányú magyar kérdésfelvetés komolyságát sajnos megkérdőjelezi, hogy a Velencei Bizottság 2011 márciusi állásfoglalásának kialakításakor még konkrét szövegtervezet nélkül dolgozott, a vélemény kibocsátása idején az alaptörvény javaslatát viszont már közel két hete benyújtották a parlamenthez, és az eredeti tervezetben nyoma sem volt az Alapjogi Charta, vagy egyes részei precíz és átgondolt átvételének. Annyi megállapítható, hogy az Alaptörvény katalógusa nagyjából követi az Alapjogi Chartában nevesített jogok sorrendjét, a Charta egy-egy mondata, mondatrésze helyenként azonosítható, a tartalom szempontjából azonban az Alaptörvény a Chartához képest számos ponton szegényesebb, a normaszöveg egészének kontextusában szűkösebb és szélesebb körben korlátozható jogokat fogalmaz meg. A Velencei Bizottság az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének felkérésére készült és 2011 júniusában nyilvánosságra hozott második, immár az új magyar alaptörvényt elemző állásfoglalásában nem kevés ellentmondást tárt fel, amelyek feloldására a közös európai alkotmányos értékek és az európai alapjogi standardból adódó követelmények meszszerűen figyelembe vételével kellene sort keríteni.⁴⁶⁶

Egy EU-tagállam továbbra is saját alkotmányos alaprendjének meghatározása tekintetében élvezzi a legnagyobb szabadságot, amely alkotmányos identitásának a bázisát jelenti. Nyilvánvaló azonban, hogy az alkotmány funkciójából adódó korlátokat figyelembe kell venni, és a nemzetközi kötelezettségvállalások, amennyiben azokat az állam nem kívánja felmondani, jogi korlátként jelentkeznek. Amennyiben az állam az EU tagja akar maradni, akkor nem teheti meg, hogy alkotmányában a tagság feltételeit felszámolja, illetve azt sem teheti meg, hogy az Unió jogához való alapvető viszonyt megfordítja. Az első eset akkor állna elő, ha a tagállam megszüntetné a demokráciát vagy feladná a jogállamiság lényeges elemeit. A demokrácia vagy a jogállamiság különböző formái azonban továbbra is lehetségesek. A második eset akkor következne be, ha valamely állam az alkotmányában azt mondaná ki, hogy a nemzeti jog megelőzi az EU jogát. Egyebekben – vagyis, ha az állam elkötelezi magát az

⁴⁶⁵ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) Opinion no. 614/2011, Strasbourg, 28 March 2011, Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary, <https://bit.ly/3Q0HbdU>. Lásd a véleményt 21., 25–28., 32. pontjait.

⁴⁶⁶ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Opinion no. 621/2011, Strasbourg, 20 June 2011, Opinion on the New Constitution of Hungary, <https://bit.ly/3Jx5jCp>

uniós tagság mellett – az alkotmányozó szabadság már azért sem teljes, mivel az EU jogának végrehajtása elsősorban a tagállamok közigazgatásának és bíróságának a feladata. Ezért a tagállami bírósági szervezet és adminisztráció felépítése, működése nem közömbös az EU számára. Az EU-tagság bizonyos követelményeket támaszt az államszervezettel és a nemzeti jogrendszerrel szemben, legfőképpen azt, hogy biztosítani kell az uniós jog egységes alkalmazását, hatékony érvényesülését. Amennyiben az ezzel összefüggő szervezeti, felelősségi, eljárási szabályokat nem a tagállami törvények, hanem az alkotmány tartalmazza, akkor ennyiben arra is vonatkozik az alkalmazkodási kötelesség.⁴⁶⁷

3.3. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG KORLÁTOZOTT MOZGÁSTERE

3.3.1. A PROFILT ÁTALAKÍTÓ LEGFONTOSABB VÁLTOZÁSOK

Az Alaptörvényre épülő új konstrukcióban az alkotmánybíráskodást illetően voltaképpen, s némi túlzással *mindössze az maradt változatlan, hogy továbbra is van Alkotmánybíróság*, amely az osztrák modellt követve centralizált módon, elkülönült szervként lát el alkotmányvédelmi feladatokat.⁴⁶⁸ A szerv hatáskörei, az eljárások indítványozására irányuló jogosultság és bizonyos szervezeti szabályok azonban olyan irányba változtak, amelyek alapvetően átalakították az Alkotmánybíróság profilját és tevékenységének irányát az intenzív normabíráskodástól a visszafogott, egyéni jogvédelemmel kombinált normabíráskodás felé mozdították el,⁴⁶⁹ fokozódott a rendes bíróságok (alapjogi) jogalkalmazása feletti kontroll, továbbá korlátozták a testület hatalmi ellensúly-szerepét a hatalommegosztás korábban adott rendszeréhez képest (bár a hatásköri megoldást tekintve még mindig tudná ellensúlyozni a jogalkotói túlsúlyt – rendszerszintű és informális okokra⁴⁷⁰ vezethető vissza, hogy most nem teszi).

⁴⁶⁷ Dieter GRIMM: „Zur Bedeutung nationaler Verfassungen in einem vereinten Europa” in Detlef MERTEN – Hans-Jürgen PAPIER (eds.): *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa. Band VI/2 § 168 RN 59* (Heidelberg: C.F. Müller 2009) 26.

⁴⁶⁸ Alkotmányozási folyamatban felmerülhet az alkotmányvédelemmel összefüggésben modellváltás igénye, akár decentralizált rendszer bevezetése; a 2010–2011 közötti magyar alkotmányozási folyamatban azonban ilyen elképzelést körvonalazó írásos dokumentációt nem találtam, de az elméleti lehetőség fennállt. Lásd még TILK Péter: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben” *Közjogi Szemle* 2011/2. 5.

⁴⁶⁹ PACZOLAY Péter: „Az Alkotmánybíróság új hatásköreiről egy év elteltével” *Alkotmánybírósági Szemle* 2013/1. 71–73.; TORDAI Csaba: „Az első év tapasztalatairól” *Alkotmánybírósági Szemle* 2012/2. 131–133.; CHRONOWSKI (444. lj.) 68–83.

⁴⁷⁰ A vonatkozó kutatásokból összefoglalóan lásd GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után* (Budapest: HVG-ORAC 2015); Zoltán SZENTE: „Die politische Orientierung der Mitglieder des ungarischen Verfassungsgerichts zwischen 2010 und 2014” *Jahrbuch für Ostrecht* 2016/1. Az ítélezési gyakorlat változásához lásd a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékén „A magyar Alkotmánybíróság 2005–2017 közötti döntéshozatalának empirikus vizsgálata” című kutatás eredményeként létrejött adatbázist GYÖRFI Tamás – SÓLYOM Péter – BODA-BALOGH Éva – DEÁK Izabella – FAZEKAS Flóra – KOVÁCS Ágnes: HunConCourt database 2021, <http://hunconcourtdatabase.hu/>. Továbbá BODA-BALOGH Éva – FAZEKAS Flóra – GYÖRFI Tamás – KOVÁCS Ágnes – SÓLYOM Péter: „A magyar alkotmánybírák ítélezési

A változások ütemezése is lényeges: azok nem kizárólag az Alaptörvényhez (és annak hatályba lépéséhez) kötődnek, hanem részben már azt megelőzően – még az Alkotmány (1989. évi XXXI. törvénnyel módosított 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról) hatálya idején – részben utólag, alaptörvény-módosításhoz kapcsolódóan jelentek meg.

Az általam leglényegesebbnek tartott *hatásköri-eljárási* változások (i) az Alkotmánybíróság felülvizsgálati jogkörének korlátozása a közpénzügyi tárgyú törvények esetében; a mozgástér (preventív) rögzítése az alkotmánymódosítás felülvizsgálhatósága terén; valamint az indítványhoz kötöttség alaptörvényi előírása, (ii) az utólagos absztrakt normakontroll *actio popularis* (érdekeltség nélküli) indítványozásának megszüntetése, (iii) az alkotmányjogi panasz átalakítása, majd az indítványozási jog kiterjesztése közhatalmi szervekre (részben már az Alkotmánybíróság precedenst jelentő döntése alapján), (iv) az előzetes normakontroll kezdeményezésének megváltoztatása. A *szervezeti* változások közül lényeges (v) az alkotmánybírák jelölésére irányuló eljárás megváltozása, és az elnök parlamenti megválasztásával a szervezeti autonómia korlátozása.⁴⁷¹ Az *értelmezési* autonómiát pedig (vi) az értelmezési szabályok előírása, és Alkotmány alapján hozott alkotmánybírási döntések – negyedik alaptörvény-módosítással bevezetett – hatályon kívül helyezése változtatta meg.⁴⁷²

A változások jellemzéséhez tartozik, hogy azok a 2010–2014 közötti parlamenti ciklusban permanensek és intenzívek voltak 2013-ig, ezt követően a modell „bejárátódott”, 2016-tól pedig egyes hatásköri döntésekkel maga az Alkotmánybíróság járult hozzá a folyamathoz.⁴⁷³ Az Alaptörvényben módosultak közvetlenül az Alkotmánybíróság hatásköreire, eljárására vonatkozó rendelkezések, és nagyon lényegesek azok a módosítások is, amelyek – esetenként alkotmánybírási döntések következményeinek kiküszöbölése vagy lehetséges alkotmányossági döntés megelőzése érdekében – változtatták meg a mércét (például alapjogi normát, hatásköri szabályt, értelmezési mozgásteret), és ezzel tartalmilag szűkítették az alkotmányvédelmet.⁴⁷⁴ A *felülről-megkerülő* alkotmánymódosítás a korábbi parlamenti ciklusokban – bár nem volt példa nélküli, de – nem volt jellemző gyakorlat. Már a 2010-es évek elején körvonalazódott, hogy a jelenleg az alkotmánybíráskodás hatékonyságát jelentősen csökkenti, illetve felszámolja.⁴⁷⁵

gyakorlatának változásai az autokratikus fordulat idején – empirikus elemzés” *Fundamentum* 2021/1. 75–92.

⁴⁷¹ Megemlíthetők természetesen más, szervezeti és jogállási változások. Ide tartozik a tagok számának emelése (tizenegyről tizenöt főre), az alkotmánybírák újraválaszthatóságának megszüntetése, a megbízási idő kilencről tizenkét évre növelése, a 70 éves felső korhatár eltörlése (a hivatalban lévő bírók esetében is; a 70. életév betöltése már csak a választhatóságot zárja ki). Ezek közül a létszám emelése (2011) és a felső korhatár eltörlése (2013) különösen aggályos: a kormányzati politikai játszma részét képezte. Nem tartoznak viszont a szignifikáns, lényegi változást eredményező módosítások közé, bár azok hatását kétségtelesen erősítik.

⁴⁷² Az Alaptörvény elfogadása után már látható problémákról hasonlóan lásd Tóth (460. lj.) 2–3.

⁴⁷³ Lásd 22/2016. (XII. 5.) AB határozat – az uniós közös hatáskörgyakorlás alkotmánybírási kontrolljának lehetőségéről; 23/2018. (XII. 28.) AB határozat – közhatalmi szerv alkotmányjogi panasz.

⁴⁷⁴ Vörös Imre: „Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után” *Fundamentum* 2013/3. 53–65.

⁴⁷⁵ A változások jellemzéséhez lásd még Attila Vincze: „Wrestling with Constitutionalism: The Supermajority and the Hungarian Constitutional Court” *The Vienna Journal on International Constitutional Law* 2013/4. 88–89.

3.3.2. A VÁLTOZTATÁSOK RÖVID ÉRTÉKELÉSE

[*A felülvizsgálati mozgástér korlátairól*] A felülvizsgálati jogkör első lényeges korlátozására 2010 novemberében került az Alkotmányban, s kis mértékben módosított formában az Alaptörvény is tartalmazza. Lényege, hogy az Alkotmánybíróság a közpénzügyi tárgyú törvényeket csak korlátozottan, meghatározott alapjogok sérelmére alapozva vizsgálhatja felül és semmisítheti meg. Az Alaptörvény a közjogi érvénytelenség esetét kivételként határozta meg, a negyedik módosítás viszont időben kiterjesztette a korlátozást.⁴⁷⁶ Az eredeti, 2010 októberében benyújtott alkotmánymódosító javaslat indokolásában az állt, hogy az Alkotmánybíróság széleskörű normakontroll-jogosítványai a rendszerváltás időszakában ugyan indokoltak voltak, a „jogállam megszilárdulásával az alkotmánybíráskodás ilyen széles köre mára indokolatlanná vált”.⁴⁷⁷ Az Alaptörvény és az új Abtv. (2011. évi CLI. törvény) indokolása pedig egybehangzóan mindössze ennyit rögzít: „A kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvével kapcsolatos elsődleges országgyűlési felelősségre tekintettel a Javaslat meghatározza azokat a költségvetéssel összefüggő törvényhozási tárgyköröket, amelyekben az Alkotmánybíróság egyes eljárásaiban csak meghatározott szempontokra tekintettel végezhet felülvizsgálatot.” 2010-ben a mögöttes direkt indok egyértelmű volt: az alkotmánymódosítás a 184/2010. (X. 28.) AB határozatra reagált, amely megsemmisítette az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvénynek a 98%-os különadóra vonatkozó rendelkezéseit.⁴⁷⁸ A módosítás az alkotmánybíróági felülvizsgálat drasztikus szűkítése mellett új alkotmányi alapot teremtett a visszamenőleges, büntető jellegű adóztatáshoz.

Indirekt, mögöttes indok, hogy a korlátozással ki lehetett iktatni olyan jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatát, amelyek alkotmányellenessé nyilvánítása a kormány aktuális (gazdaság)politikai célkitűzéseinek megvalósítását megakadályozná.⁴⁷⁹ Nem lehet eltekinteni attól, hogy az Alaptörvény pénzügyi-gazdasági válság időszakában született,⁴⁸⁰ és abban az értelemben is válság-alkotmány,⁴⁸¹ hogy több, átmenetinek tűnő adósságfék-szabályt tartalmaz és szigorú fiskális követelményeket

⁴⁷⁶ Alaptörvény 37. cikk (4)–(5) bekezdés.

⁴⁷⁷ Lásd a T/1445. sz. törvényjavaslat indokolását.

⁴⁷⁸ Lásd CHRONOWSKI – DRINÓCZI – ZELLER (45. lj.) 1–12.

⁴⁷⁹ CHRONOWSKI – DRINÓCZI – ZELLER (45. lj.) 1.

⁴⁸⁰ Xenophon CONTIADÉS – Alkmene FOTIADOU: „How Constitutions Reacted to the Financial Crisis” in Xenophon Contiades (ed.): *Constitutions in the Global Financial Crisis: A Comparative Analysis* (Ashgate: Farnham 2013) 50.

⁴⁸¹ Ez a gondolat megjelenik Lenkovics Barnabás alkotmánybírónak a 45/2012. (XII. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében: „[234] Az azonban tényként megállapítható, hogy az ún. rendszerváltozás húsz éves folyamatában [...] az ország súlyos, kiterjedt és mély (politikai, gazdasági, pénzügyi, szociális, morális stb.) válságba sodródott. Ezt a válságot részben a magyar jogállamon belüli, részben külső (európai uniós és globális) körülmények idézték elő. [...] A körülmények lényeges megváltozása következtében a 2008–2009 óta zajló nemzeti, uniós és globális válságkezelés, kiütkeresés új irányokat vett. [...] Ebben a közegben, ilyen körülmények között zajlott a magyar alkotmányozás 2010-ben és született meg Magyarország új Alaptörvénye 2011-ben. Ugyanezen körülmények között zajlik ma is az alkotmányos jogrendszer újraalkotása, melynek keretében szintén új és szokatlan megoldások tanúi lehetünk.”

támaszt. Ezek alkotmánybíróági védelme azonban így – meglehetősen kontraproduktív módon – korlátozott.⁴⁸² Az Alaptörvény 37. cikk (4) és (5) bekezdése hosszú távon zárja ki a közpénzügyi tárgyú törvények teljes körű alkotmányossági vizsgálatát: a 37. cikk (4) bekezdése ugyan összekapcsolja az államadósság-korlátozással a felülvizsgálati korlátot, de ez a kritérium nem egzakt. A 37. cikk (6) bekezdése szerint bár törvény határozza meg az államadósság és a hazai össztermék számítási módját, de az teljesen bizonytalan, hogy meddig áll fenn a felülvizsgálati jogkör korlátozása. Így az Alkotmánybíróság elé a válságra reagáló, azt kezelni hivatott jogalkotás „fajszínűsőbb” része érdemi vizsgálatra nem is jut el.⁴⁸³ Ami persze nem zárja ki, hogy az adott ügyek nemzetközi fórumok előtt rendeződnek (vagy eskalálódnak), mint a különadók⁴⁸⁴ vagy a végkielégítések 98%-os adóztatása esetén,⁴⁸⁵ így tehát a jogkör-korlátozás legfeljebb elodázza a konfliktust. A 37. cikk (4) bekezdéséből az is következik, hogy a közpénzügyi törvények akár át is törhetik az Alaptörvényt, alkotmányellenességüknek nincs – vagy csak nagyon szűk körben van – alkotmányjogi szankciója. Ez azonban aláássa a jogbiztonságot és a jogállamiságot, ami pedig megint csak nem ösztönzi a befektetők bizalmát.⁴⁸⁶

A 2010 novemberében elfogadott alkotmánymódosítások⁴⁸⁷ jelentősége egyértelműen önmagukon túlmutató: ezekkel kezdetét vette a szankcionáló-megelőző „felülalkotmányozási” gyakorlat. A 2010-ben kreált szabályok az Alkotmánybíróságot óvatosságra készítették, s mivel a módszer működött, átkerült az Alaptörvénybe és az új Abtv.-be. A közpénzügyi tárgyú törvények felülvizsgálatának és megsemmisíthetőségének korlátozását a szakirodalom élesen kritizálta. A szakirodalmi vitában szerzőtársaimmal közösen kialakított álláspontom nem változott: „Az elfogadott alkotmánymódosítások nem állnak összhangban sem az európai alkotmányfejlődés elveivel, sem az 1989-90 óta kiépült magyar alkotmányosság hagyományaival, sem a demokrati-

⁴⁸² Zoltán SZENTE: „Breaking and Making Constitutional Rules: The Constitutional Effects of the Financial Crisis in Hungary” in Xenophon CONTIADES (ed.): *Constitutions in the Global Financial Crisis: A Comparative Analysis* (Ashgate: Farnham 2013) 251–252.

⁴⁸³ Az természetesen igaz, hogy az Alkotmánybíróságnak még mindig van mozgástere annyiban, hogy a felülvizsgálat alól kivételként tételezett közpénzügyi tárgyú törvények körét szűken, míg a felülvizsgálatot kivételesen lehetővé tevő alapjogokat tágan értelmezheti. Lásd TILK Péter: „Az Alkotmánybíróság és a pénzügyi tárgyú törvények vizsgálati lehetősége” *Fundamentum* 2014/1–2. 99.

⁴⁸⁴ Lásd az Alkotmánybíróság 1618/B/2010 sz. elutasító határozatát, majd az Európai Bíróság 2014. február 5-i, C-385/12, Hervis Sport- és Divatkereskedelmi Kft. kontra Nemzeti Adó- és Vámhivatal Középdunántúli Regionális Adó Főigazgatósága ügyben hozott határozatát. Ennek elemzéséhez Attila VINCZE: „Verletzt eine stark progressive Umsatzsteuer, die zwischen verbundenen und nicht verbundenen Unternehmen unterscheidet, die Niederlassungsfreiheit?” *Internationale Steuerrundschau* 2014/3. 102–104.

⁴⁸⁵ Lásd a 184/2010. (X. 28.) AB határozatot, ehhez SOMODY Bernadette: „Az Alkotmánybíróság határozata a 98 százalékos különadóról. A visszaható hatályú adóztatás alkotmányossága” *Jogestek Magyarázata* 2011/1. 3–11. Lásd még a 37/2011. (V. 10.) AB határozatot, ehhez CHRONOWSKI Nóra: „Az Alkotmánybíróság második határozata a 98 százalékos különadó ügyében” *Jogestek Magyarázata* 2012/3. 3–11. Végül az EJEB 2013 május 14-i határozata az N.K.M. kontra Magyarország ügyben (Application no. 66529/11); 6/2014. (II. 26.) AB határozat.

⁴⁸⁶ Pál SONNEVEND – András JAKAB – Lóránt CSINK: „The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics: The Basic Law of Hungary” in Armin von BOGDANDY – Pál SONNEVEND (eds.): *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area* (Oxford – Portland, Oregon: C.H. Beck – Hart – Nomos 2015) 96.

⁴⁸⁷ 2010. évi CXIX. törvény 1–2. §.

kus politikai kultúrával. Sértik a jogállamiság, a jogbiztonság, a hatalommegosztás és a jogszuverenitás alkotmányos elveit. [...] Az AB-hatáskört érintő módosítás következtében a törvényhozó hatalom a közpénzügyi jogalkotás tekintetében korlátlanná, s számos alapjog »védtelenné« válik.”⁴⁸⁸

Az alkotmánybíróági „kreativitás” korlátok közé szorításának másik mérföldköve a negyedik alaptörvény-módosításhoz kapcsolódik. Ez látszólag „bevezette” az Alaptörvény⁴⁸⁹ és az alaptörvény-módosítás kizárólag eljárási szempontú (előzetes vagy utólagos) normakontrolljának „lehetőségét”. A negyedik alaptörvény-módosítás indokolása szerint „a töretlen alkotmánybíróági gyakorlat alaptörvényi szintre emelése” történt meg. E változás mögöttes célja annak a lehetőségnek a kizárása, hogy az Alkotmánybíróság esetleg tartalmi vizsgálatot folytasson alkotmánymódosító rendelkezésről. Ennek gyanúját az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseit közjogi érvénytelenség címén részben megsemmisítő 45/2012. (XII. 29.) AB határozat alapozta meg, amelyből kiolvasható volt, hogy végső esetben az Alkotmánybíróság esetleg akár tartalmi vizsgálatot is folytathatna az „alkotmányos legalitás” követelményeinek érvényesülése érdekében.⁴⁹⁰

Az alkotmánymódosítás tartalmi alkotmányossági vizsgálatára ezt megelőzően az Alkotmánybíróság egyetlen alkalommal sem vállalkozott, csupán az elvi lehetőségét fontolgatta. Az alaptörvényi szabályozás ennyiben jól példázza az Alkotmánybíróság önmérsékletében való bizalom hiányát. A korlátozás működik, ezt igazolja a negyedik alaptörvény-módosítás ügyében 2013-ban és a hajléktalanság ügyében 2019-ben hozott AB határozat is.⁴⁹¹ Az Alkotmánybíróságnak már nem kell vállalnia az „alkotmányellenes alkotmánymódosítások” tartalmi vizsgálatával járó esetleges kockázatot és felelősséget.⁴⁹² A szabályozás tehát „hatékony” abból a szempontból, hogy az Alap-

⁴⁸⁸ CHRONOWSKI – DRINÓCZI – ZELLER (45. lj.) 8.

⁴⁸⁹ Érdekesség, hogy a negyedik módosítás lehetővé teszi az Alaptörvény egészének közjogi érvényességére irányuló felülvizsgálatot is, ami a 2011-ben elfogadott Alaptörvényre a határidők miatt már értelemszerűen nem vonatkozhat, talán új alkotmány megalkotása esetére szól. Az alkotmányozó hatalom azonban origíner, így maga választja meg eljárási szabályait, és szabadon dönti el, hogy az új alkotmányt a kontinuitás jegyében, a régire alapítva, vagy ellenkezőleg, annak ellenében határozza meg – ez a konkrét alkotmányozási szituáció függvénye, és ilyenként politikai kérdés.

⁴⁹⁰ Vörös (474. lj.) 59.

⁴⁹¹ A 19/2019. (VI. 18.) AB határozatból lásd: „Az Alaptörvény Negyedik módosítása következtében az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése az Alkotmánybíróság eljárását az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása körében csak a megalkotásra és a kihirdetésre vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények vonatkozásában teszi lehetővé. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény Negyedik módosítását vizsgáló, korábban már hivatkozott Abh.1.-ben [13/2013. (VI. 17.) AB határozat] úgy foglalt állást, hogy nem alkotja meg és nem is változtathatja meg az Alaptörvényt, amelyet védeni hivatott, vagyis elhatárolódott az Alaptörvény, illetve annak egyes rendelkezései módosításának tartalmi alkotmányossági vizsgálatától.” (Indokolás [53]). „Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is hangsúlyozza, hogy számára az Alaptörvény az alkotmányos mérce, az Alaptörvény tételes rendelkezéseit és annak módosítását – az ezt lehetővé tévő hatáskör hiányában – nem ítélheti meg. Ebből következően hivatott az Alaptörvény Hetedik módosításában beiktatott XXII. cikke kötelezően alkalmazandó mérce jelen ügyben is.” (Indokolás [54]). Lásd ehhez KISS László – LÉVAY Miklós: „Még egyszer a hajléktalanok büntethetőségéről” *Közjogi Szemle* 2020/1. 10–16.

⁴⁹² Az alkotmánymódosítások alkotmánybíróági kontrolljáról élénk szakmai vita bontakozott ki; lásd pl. CHRONOWSKI – DRINÓCZI – ZELLER (45. lj.) 1–12.; CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: „...az alkotmányjogon innen” *Alkotmánybíróági Szemle* 2011/1.; HALMAI Gábor: „Alkotmányos alkotmánysértés” *Fun-*

törvénybe bármilyen, akár alapelvekkel ellentmondó rendelkezés beemelhető. A közjogi érvénytelenség megállapítását is csak szűk indítványozói kör kezdeményezheti, a tényleges alkalmazás részben szerepfelfogás, részben politikai helyzet függvénye.

Végül említést érdemel az indítványhoz kötöttség alaptörvényi szintre emelése, amely szintén a negyedik módosítás hozadéka: az Alkotmánybíróság a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését csak szoros tartalmi összefüggés esetén vizsgálhatja.⁴⁹³ Eltekintve most attól, hogy a szoros tartalmi összefüggés megállapítása (vagy elvetése) érdekében mindenképp folytatni kell vizsgálatot,⁴⁹⁴ ez a rendelkezés szintén mozgáster-szűkítő jellegű, és háttérében meghúzódhatott szankcionáló megfontolás: az Alkotmánybíróság az új választási eljárási törvény első változatáról szóló 1/2013. (I. 7.) AB határozatában a „szoros tartalmi összefüggést” kissé tágan értelmezve a kérelemre történő névjegyzékbe vétel intézményét átfogóan vizsgálta előzetes normakontroll-eljárásban, amire ilyen egyértelműen azért nem utalt a vonatkozó államfői indítvány. Az indítványhoz kötöttség elve a negyedik módosítás előtt az új Abtv.-ben is szerepelt, azt az alkotmánybírósági gyakorlat sem tágította ki indokolatlanul vagy megalapozatlanul.

[A jogi érdekelttség nélküli indítványozás megszüntetése] Az *actio popularis* eljárás-indítványozás megszüntetésének a célja az Alkotmánybíróság tehermentesítése, amire a testület részéről is volt igény. Az Alaptörvény és az új Abtv. javaslatainak indokolásában erre mindössze közvetett utalás található: „A kezdeményezői kör meghatározásánál a hatékony alkotmánybírósági működés szempontjának is érvényesülnie kell.” A „hatékonyság” jegyében az Alaptörvény eredeti javaslata csak a Kormány és a parlamenti képviselők egynegyede eljárás-kezdeményezési jogát kívánta elismerni a korábban bárki által indítványozható absztrakt utólagos normakontrollra, s a Velencei Bizottságnak a magyar alkotmányozási folyamatról kialakított első véleménye⁴⁹⁵ hatására került az Alaptörvény szövegébe az ombudsman indítványozási joga, kompenzálандó az *actio popularis* indítványozás megszűnését. Az indítványozók körét később a negyedik módosítás bővítette tovább (a Kúria elnökével és a legfőbb ügyésszel). Szintén korrektív ebből a szempontból az alkotmányjogi panasz

damentum 2011/2.; DRINÓCZI Tímea: „Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban” *JURA* 2012/1.; BLUTMAN László: „Az Alkotmánybíróság és az alkotmány feletti normák: könnyű liaison elkötelezettség nélkül?” *Közjogi Szemle* 2011/4.; HANÁK András: „Sötétség délbén: az alkotmánybíráskodás alkonya Magyarországon” *Fundamentum* 2013/1.; HERBERT KÜPPER: „Az alkotmánymódosítás és az alkotmánybírósági kontroll – megoldás az »örökkévalósági klauzula«?” *Közjogi Szemle* 2013/4.; ERDŐS CSABA: „Rubiconon innen... és túl? Az Alkotmánybíróság gyakorlata az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának és az alkotmányi szabályok közti kollízió feloldásának területein” in GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán: Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után* (Budapest: HVG-ORAC 2015) 317–348.; BRAGYOVA ANDRÁS – GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA: „Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alaptörvényben?” *Állam- és Jogtudomány* 2016/3. 35–63.; ZSUGYÓ Virág: „Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás egyes elméleti kérdései az alkotmányosság tükrében” *Állam- és Jogtudomány* 2017/3. 99–122.

⁴⁹³ Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdés.

⁴⁹⁴ PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet* (Pécs: Kodifikátor Alapítvány 2013) 209. (91. vj.).

⁴⁹⁵ Opinion № 614/2011, Strasbourg, 28 March 2011, Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary.

átalakítása, amelynek korábbi, 2012-ig létező változata a gyakorlatban alig érvényesült az absztrakt kontroll mellett.

Az *actio popularis* indítványozási jog a magyar jogállam demokratizmusának garanciája volt, amellyel szemben nem lehet érv az alkotmánybírói ügyteherre való hivatkozás. Az utólagos normakontroll *actio popularis* jellege azt garantálta, hogy a jogalkotó szervezeteknek nem csupán az alkotmánybírói megsemmisítéstől kellett tartaniuk produktumaik tekintetében, hanem arra is figyelemmel kellett lenniük, hogy „bárki” kontrollálhatja tevékenységüket, beindíthatja az alkotmányossági ellenőrzés mechanizmusát. Ez – erre irányuló hatásvizsgálat hiányában is – elméletileg valószínűsíti, hogy a jogalkotó fokozottabb önmérsékletet, alkotmányos fegyelmet tanúsított. Az indítványozói kör drasztikus szűkítését nem képes korrigálni sem az, hogy panaszjárásban vagy bírói kezdeményezésre is lehetőség van normakontrollra, sem az, hogy az előzetes normakontroll indítványozói köre „papíron” bővült.

[Az alkotmányjogi panasz változásai] Az alkotmányjogi panasz reformja⁴⁹⁶ az Alaptörvényhez fűzött indokolás szerint „az alapjogvédelem új korszakát nyitja meg”, mivel a „hatékony rendes jogorvoslati lehetőségeit már kimerítő panaszos számára egy olyan további különleges jogorvoslatot biztosít, amely a legsúlyosabb – alkotmányos – jogsérelmek esetén lehetőséget ad az Alkotmánnyal összhangban lévő döntés meghozatalára”. A normatív panasz esetei mellett megjelent az individuális vagy valódi alkotmányjogi panasz, amely az ügy érdemében hozott vagy a bírósági eljárást befejező egyéb bírói döntés alkotmányossági vizsgálatára irányul, kiterjesztve ezzel az alkotmánybírói kontrollt a rendes bíróságok alapjogi jogalkalmazására. Az új konstrukció a normakontroll-hangsúlyos magyar alkotmánybíráskodást elmozdította az egyéni jogvédelem irányába. Az alkotmányjogi panasz megújításának az alapvető célját a szakma pozitívan fogadta,⁴⁹⁷ régi igényt elégít ki az Alkotmánybíróság szerepének növelése az individuális jogvédelemben, az alapjogi bíráskodás kontrolljában.

Éppen ezért okozott csalódást, hogy az Alkotmánybíróság 2018-ban⁴⁹⁸ befogadta,⁴⁹⁹ és érdemben elbírált a Magyar Nemzeti Bank mint közhatalmi szerv alkot-

⁴⁹⁶ NASZLADI Georgina: „Alkotmányjogi panasz a parlamenti vitában” *Közjogi Szemle* 2012/1. 32–39.

⁴⁹⁷ A magyar alkotmányjogi szakirodalom – és érthető módon a jogász szakma is – erre a hatáskörre koncentrált az utóbbi évtizedben, lásd mások helyett BIRSKY Botond – TÖRÖK Bernát: *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve* (Budapest: HVG-ORAC 2015).

⁴⁹⁸ 23/2018. (XII. 28.) AB határozat – közhatalmi szerv alkotmányjogi panasz, elemzését lásd CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Az Alkotmánybíróság határozata a Magyar Nemzeti Bank kiadmányozási jogá ügyében: A közjogi személyek alkotmányjogi panasz” *Jogesetek Magyarzata* 2019/1. 3–12.

⁴⁹⁹ A panasz befogadása szempontjából az alkotmánybírói gyakorlatból a következőket érdemes előzetesen felidézni. Az Alkotmánybíróság 2009-ben még leszögezte a Honvédelmi Minisztérium Közgazdasági és Pénzügyi Ügynöksége által előterjesztett panaszindítványokkal kapcsolatban, hogy „közhatalmi jogosítvánnyal felruházott állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő olyan alkotmányos alapjoga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére”. 23/2009. (III. 6.) AB határozat, ABH 2009, 174, 188–189. A korábbi, Alkotmányon alapuló értelmezés egészen 2016-ig fennmaradt, a fordulat a 3091/2016. (V. 12.) AB határozatban (Magyar Honvédség Egészségügyi Központ ügye) következett be. Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság hosszan fejtegette az indítványozói jogosultságot, kitért az alapjogi jogalanyiség kérdéseire, és arra a következtetésre jutott, hogy a polgári jogviszonyban félként fellépő állami szervet megilletik azok az alkotmányos jogok, amelyek mindenki számára biztosítják a bírói jogvédelmet, eljárási garanciákat, így az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) beke-

mányjogi panaszát, majd ez alapján meg is semmisítette a Kúria támadott ítéletét. A döntés nem maradt elszigetelt eset: az új Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz eljárás indítványozására jogosultak köre bővült az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény nyomán. Eszerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet nemcsak akkor fordulhat alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, hanem akkor is, ha az hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza. Az érintettség jogállástól független, közhatalmat gyakorló indítványozó esetén pedig vizsgálni kell, hogy a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e.

A módosító törvény szerint az Alaptörvény a panaszjog gyakorlását nem korlátozza alapvető jogokra, az Alkotmánybíróságról szóló törvény sem alapjog, hanem „Alaptörvényben biztosított” jog sérelmét követeli meg. Így a törvénymódosítás alapján közhatalmi szervek is benyújthatnak panaszt két esetben: (i) egyrészt akkor, ha bírósági döntés az Alaptörvényben biztosított jogait sérti – ebben az esetben az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell, hogy az adott jog megilleti-e az indítványozó közhatalmi szervet; (ii) másrészt, ha az indítványozó hatáskörének megsértésére hivatkozik – ekkor azonban igazolnia kell, hogy ez a hatásköre kifejezetten az Alaptörvényben biztosított, vagy pedig hatáskörének megsértése működésének súlyos zavarát okozza. A törvényjavaslat indokolása szerint ez a kritérium hivatott elejét venni annak, hogy az érintett közhatalmi szervek „minden pervesztés esetén az Alkotmánybírósághoz forduljanak”. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában már bontakozik, hogy mely közhatalmi szervek mely jogokra hivatkozhatnak, illetve mit ért az Alaptörvényben biztosított hatáskör alatt, továbbá mi minősül súlyos működésbeli zavarnak.⁵⁰⁰

Napjainkban tankönyvi alaptétel, hogy az állam – mivel címzettje és kötelezettje az alapvető jogoknak – nem lehet alkotmányos alapjog alanya az alapjogi jogviszonyban.⁵⁰¹ A jogokról szóló generálklauzula (Alaptörvény I. cikk) egyik célja éppen az, hogy az egyén jogait garantálja az állam hatalmával szemben.⁵⁰² Az alapjogi jogalanyiség az ember esetében az érinthetetlen méltóságából fakadóan abszolút, magánjogi jogi személyeknél viszont – mivel nincs érinthetetlen lényegük – kizárólag az azokat alkotó személyekből derivált, és ezért csupán korlátozott lehet. Az állami szerveknek

déséből fakadó tisztességes eljáráshoz való jogra, illetve az ugyanezen cikk (7) bekezdésében rögzített jogorvoslatához való jogra is hivatkozhatnak. Ezt követően az Alkotmánybíróság befogadott alkotmányjogi panaszt önkormányzattól, bíróságtól, közszolgálati műszolgálatától.

⁵⁰⁰ Lásd ehhez Evelin BURJAN – Boldizsár SZENTGÁLI-TÓTH: „Three Novelities of the Hungarian Constitutional System: Valuable Experience for all Central-European Countries” in Stefan MAYR – Andreas ORATOR (eds.): *Populism, Popular Sovereignty, and Public Reason* (Berlin: Peter Lang 2021) 151–166.

⁵⁰¹ CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József – ZELLER Judit: „A magyar alapjogi rendszer” in DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2006) 26–30.; VÉKÁS Lajos: *Az új polgári törvénykönyv elméleti előkérdései* (Budapest: HVG-ORAC 2001) 136–140.; VINCZE Attila: „Az Alkotmány rendelkezéseinek érvényre juttatása a polgári jogviszonyokban” *Polgári Jogi Kodifikáció* 2004/3. 3–8.; SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel – VISSY Beatrix: *Az alapjogi bíráskodás kézikönyve* (Budapest: HVG-ORAC 2013) 71–94.

⁵⁰² Vö. az 1320/B/1990/3. AB határozattal. ABH 1991, 496, 496–498.

az állammal szemben pedig egyáltalán nem lehetnek alapjogaik,⁵⁰³ mivel a kötelezett és a jogosult nem lehet ugyanaz a személy, ez ugyanis már a római jog alapján is a *liberatio*, vagyis kötelemből való szabadulás egyik esete volt. Ebből a szempontból az az esetlegesség, hogy milyen szervezeti formában jelenik meg az állam, nem változtat azon az alapvető tényen, hogy az állam szerveiről van szó és ezért az alapjogok kötelezettjei, nem pedig jogosultjai.⁵⁰⁴

Nyilván dogmatikailag felvethető a kérdés, hogy megilletik-e a közjogi jogi személyeket például az eljárási jogok, illetve beszélhetünk-e egyes közjogi jogi személyek esetében tulajdonhoz való jogról? A magyar alkotmánybírói gyakorlat a közjogi jogi személyek alapjogi jogalanyisága tekintetében mozaikos volt. Ezzel szemben a német dogmatika részletesen foglalkozik a közjogi jogi személyek alapjogi jogképességével, és főszabályként nem fogadja el azt közhatalmi jogosítványokkal felruházott állami, közigazgatási szervek, közintézetek, köztisztviselők, közalapítványok, állami tulajdonú gazdasági társaságok esetében.⁵⁰⁵ Ez alól néhány kivétel ismert: azok a közjogi személyek hivatkozhatnak alapjogokra, amelyek feladata bizonyos alapjogok érvényesítése, így az egyházak, az egyetemek vagy a közszolgálati médiumok – azonban ezek az intézmények is csak azokra az alapjogokra hivatkozhatnak, amelyek érvényesítésére létrejöttek. Szűk körben, kivételesen elismerik, hogy az eljárási jogok megilletik a közjogi jogi személyeket, de kizárólag saját védelmükben,⁵⁰⁶ de nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy itt kivételekről van szó, és az eljárási jogi rendelkezések esetén a német Szövetségi Alkotmánybíróság az eljárás jogállami természetére vezeti vissza a kivételt. Elvetik azonban azt az álláspontot, hogy a magánjogi jogviszonyokban tevékenykedő közjogi jogi személyek alapjogi jogalanyisága elismerhető lenne.⁵⁰⁷ A német alkotmányjogból átvett alkotmányjogi panasz a 2019-es törvényt módosítás nyomán sajátos árnyalatot kapott hazánkban, amely felfogható az abuzív alkotmányosság jelenségeként: az alkotmányjogi panasz szubjektív jogvédelmi funkciójával szemben áll, ha azt közhatalmi szerv is igénybe veheti, és akár úgy is használhatja, hogy adott esetben az egyénre kedvező (alapjogvédő) bírósági döntés felülvizsgálatát kérje.

⁵⁰³ 50/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 387, 402.

⁵⁰⁴ Ezekre utaltak a különvélemények is: Czine Ágnes alkotmánybíró kifejtette, hogy nem ért egyet az indítványozói jogosultsággal, mert összhangban a korábbi alkotmánybírói gyakorlattal az alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének eszköze. Hörcherné Marosi Ildikó alkotmánybíró azt hangsúlyozta, hogy az Alaptörvényből nem vezethető le az állam és az állami szervek alapjogi jogalanyisága, így általános panaszjoga sem. Az alkotmánybírói gyakorlatot áttekintve, ettől mindeddig csak az *acta iure gestionis* esetében tért el a testület, és az állami vagy önkormányzati szervek eljárási legitímációját a magánjogi tárgyú alapper adta. Schanda Balázs alkotmánybíró szerint az indítvány visszautasítása lett volna indokolt az MNB alapjogi jogosultságának hiánya miatt. Stumpf István alkotmánybíró szintén arra hívta fel a figyelmet, hogy az MNB-nek nincsenek alapvetői jogai, mert ezek eredendően az egyének szabadságát biztosítják az állammal, a közhatalom birtokosával szemben, rendeltetésük tehát a közhatalom (állami hatalom) korlátok közé szorítása.

⁵⁰⁵ Ernst BENDA – Eckart KLEIN: *Verfassungsprozessrecht* (Heidelberg–München–Landsberg–Frechen–Hamburg: C.F. Müller 2012) Rn. 522–528.

⁵⁰⁶ 1 BvR 2142/11.

⁵⁰⁷ Klaus STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band III/1. Allgemeine Lehren der Grundrechte* (München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung 1988) 1061–1066.

[Az előzetes normakontroll szélesítése] A törvény előzetes normakontrollját az Alaptörvény szerint már az Országgyűlés is kezdeményezheti. Az indokolás alapján a változtatás azt célozza, hogy a köztársasági elnök mellett másik intézmény is kapjon szerepet a törvények Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes biztosítására.⁵⁰⁸ A szabályozás az államfői „alkotmányossági vétót” is átalakította: egyrészt, ha az Országgyűlés kezdeményezi a törvény (valamely rendelkezése) előzetes vizsgálatát, akkor az államfő már nem indítványozhatja (azonos okból, azonos rendelkezésre – mert e korlátozás célja a *res iudicata* kiküszöbölése lehet), másrészt, ha az államfő maga kezdeményezi az előzetes kontrollt, akkor politikai vétóval már nem élhet, de ha az előzetes vizsgálat indítványozása az Országgyűléstől ered, akkor az államfő visszaküldheti megfontolásra a törvényt.

Az előzetes normakontroll további tárgyait az új Abtv. állapítja meg, és a negyedik alaptörvény-módosítás óta a korábbi megoldással azonosan teszi ezt: ekkor került „vissza” a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése mellett a házszabályi rendelkezésekről szóló országgyűlési határozat vizsgálatának lehetősége.

A nemzetközi szerződés vagy annak rendelkezése előzetes kontrolljának indítványozása változott, azt a kötelező hatály elismerése előtt a köztársasági elnök vagy a Kormány kezdeményezheti. Az Alkotmánybíróság e hatásköre – a törvény most hatályos szövege szerint – nem érinti az elfogadott, de ki nem hirdetett törvény előzetes kontrollját. Ennek értelme vélhetően az, hogy az Országgyűlés *csak* a nemzetközi szerződést kihirdető törvénnyel összefüggésben, az államfő pedig azzal összefüggésben *is* kezdeményezhet előzetes vizsgálatot, a kötelező hatály elismerése előtti – közvetlenül a nemzetközi szerződésre vagy annak rendelkezésére irányuló – indítványozási joga mellett.⁵⁰⁹

Az előzetes normakontroll átalakítása nem minden elemében szerencsés és nem minden részletében koherens. Az Országgyűlés által kezdeményezhető előzetes kontroll magában hordozza annak veszélyét, hogy ezen az úton a parlament politikailag népszerűtlen vagy kényes döntésekért megpróbálja a végső felelősséget az Alkotmánybíróságra hárítani. Nem logikus, hogy az alkotmányozó (részben) az előzetes normakontroll kiterjesztésével kívánta kompenzálni az absztrakt utólagos normakontroll indítványozói körének szűkítését, mivel az előzetes normakontroll a magyar hagyományok szerint kivételes hatáskör, amelyet a testület korábban megszorítóan értelmezett.

[A függetlenséget korlátozó szervezeti szabályok] Az alkotmánybírák jelölésére irányuló eljárás megváltoztatására már 2010 júliusában sor került⁵¹⁰ – az indokolás szerint a „hivatalos cél” a testület folyamatos és zavartalan működésének biztosítása. Az eredeti elképzelés az volt, hogy 8 tagú jelölőbizottság tenne javaslatot az alkotmánybíró-jelöltekre, a bizottság összetétele a parlamenti erőviszonyokhoz igazodna.

⁵⁰⁸ Kovács Virág: „A ki nem hirdetett törvények Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata” *Alkotmánybírósági Szemle* 2012/2. 86.

⁵⁰⁹ Az indítványozói körrel összefüggő dilemmákhoz lásd SULYOK Gábor: „Visszatérés a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozásához” *Jog – Állam – Politika* 2012/4. 151–156.

⁵¹⁰ 2010. évi LXV. törvény (benyújtva: 2010. június 7., kihirdetve: 2010. július 22.).

A köztársasági elnök megfontolásra küldte vissza a törvényt, mert a tárgyra vonatkozó alkotmánymódosító törvénnyel sem értett egyet. Az Országgyűlés a megfontolás eredményeként alakította ki azt a jelölési rendszert, amelyet a hatályos Abtv. is megőrzött: legalább 9 és legfeljebb 15 tagú, képviselőkől álló jelölőbizottság tesz javaslatot, amelyben a képviselőcsoportok legalább egy-egy képviselőjének helyet kell kapnia. A mögöttes cél egészen nyilvánvalóan az ellenzéki frakciók érdemi befolyásának megszüntetése a jelölésben. 2010-ben az ellenzéki frakciók együttes szavazatukkal a paritásos alapú jelölőbizottságban meg tudták volna akadályozni olyan személy jelölését, akit pedig a kétharmados plenáris többség megválasztott volna.

Itt érdemes felidézni a köztársasági elnök észrevételeit: a korábbi paritásos elvű, konszenzusra kényszerítő konstrukció nem „önértékű alkotmányos garancia”, a gyakorlatban sem vált be, de azt többnyire kiküszöbölte, hogy a kormányoldal a saját jelöltjeit ellenzéki támogatás vagy más kompromisszum nélkül juttassa a testületbe. Ugyanakkor „függő szabály” volt, mert a parlamenti erőviszonyokon múlt gyakorlati megvalósulása. A bizottság összetételére vonatkozó garanciának az alkotmányban lenne a helye, míg a tagok számát nem szükséges kikötni az alkotmányban. Az alkotmányos garanciának minden helyzetben működnie kell, nem csak az adott helyzetben. Ha pedig már módosítanak, megfontolandó a több garanciát tartalmazó választási rendszer, például a többcsatornás – államfőt, bíróságokat, szakmai szervezeteket is bevonó – jelölési eljárás.⁵¹¹ E felvetéseket az Országgyűlés többsége természetesen nem fontolta meg. A jelölési szabályok megváltoztatása *ad hoc* politikai célt szolgált, kétharmados többség hiányában viszont a korábbi megoldáshoz hasonlóan működés-képtelennek bizonyulhat.

Azt a megoldást, hogy az Alkotmánybíróság elnökét a testület helyett a parlament választja meg, már az Alaptörvény és az új Abtv. hatályba lépése előtt bevezették, a korábbi Alkotmány kiegészítő jellegű módosításával.⁵¹² Ezzel tulajdonképpen a vonatkozó alaptörvényi szabály előrehozott alkalmazását biztosították. A parlament általi elnökválasztás elméletileg nagyobb legitimitációt biztosíthat, de mögöttes célként vélelmezhető a testület szervezeti autonómiájának korlátozása. Kétharmados többség hiányában ellehetetlenülhet az elnökválasztás (itt nincs olyan korrektív mechanizmus, második forduló, mint az államfőválasztásnál). A testületi elnökválasztás előnye az volt, hogy független a parlamenti erőviszonyoktól.⁵¹³

[Az értelmezési autonómia korlátozása] Az Alaptörvény előtt hozott határozatok „hatályon kívül helyezése” és egyéb értelmezési szabályok preferálása – az Alaptörvény R) cikkében a történeti és a teleologikus értelmezés kiemelése, a preambulum kötelező figyelembe vétele, az N) cikk költségvetési szempontokat implikáló értel-

⁵¹¹ Lásd CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea: „Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon?” *Közjogi Szemle* 2010/3. 27–32.; KILÉNYI Géza: „Néhány gondolat az alkotmánybírói függetlenségről szóló tanulmányhoz” *Közjogi Szemle* 2010/4. 13–18.

⁵¹² A vonatkozó alkotmánymódosítás benyújtva: 2011. május 13., kihirdetve: 2011. június 14., 2011. évi LXI. törvény 5. §. Ezzel együtt régi Abtv. (1989. évi XXXII. törvény) módosítása is megtörtént a 2011. évi LXII. törvénnyel.

⁵¹³ Hasonlóan TILK (4. lj.) 5–6.

mezési szabálya – számos ellentmondással terhelt,⁵¹⁴ s háttérükben ismét az alkotmánybíráskodás mozgásterének szűkítésére irányuló szándék azonosítható. A hivatalos (indokolásban megjelenő) álláspont szerint az Alaptörvény előtti precedensek annulálása egyenesen növeli a testület mozgásterét, mert így szabadon dönthet, hogy a régi döntéseiben megfogalmazottakkal azonos következtetésekre jut, vagy új érveket dolgoz ki, anélkül azonban, hogy köteles lenne megismételni a korábbi elvi megállapításokat.

Az Alaptörvény előtt hozott döntések hatályon kívül helyezése súlyosan kifogásolható, mint ahogy az Alkotmánybíróság értelmező és jogfejlesztő tevékenységének bármely normatív korlátozása mellett sem hozható fel meggyőző érv. A testület eddig is megtehetette, hogy eltért a korábbi érveitől (*overruling*). Az értelmezési szabályok és az Alaptörvény előtti határozatok eltörlése ellenére az Alkotmánybíróság továbbra is megválaszthatja alkotmányértelmezési módszerét, és ragaszkodhat ahhoz, hogy döntései koherens rendszert alkossanak. Az Alaptörvény előtti döntéseire a testület továbbra is hivatkozott a negyedik alaptörvény-módosítás után, de szigorúbb, többelemű mércét alkalmaz ennek indokaként,⁵¹⁵ viszont egyre gyakoribb, hogy „Alaptörvény előtti” elvi megállapítások már az „Alaptörvény utáni” határozathivatkozásokba „csomagolva” jelennek meg. A lehetőség adott, hogy olyan többség alakuljon ki a testületben, amelyik elutasítja a korábbi precedensek alapul vételét. Attól sem lehet eltekinteni, hogy az Alkotmány és az Alaptörvény gyökeresen eltérő értékrendje miatt a korábbi döntések felhasználhatósága korlátozott.

3.3.3. AZ ÚJ MODELL EURÓPAI FOGADTATÁSA

Az alkotmánybíráskodás modelljének megválasztásában, a hatásköri, szervezeti és működési szabályok kialakításában az államok alkotmányos autonómiája széles. Megfontolásra érdemesek azonban a Velencei Bizottság véleményeinek⁵¹⁶ az Alkotmánybíróságra vonatkozó megállapításai, kritikus észrevételei.

Az alkotmányozás folyamatában – a kormány kifejezett kérdései alapján – a Velencei Bizottság állást foglalt egyrészt az *actio popularis* indítványozás megszüntetéséről, és kifejtette, hogy a konkrét jogi érdek előírása nem kifogásolható, sőt, ez a tipikus megoldás. Utalt azonban arra, hogy előnyös lenne olyan közvetítő intézményt kijelölni, amelyen keresztül az alkotmányossági kifogások az Alkotmánybíróság elé vihetők.

⁵¹⁴ Az értelmezési szabályokhoz lásd pl. JAKAB (449. l.) 198.; FEKETE Balázs: „Preambulumok és nyelvfilozófia, avagy a preambulumok normativitásáról másként” in DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011. I.* (Budapest: Pázmány Press 2013) 86–87.

⁵¹⁵ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32].

⁵¹⁶ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) Opinion no. 614/2011, Strasbourg, 28 March 2011; Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary, Opinion no. 621/2011 of the Venice Commission, Strasbourg, 20 June 2011; Opinion on the New Constitution of Hungary, Opinion no. 720/2013 of the Venice Commission, Strasbourg, 17 June 2013; Opinion on the Fourth Amendment of the Fundamental Law of Hungary, Opinion no. 665/2012, Strasbourg, 19 June 2012, Opinion on Act CLI of 2011 on the Constitutional Court of Hungary.

Az Alaptörvénybe ennek hatására került be az ombudsman absztrakt utólagos normakontroll-indítványozási joga. Másrészt a Bizottság foglalkozott az előzetes normakontroll kiterjesztésének kérdésével is: nem javasolta az indítványozásra jogosultak körének túlzott szélesítését, ehelyett felvetette a parlamenti testület által gyakorolt, nem kötelező erejű előzetes alkotmányossági véleményezés bevezetésének a lehetőségét. Fontos, hogy a Bizottság már ebben az első véleményben fenntartásokat fogalmazott meg az Alkotmánybíróság felülvizsgálati és megsemmisítési jogkörének korlátozása miatt.

Az Alaptörvény eredeti változatáról szóló véleményben a Bizottság aggodalmát fejezte ki a testület létszámának gyors növelése és az elnök parlament általi választása miatt. A normakontroll-hatáskör korlátozása kérdésében, bár az államadósság csökkentését legitim célnak ismerte el a testület, hangsúlyozta, hogy az nem valósulhat meg alkotmányellenes törvények vagy egyéni jogok sérelmének kockázata árán.

A negyedik alaptörvény-módosítás tárgyában született vélemény élesen kritizálta az alkotmánybírósági döntéseket felülíró alkotmány-módosítási gyakorlatot, és ezáltal a jogszabályok alkotmányossági vizsgálat alóli kivonását. A korábbi esetjog eltávolítását a Bizottság nem tartotta adekvát és arányos lépésnek, felhívta továbbá arra is a figyelmet, hogy a lépés jogbizonytalanságot eredményez a rendes bírósági gyakorlatban, s visszaveti a koherens jogfejlesztést. Ismét hangsúlyozta a Bizottság súlyos aggályait a jogszabályok felülvizsgálatának korlátozása ügyében, s annak időbeli kiterjesztését kifejezetten kritizálta. Arra is felhívta a figyelmet, hogy a bírói kezdeményezésű normakontroll 30 napos elbírálási határideje – figyelemmel arra is, hogy az Alkotmánybíróságnak ki kell kérnie a jogalkotó véleményét – irreálisan rövid. Ezt az ötödik alaptörvény-módosítás fel is emelte 90 napra – ebben merült ki az európai kritikák érdemi hasznosítása.⁵¹⁷

Az új Abtv.-t értékelő vélemény a sarkalatos törvény több elemét is előremutatónak találta (például az újraválaszthatóság megszüntetését vagy az Alkotmánybíróság költségvetésére vonatkozó garanciális szabályt), néhány kérdésben azonban felülvizsgálatot javasolt. Így a Bizottság szerint az Alkotmánybíróság függetlenségét és a bírák jogállásának főbb garanciáit az Alaptörvényben kellene rögzíteni, nem csupán – részlegesen – a törvényben. Javasolta továbbá a normatív és a valódi alkotmányjogi panasz egyértelműbb szabályozását, az ombudsman panaszindítványozási jogának bevezetését, a jogi segítség lehetővé tételét az alkotmánybírósági eljárásokban, kivétel intézményesítését a jogorvoslati lehetőségek kimerítésének követelménye alól olyan esetre, ha az az érintettnek visszafordíthatatlan kárt okozna. A Bizottság szerint a sarkalatosságot a törvény alapvető rendelkezéseire kellene korlátozni, a technikai részleteket elegendő egyszerű többséghez kötni. Ebben a véleményben is szerepelt, hogy a közpénzügyi törvények felülvizsgálati korlátozását el kellene törölni.

A változások eredményeként az Alkotmánybírósághoz való hozzáférés szűkült, az alkotmányjogi panasz vált a profilt meghatározó eljárássá, az absztrakt utólagos normakontroll kezdeményezése szerepfelfogás kérdése lett (mint ahogy az államfői előzetes normakontroll-indítványozás is az a régi és az új konstrukcióban egyaránt),

⁵¹⁷ Átfogóan lásd Vörös (474. l.) 61.

ugyanakkor a klasszikus alkotmányos alapelvek (jogállam, emberi méltóság az önrendelkezés értelmében) alkotmánybíróági védelmének esélye és intenzitása csökkent, cserébe viszont új érték, az alkotmányos identitás került előtérbe, a bíróválasztási szabályok módosítása a testület függetlenségét érintette, az értelmezési korlátozások pedig új irányt jelöltek ki.

A 2010–2013 közötti időszakot óvatos ellenállás jellemzi. Az Alkotmánybíróság ekkor még esetenként megpróbálta érvényesíteni az alkotmányosság elveit a kétharmados parlamenti többséggel szemben is. A negyedik alaptörvény-módosítás után, 2013–2016 között az alkotmánybíráskodás új modellje stabilizálódott, kialakult az alkotmányjogi panasztípusok befogadási gyakorlata. 2016 ismét irányváltás, ettől kezdve az Alkotmánybíróság az identitáspolitikai küzdelmek részesévé válik, ennek első mérföldköve a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat. 2020-tól a Covid-19 világjárvány okán kihirdetett veszélyhelyzet⁵¹⁸ új szakaszt jelent a magyar alkotmányjogban: az ismételten hosszabbított különleges jogrendben⁵¹⁹ az alkotmánybíráskodás jelenthetné a végső garanciát,⁵²⁰ ha még be tudná tölteni a funkcióját a végtelenen felgyorsult végrehajtási karakterű jogalkotás érdemi kontrolljával.

⁵¹⁸ Magyarországon a Kormány a járvány elleni védekezés érdekében erős eszközt választott, különleges jogrendet megalapozó veszélyhelyzetet hirdetett. Az ehhez kapcsolódó alkotmányossági kérdésekhez lásd különösen MÉSZÁROS Gábor: „Indokolt-e a különleges jogrend koronavírus idején? Avagy a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel összefüggő alkotmányjogi kérdésekről” *Fundamentum* 2019/3–4.; SZENTE Zoltán: „A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái” *Állam-és Jogtudomány* 2020/3.; HORVÁTH Attila: „A veszélyhelyzet közjogi és jogalkotási dilemmái – mérlegen az Alaptörvény 53. cikke” *Közjogi Szemle* 2020/4. 17–25.; VÖRÖS Imre: „A felhatalmazási törvénytől az egészségügyi válsághelyzetig és tovább...” in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok. A Covid-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre* (Budapest: TK JTI – L’Harmattan 2020) 17–44.; MÓRÉ Sándor – SZILVÁSY György Péter: „A rendészeti és katonai fellépés egyes kérdései járványügyi veszélyhelyzet és járványügyi készség idején” in RIXER Ádám (szerk.): *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra* (Budapest: KRE ÁJK 2021) 324–326.

⁵¹⁹ Első veszélyhelyzet: 2020. március 11. és június 18. között, 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről; 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről. Második veszélyhelyzet: 2020. november 4. és 2021. február 8. között, 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről; 26/2021. (I. 29.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről. Harmadik veszélyhelyzet: 2021. február 8-tól, 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések atálybalépéséről; 181/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről (hatályos 2022. június 1.).

⁵²⁰ Az Alaptörvény értelmében különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – néhány kivétellel, amelyek között az információs szabadság nem szerepel – felfüggeszthető vagy az általánostól – azaz a szükségesség és arányosság mércéjétől – eltérő mértékben is korlátozható [Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés]. Az Alaptörvény alkalmazása azonban ilyenkor sem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése sem korlátozható [Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdés]. Bár az Alkotmánybíróság is felismerte szerepének jelentőségét – lásd pl. 23/2021. (VII. 13.) AB határozat a gyülekezési jog felfüggesztéséről, amely szerint a testület vizsgálhatja, hogy „az alapjogot korlátozó szabály igazolható-e a veszélyhelyzettel szembeni védekezés jegyében. Az Alkotmánybíróságnak a vizsgálat keretében meg kell győződnie arról, hogy a támadott szabályozás alkalmas-e a különleges jogrend bevezetésére okot adó körülmények elhárítására, enyhítésére.” (Indokolás [28]) – mégis, a konkrét járványhelyzettel összefüggésben nem álló jogalkotási aktusokat sem semmisítette meg, legtöbbször beérte alkotmányos követelmények megállapításával, amelyek kikényszeríthetősége kétséges.

3.4. NEMZETKÖZI ÉS EURÓPAI STANDARDOK A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁSBAN

Az Alaptörvényt röviddel annak elfogadása után, hatálybalépése előtt vizsgáltam először az Európai Unió értékei szempontjából.⁵²¹ A 2011-ben levont következtetést érdemes egy évtized elteltével felidézni: „[...] önmagában az alaptörvény szövegét tanulmányozva nem mondható sem az, hogy mindenben összhangban áll az Európai Unió értékeivel és alapjogi standardjával, mint ahogy az sem jelenthető ki, hogy ezekkel ellentétben állna. Annyi állapítható meg, hogy az alaptörvényben vannak olyan rendelkezések, amelyek esetében adódhat olyan értelmezés is, ami adott esetben bizonyos uniós normákkal konfliktusba kerülhet. Azt, hogy ezeknek a problematikus rendelkezéseknek az értelmezése, tartalmának meghatározása milyen irányt vesz, az alaptörvényre épülő (sarkalatos) törvényalkotási, alkotmánybírói és bírósági gyakorlat határozza meg.” Azóta több esetben kibontakoztak normakonfliktusok,⁵²² és az Alaptörvény módosításai közül a negyedik, a hetedik és a kilencedik⁵²³ megalapozott

⁵²¹ CHRONOWSKI Nóra: „Az Unió értékei és az alaptörvény” in CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamként. Válogatott tanulmányok* (Budapest: HVG-ORAC 2011) 45–98.

⁵²² C-286/12, Bizottság kontra Magyarország, 2012. november 6., ECLI:EU:C:2012:687 (bírák nyugdíjazása); C-288/12, Bizottság kontra Magyarország, 2014. április 8., ECLI:EU:C:2014:237 (adatvédelmi ombudsman megbízatásának megszűnése); C-556/17 Alekszij Torubarov kontra Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, 2019. július 29., ECLI:EU:C:2019:626 (előzetes döntéshozatal, hatékony jogorvoslathoz való jog, közös menekültügyi és kiegészítő védelem nyújtására vonatkozó politika); C-66/18, Bizottság kontra Magyarország, 2020. október 6., ECLI:EU:C:2020:792 (Central European University); C-78/18, Bizottság kontra Magyarország, 2020. június 18., ECLI:EU:C:2020:476 (külföldről támogatott civil szervezetek); C-406/18, PG kontra Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, 2020. március 19., ECLI:EU:C:2020:216 (előzetes döntéshozatal, hatékony jogorvoslathoz való jog (reformatórius jogkör hiánya, közös menekültügyi és kiegészítő védelem nyújtására vonatkozó politika); C-650/18, Magyarország kontra Parlament, 2021. június 3., ECLI:EU:C:2021:426 (a parlamentben alkalmazott szavazatszámmlálási szabályok, az Európai Unió Tanácsát az Unió alapértékei súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására felszólító javaslatról szóló európai parlamenti állásfoglalás); C-643/15 és C-647/15, Szlovákia és Magyarország kontra Tanács, 2017. szeptember 6., ECLI:EU:C:2017:631 (első kvótaper, menedékkérők áthelyezése); C-715, 718, 719/17, Bizottság kontra Magyarország, Lengyelország és Csehország, 2020. április 2., ECLI:EU:C:2020:257 (második kvótaper); C-695/15 PPU, Shiraz Baig Mirza kontra Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, 2016. március 17., ECLI:EU:C:2016:188 (kérelmező biztonságos harmadik országba küldése); C-564/18, LH kontra Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, 2020. március 19., ECLI:EU:C:2020:218 (kérelmező olyan országon keresztül érkezett az érintett tagállamba, amelyben nincs kitéve üldözésnek vagy súlyos sérelem veszélyének, vagy amelyben biztosított a megfelelő védelem, hatékony jogorvoslat); C-924/19 és C-925/19, PPU egyesített ügyek, FMS és társai kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság és Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, 2020. május 14., ECLI:EU:C:2020:367 (első tranzitóna ügy, őrizet jogszerűsége); C-808/18, Bizottság kontra Magyarország, 2020. december 17., ECLI:EU:C:2020:1029 (második tranzitóna ügy, visszakényszerítési gyakorlat); C-821/19, Bizottság kontra Magyarország, 2021. november 16., ECLI:EU:C:2021:930 (Stop Soros törvénycsomag, menedékkérők számára történő segítségnyújtás büncselekménnyé minősítése); C-564/19, IS elleni büntető-eljárás, 2021. november 23., ECLI:EU:C:2021:949 (előzetes döntéshozatali eljárás, vádval kapcsolatos tájékoztatáshoz való jog, tolmácsoláshoz és fordításhoz való jog, felsőbb szintű bíróság arra vonatkozó hatásköre, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet törvénysértőnek minősítse).

⁵²³ A negyedik alaptörvény-módosítás (2013) a jogállamiság, demokrácia és alapjogvédelem alapelvekhez képest *lex specialis* szabályokat vezetett be (például U) cikk a kommunista diktatúra szervezeteiről, vezetőiről), az alkotmánybírói döntéseit felülíró vagy megkerülő szabályozást iktatott be (például hallgatói szerződések, egyházelszimerés, családfogalom), tartalmilag is csökkentve az alkotmányvédelem moz-

olyan változásokat, amelyek miatt a szakmai viták mellett európai kritikák is megfogalmazódtak.

Ebben a részben azt vizsgálom, hogy az átmenet első éveiben, különösen a negyedik alaptörvény-módosításig, mennyiben törekedett az Alkotmánybíróság európai standardokat érvényre juttatni az Alaptörvény értelmezésében, avagy mennyire próbált közreműködni az európai (alkotmány)bírósági hálózatban.⁵²⁴ A választott megközelítést az indokolja, hogy egyetlen európai alkotmányos berendezkedés sem szemlélhető izoláltan a többszintű alkotmányos térségben. Az illiberális alkotmányjog megértéséhez hozzájárul, ha a magyar alkotmánybírósági gyakorlat felől értékeljük a rendszer finomhangolását, és azt, hogy próbálta-e a testület legalább retorikailag ellensúlyozni a visszaesést.

gásterét (más értelmezés szerint ezek az alkotmánybírósági döntésekből következő korrekciók), konkrét felülvizsgálati és új értelmezési korlátot állított az alkotmánybíráskodás útjába (alaptörvény-módosítás tartalmi felülvizsgálatának a kizárása, alaptörvény előtti alkotmánybírósági határozatok hatályon kívül helyezése), kockáztatta a nyílt uniós jogsértést (választási kampánykorlátozás, bírósági döntések indirekt következményeként különadóztatás lehetősége). Lásd ehhez ZELLER Judit: „Nichts ist so beständig... Die jüngsten Novellen des Grundgesetzes Ungarns im Kontext der Entscheidungen des Verfassungsgerichts” *Osteuropa-Recht* 2013/3. 307–325.; VINCZE (475. l.) 86–97. A hetedik alaptörvény-módosítás (első alkalommal 2016-ban sikertelen, 2018-ban fogadta el az Országgyűlés) bevezette az alkotmányos önanonosságra és a keresztény kultúra védelmére, az uniós közös hatáskörgyakorlás elé tartalmi korlátokat állított (szuverenitás, alapjogok védelme) a 22/2016. (XII. 5.) AB határozattal összhangban, továbbá előírta az életvitelszerű közterületi tartózkodás tilalmát, megalapozta a szervezeten kívüli közigazgatási bíróságok létrehozását (ezt utóbb a nyolcadik módosítás visszavonta), a bíróságok számára kötelező értelmezési szabályként rögzítette a jogszabályok indokolásának figyelembe vételét. A kilencedik módosítás (2020. december) a különleges jogrendi helyzeteket alakítja át (2023-tól), tovább szűkítette a család fogalmát (az anya nő, az apa férfi), előírta, hogy „Magyarország védi a gyermekek születési nemének megfelelő önanonossághoz való jogát, és biztosítja a hazánk alkotmányos önanonosságát és keresztény kultúráján alapuló értékrend szerinti nevelést”. A közpénz fogalmát az állam bevételére, kiadására és követelésére szűkíti. (Az utóbbi összefügg a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok létrehozásával, amelyek a vagyonkezelő alapítványokról szóló 2019. évi XIII. törvény alapján a 2021. évi IX. törvénnyel jöttek létre.) A kézirat lezárását követően, 2022 májusában, illetve júliusában ismét alaptörvény-módosításokra került sor. A tizedik módosítás azt alapozta meg, hogy a kormány „szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa” esetén is veszélyhelyzetet hirdethessen az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség mellett. Erre az alaptörvény-módosítás kihirdetésének napján sor is került, mivel 2022. február 24-én Oroszország lerohanta Ukrajnát. Lásd az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 180/2022. (V. 24.) Korm. rendeletet. A tizenegyedik módosítás szerint „a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek előző általános választását követő ötödik év április, május, június vagy július hónapjában, az európai parlamenti képviselők választásával egyidejűleg kell megtartani” október helyett. Emellett a területi tagozódás szempontjából középszintet jelentő „megye” elnevezést 2023. január 1-jei hatálybalépéssel visszaváltotta „vármegye” elnevezésre.

⁵²⁴ Az európai bíróságok és alkotmánybíróságok rendszerét Vosskuhle a következőképp jellemzi: „Az európai alkotmánybíróságok egy olyan rendszer részeit képezik, amely teret ad a koordinációra: – ahogyan a német nyelvben nevezik – »Verbund«-ot, hálózatot alkotnak, az európai alkotmánybíróságok együttműködő hálózatát. Az alapvető jogoknak nincs egyetlen legfőbb őre Európában. Az emberi jogok európai építménye nem egyetlen alapkövön nyugszik, hanem oszlopokon; ezek az oszlopok pedig az európai alkotmánybíróságok. Ami a funkcióikat illeti, az Emberi Jogok Európai Bíróságára és az Európai Unió Bíróságára – nézetem szerint – mára már lehet »európai alkotmánybíróságként« tekinteni.” Andreas VOSSKUHLE: „Az emberi jogok védelme a bíróságok európai együttműködésében” *Alkotmánybírósági Szemle* 2013/1. 69.

3.4.1. AZ ALAPTÖRVÉNY ÉS AZ EURÓPAI ALKOTMÁNYOSSÁG KÖVETELMÉNYEI

Kétségtelen, hogy az Alaptörvény kifejezésre juttatja a nemzetközi közösség és jog iránti elkötelezettséget [Q] cikk] és tartalmazza az uniós együttműködés alapját jelentő Európa-klauzulát [E] cikk] is. E rendelkezésekre tekintettel – megerősítve a B) cikk (1) bekezdésében és az I. cikkben foglaltakat – a hatályos nemzetközi szerződések Magyarországot továbbra is jogállamiságra, demokráciára és az alapvető jogok tiszteletben tartására, védelmére, érvényesítésére kötelezik.⁵²⁵ A nemzetközi jog és a magyar jog összhangját biztosítani kell,⁵²⁶ az európai egység megteremtésében továbbra is részt kell venni többek között az unió alapító szerződéseiből és az EJE-ből következő szabályok szerint. A belső jog és az uniós jog viszonya sem változott az Alaptörvény elfogadásakor.⁵²⁷

Az Alkotmánybíróság az első időszakban (2011 és 2013 között) több döntésében – helyenként csupán demonstratív módon, máshol az ügy érdemére is kihatóan – hangsúlyozta elkötelezettségét az európai alkotmányfejlődés értékei mellett.

Már akkor is, amikor mércét keresett az alkotmányellenes alkotmánymódosítás felülvizsgálatához a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban, de végül nem találta meg, azért *obiter dictum* megkockáztatott két fontos, előre mutató gondolatot, még (vagy már) az Alaptörvény hatályba lépése előtt. Az egyik potenciális felülvizsgálati mércét sejtetett, a másik az alapjogvédelmi szintre tett ígéretet. Az első összhatásában inkább negatív karriert futott be, az Alkotmánybíróságra káros következményekkel járt, s lényegében lebeg, de nem konkretizálódott a gyakorlatban. A második viszont bővült, konkrét ügyekben is szerepet kapott.

[Nemzetközi és uniós kötöttség bizonytalan határokkal?] Az első idézet: „A *ius cogens* normái, alapelvei és alapvető értékei együttesen olyan mércét alkotnak, amelynek minden következő alkotmánymódosítás és Alkotmány meg kell, hogy feleljen. Ezen elvek és értékek nagy része időközben beépült az Alkotmányba és az Alkotmánybíróság precedensjogába, vagy a jogági törvények részévé vált (például a visszaható hatály tilalmának büntetőjogi megfogalmazása, a *nullum crimen sine lege*, illetve a *nulla poena sine lege* elv vagy más jogágakban a jóhiszemű joggyakorlás elve, a fair eljárás elve, stb.). A *ius cogens* elvei, garanciái értékek formájában megjelennek a jogági törvényekben és egyéb jogszabályokban is.”⁵²⁸ Ebből még az tűnik ki, mintha az Alkotmánybíróság általánosságban – de nem a konkrét ügyben – a nemzet-

⁵²⁵ Hasonlóan URTZ Renáta: „Nemzetközi emberi jogok és a magyar jogrend” in JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota* (Budapest: MTA TK JTI 2016) 175.

⁵²⁶ MOLNÁR Tamás: „Az új Alaptörvény rendelkezései a nemzetközi jog és a belső jog viszonyáról” in DRINÓCZI Tímea – JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011* (Budapest–Pécs: PPKE JÁK – PTE ÁJK 2013); SÜLYOK Gábor: „A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása” *Jog – Állam – Politika* 2012/1.; SÜLYOK (509. l.).

⁵²⁷ ANDRÁS BRAGYOVA: „No New(s), Good News? The Fundamental Law and the European law” in GÁBOR ATTILA TÓTH (ed): *Constitution for a Disunited Nation* (New York: CEU Press 2012) 335.; VÖRÖS IMRE: „Európai jog – magyar jog: konkurencia vagy koegzisztencia?” *Jogtudományi Közöny* 2011/7–8. 373.

⁵²⁸ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 696, 711.

közi *ius cogens* normáknak bizonyos fokú elvi „alkotmányfelettséget” tulajdonítana, vagyis olyanoknak tekintené azokat, amelyek értelmezési elsőbbséggel rendelkeznek az alkotmánybíráskodásban.⁵²⁹ Az idézett gondolatföredék azonban nem túl meggyőző: a testület egyetlen pozitív jogilag értelmezhető érve a *ius cogens* (potenciális) felhívására annak belső jogba való beépülése – vagyis alkotmányfelettiből alkotmányon belülivé transzformálása – lehet.

Az előbbinél sokkal jobban becsomagolva, még homályosabban, de ismét előkerül a fenti mérce az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseiről (Ár.) szóló döntésben, közel egy évvel az Alaptörvény hatályba lépése után. Az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában megállapította, hogy hatáskörrel rendelkezik az Ár. felülvizsgálatára, mivel az az Alaptörvényt helyettesítő, annak egységét és szerkezetét megbontó, az Alkotmánybíróság hatáskörét elvonó szabályozássá vált. Ebben a döntésben a testület rendkívül halványan utalt a jövőbeli alaptörvény-módosítások esetleges, nemzetközi mércéhez viszonyított tartalmi felülvizsgálatának lehetőségére. „Az alkotmányos legalitásnak nemcsak eljárásjogi, formai, közjogi érvényességi, de tartalmi követelményei is vannak. A demokratikus jogállam alkotmányossági kritériumai, egyben nemzetközi egyezményekben foglalt, a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek és alapvető demokratikus szabadságjogok, illetve az ezekkel részben egybeeső úgynevezett *ius cogens*. Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja.”⁵³⁰ Itt a nemzetközi mércék a demokratikus jogállam követelményévé transzformálódnak, interiorizálódnak – pontos forrásuk, eredtük, körük meghatározása nélkül.

Az alkotmánymódosító hatalmat gyakorló Országgyűlésnek azonban már ez az áttételes utalás is több volt, mint elég – a negyedik alaptörvény-módosítás elzárta az utat a jövőbeli módosítások tartalmi vizsgálata elől. Az ombudsman indítványára az Alkotmánybíróság vállalkozott ugyan e módosítás vizsgálatára, de a 12/2013. (V. 24.) AB határozat nem állapított meg közjogi érvénytelenséget. A kínos helyzetből kikerülve – vagy azért, hogy a korábbi nemzetközi mércekeresés se tűnjön üres szólamnak, vagy „előre menekülésként” a sejthető nemzetközi kritikáktól – a zárszóban, *obiter dicta* megfogalmazódott a következő intelem: „Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy ezekben [azaz a negyedik alaptörvény-módosítást konkretizáló] és más, a jövőben megalkotandó jogszabályokban sem hagyhatók figyelmen kívül az alapvető jogok egymással összefüggő rendszeréből, az Alaptörvény E) és Q) cikkeiből adódó, a mindenkori törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjedő korlátok, melyek az európai uniós tagállami kötelezettségekből, Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosításából, illetve a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadásából következnek. [...] [Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény koherenciája mellett az] adott alkotmányossági kérdés elbírálása során – az irányadó szabályok szerint eljárva

⁵²⁹ BLUTMAN (492. lj.) 1–11.

⁵³⁰ 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2012, 347, 403, Indokolás [118].

– tekintetbe veszi továbbá Magyarország nemzetközi szerződéseiben vállalt, az uniós tagsággal együtt járó kötelezettségeit, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, az azokban megjelenő alapvető elveket és értékeket. Mindezen szabályok ugyanis – különös tekintettel az Alaptörvénybe is beépített értékeikre – olyan egységes rendszert (értékrendet) képeznek, melyek sem az alkotmányozás, sem a jogalkotás, sem pedig az Alkotmánybíróság általi alkotmányossági vizsgálat lefolytatásakor nem hagyhatók figyelmen kívül.⁵³¹ A kódolt üzenet a korábnál konkrétabb: az uniós tagságból és a nemzetközi kötelezettségekből, vagyis az E) és a Q) cikkből inherens korlátok következnek az alkotmányozó és a jogalkotó hatalom számára. Az eddigiek fényében azonban meglehetősen valószínűtlen, hogy az Alkotmánybíróság ezekkel a korlátokkal szembesítené az alkotmányozót.

[*Ekvivalenciák és konfliktusmentesség*] A 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban, az elsőként idézett gondolatsor közvetlen folytatásaként, a testület a belső alkotmányos alapjogvédelmi szintet a nemzetközi szinthez igazítja, nem hierarchikus alapon, hanem a *pacta sunt servanda* elvéből levezetve: „Egyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje. A *pacta sunt servanda* elvéből [Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény Q. cikk (2)–(3) bekezdés] következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, »precedens-határozataiból« ez kényszerűen nem következne.”⁵³² Később az alapjogvédelmi szint nemzetközi meghatározottságát bővíti az uniós jogi kötöttséggel is, sőt az előbb idézett megállapítást „még inkább igaz”-nak tekinti az Európai Unió jogára, figyelemmel az Alaptörvény E) cikk (2)–(3) bekezdésére, azonban az Alkotmány szabályaihoz képest új E) cikk (3) bekezdésének jelentéstartalmát nem bontotta ki részletesen.⁵³³ Így – különösebb dogmatikai érvelés vagy megalapozás nélkül – a hallgatói szerződésekről szóló 32/2012. (VII. 4.) AB határozat valóban utalt az EUB gyakorlatára és felvetette az uniós alapszabadságok figyelembe vételének szükségességét, mélyrehatóan azonban nem vizsgálta a „röghöz kötés” és az uniós polgári státus közötti összefüggéseket. Ezekkel a döntésekkel az Alkotmánybíróság lényegében meghatározta a belső alapjogvédelem ekvivalenciájának követelményét.

A családfogalomról szóló nagyhatású (mert alaptörvény-módosítást eredményező) döntésben, az Alaptörvény előtti gyakorlat fenntartásaként erősítette meg a testület, hogy az EJEE értelmezésekor a kiindulópontot az EJEB precedensei jelentik: „az Egyezmény adott rendelkezései tartalmának értelmezéséhez és tisztázásához – eddigi gyakorlatához híven – az Egyezmény hiteles (autoritativ) értelmezésének

⁵³¹ 12/2013. (V. 24.) AB határozat, ABH 2013, 542, 547, Indokolás [46] és [48].

⁵³² 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 696, 711.

⁵³³ 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, ABH 2012, 228, 233.

jogával az Egyezményben a részes államok által felruházott Bíróság joggyakorlatát veszi alapul. Ez az alapulvétel mindenekelőtt a Bíróságnak azon *dictumai* (átvitt értelemben vett »precedensei«) alapján történik, amikor a Bíróság magát az Egyezményt, annak egyes fordulatait értelmezi, amikor rámutat arra, mi egyeztethető az Egyezmény követelményeivel össze és mi nem”.⁵³⁴ Fontos hangsúlyozni, hogy az alapulvétel nem jelenti az EJEB-határozatok kötelező voltának elismerését, vagy automatikus értelmezési elsőbbséget⁵³⁵ az alaptörvényi szöveg vonatkozásában.

Logikus módon, az Európa Tanács keretében kötött más egyezmények értelmezésénél is igazodik a testület: „Az Alkotmánybíróságnak a nemzetközi szerződések tartalmáról adott értelmezése értelemszerűen egybe kell, hogy essen ezen szerződések európa tanácsi hivatalos értelmezésével.”⁵³⁶

A 4/2013. (II. 21.) AB határozatban – a vörös csillag-ügyben – a testület elismerte, hogy a Magyarország részéről egyezményesértést megállapító EJEB-döntés kiküszöbölheti a *res iudicata*,⁵³⁷ sőt, a strasbourgi gyakorlat hatására – de nem kifejezetten egy bizonyos döntés miatt – az Alkotmánybíróság el is térhet a korábbi precedens-től. Ugyanakkor a testület azt is megerősítette, hogy a strasbourgi ítélet önmagában nem írja felül az Alkotmánybíróság gyakorlatát, s megállapította a fordított ekvivalencia követelményét is, vagyis azt, hogy az EJEE védelmi rendszere csupán minimum-standard, amely nem erodálhatja a magasabb szintű tagállami védelmet. E deklarációval a magyar testület nem mondott semmi újat, ez ugyanis egyértelműen szerepel az Egyezmény 53. cikkében, a visszafordíthatatlansági klauzulában.⁵³⁸ Az Alkotmánybíróság szerint tehát „[a]z EJEB ítélete deklaratív, azaz nem jelenti közvetlenül a jogkérdések megváltozását, gyakorlata azonban segítséget nyújthat az alkotmányos – Alaptörvényben és nemzetközi egyezményben rögzített – alapjogok értelmezéséhez, tartalmuk és kiterjedésük meghatározásához. Az Emberi Jogok Európai Egyezményében (a továbbiakban: Egyezmény) biztosított jogok jelentéstartalma ugyanis az EJEB egyedi ügyekben hozott döntéseiben testesül meg, amely elősegíti az emberi jogok

⁵³⁴ 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 788, 800–801, amely visszaütal a 166/2011. (XII. 20.) AB határozatra, ABH 2011, 557.

⁵³⁵ Az értelmezési, alkalmazási és érvénytelenítő elsőbbség fogalmakhoz lásd BLUTMAN László: „A nemzetközi jog érvényesülése a magyar belső jogban: két előkérdés” in BLUTMAN László – CSATLÓS Erzsébet – SCHIFFNER Imola (szerk.): *A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra* (Budapest: HVG-ORAC 2014) 107–108. Lásd még BÁRD Károly – BÁRD Petra: „Összhang, vagy kollízió? Hol tart Magyarország 25 évvel az EJEE-hez való csatlakozás után a strasbourgi elvárásoknak való megfelelésben?” *Állam- és Jogtudomány* 2017/4.; PACZOLAY Péter: „Az Emberi Jogok Európai Bírósága mint európai alkotmánybíróság?” *Miskolci Jogi Szemle* 2020/1. (Különszám.); BRAGYOVA András: „Az értelmezés hatalma. Az alkotmánybíráskodás és az Emberi Jogok Európai Bíróságának kapcsolata, különös tekintettel Magyarországra” *Alkotmánybírási Szemle* 2011/1.

⁵³⁶ 41/2012. (XII. 6.) AB határozat, ABH 2012, 742, 745, Indokolás [17]. Az ügyben az Európa Tanács kisebbségvédelmi egyezményeinek alkotmánybírási értelmezése vált szükségessé.

⁵³⁷ 4/2013. (II. 21.) AB határozat, ABH 2013, 188, 191, Indokolás [20]: „Mindezek figyelembevételével az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az EJEB Vajnai kontra Magyarország ügyben hozott ítélete, amely a Btk. 269/B. §-a viszonylatában tartalmaz megállapításokat [...], olyan jogilag jelentős új körülményt és szempontot jelent, amely szükségessé teszi az ismételt alkotmányossági vizsgálat lefolytatását.”

⁵³⁸ EJEE 53. cikk: „Az Egyezmény egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az korlátozza vagy csorbítja azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket bármely Magas Szerződő Fél joga vagy az olyan egyezmény biztosít, melynek ez a Magas Szerződő Fél részese.”

értelmezésének egységesen érvényesülő felfogását. Az Egyezmény, valamint az EJEB gyakorlatának figyelembevétele nem vezethet az Alaptörvény szerinti alapjogvédelem korlátozásához, alacsonyabb védelmi szint meghatározásához. A strasbourgi gyakorlat, valamint az Egyezmény az alapjogvédelemnek azt a minimum szintjét határozza meg, amelyet minden részes államnak biztosítania kell, azonban a nemzeti jog ettől eltérő, magasabb követelményrendszert is kialakíthat az emberi jogok védelmére.”⁵³⁹ A vörös csillag-ügyben azonban a helyzet fordított volt: az Alkotmánybíróság a vélemény szabadság hazai védelmi szintjét igazította a strasbourgihoz.

Az ügyáthelyezést (*ex post facto*) alaptörvény-ellenessé és egyezmény sértővé nyilvánító 36/2013. (XII. 5.) AB határozat még tovább megy – kifejezetten elismeri, hogy az EJEB döntéseinek bizonyos helyzetben értelmezési elsőbbség is tulajdonítható. „Abban az esetben, ha egy adott hazai jogszabály azonos tartalmú az Egyezményben, vagy annak valamelyik kiegészítő jegyzőkönyvében foglalt joggal, vagy ha e jog biztosítására irányuló kötelezettség teljesítését szolgálja, az Alaptörvény Q) cikkéből az is következik, hogy az Alkotmánybíróságnak tartózkodnia kell az adott jogszabály (vagy jogszabályi rendelkezés) olyan értelmezésétől, amelynek elkerülhetetlen következménye a vállalt nemzetközi jogi kötelezettség megsértése és Magyarország sorozatos elmarasztalása lenne a Bíróság előtt.”⁵⁴⁰ A határozat másik lényeges hozadéka, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényből levezetve megerősítette: az alkotmányra hivatkozni nem lehet a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek alóli mentesülés érdekében. A testület olvasatában az alkotmányozó elismerte, hogy a nemzetközi jognak ezt az alapvető szabályát tiszteletben tartja.⁵⁴¹ Ez az érv a konfliktusmentes együttélés követelményének nevezhető, amelyet e döntésből következően a nemzetközi jog és a magyar Alaptörvény lehetséges konfliktusainak megelőzésére használhatna az Alkotmánybíróság.

⁵³⁹ 4/2013. (II. 21.) AB határozat, ABH 2013, 188, 191, Indokolás [19].

⁵⁴⁰ 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2013, 1268, 1273, Indokolás [28].

⁵⁴¹ 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2013, 1268, 1276, Indokolás [46]–[47]: „Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása – függetlenül attól, hogy az Alaptörvény Q) cikke a magyar jog és a nemzetközi jog kapcsolatának alapvető szabályait, az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének szövegét alapul véve, azonban annak tudatos átigazításával már rögzítette –, a záró rendelkezésekben ismét egy külön pontot szentelt a nemzetközi jogi kötelezettségek folyamatosságának és betartásuk fontosságának. Az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések értelmében tehát: »8. Az Alaptörvény hatálybalépése nem érinti a hatálybalépése előtt alkotott jogszabályok, kibocsátott közjogi szervezetszabályozó eszközök és állami irányítás egyéb jogi eszközei, meghozott egyedi döntések, valamint vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek hatályát.« Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányozó ebben a pontban tulajdonképpen kifejezésre juttatta kötését a nemzetközi jog egyik alapvető szabályához, amelyet még az Állandó Nemzetközi Bíróság hirdetett meg, amikor nem fogadta el, hogy Németország belső jogi aktusa (semlegességi nyilatkozata) alapján a versailles-i békéből fakadó kötelezettségei alól mentesülhessen (CPJI: A Wimbledon-gőzös ügye, 1923. augusztus 17. Série A n° 1., 29.–30.). Az Állandó Nemzetközi Bíróság a danzigi lengyel állampolgárok ügyében még magasabbra téve a mércét azt is leszögezte, hogy »egy állam sem hivatkozhat egy másik állammal szemben saját alkotmányára avégett, hogy mentesüljön a nemzetközi jogból, vagy hatályos szerződésekből fakadó kötelezettségei alól« (CPJI: A danzigi lengyel állampolgárokkal való bánásmód ügyében adott tanácsadó vélemény, 1932. február 4., Série A/B n° 44., 24.). Ezek a tételek kimondásuk óta meghatározó jellegűek: a nemzetközi jog és a nemzeti alkotmányok konfliktusmentes együttélésének alapját jelentik, és immár az Alaptörvényben is tükröződnek.”

Ennek jó példája a börtöncella-ügy, amelyben a testület kifejezetten irányadónak tekintette az EJEB gyakorlatát, és azt az alkotmányértelmezéshez is hasznosította,⁵⁴² ami arra utal, hogy a nemzetközi és a hazai alapjogi standard összekapcsolása és következetes védelme nem lenne lehetetlen, de nem mindig él vele az Alkotmánybírótság.⁵⁴³

Az európai alapjogi standardhoz igazodás említésre érdemes lépése a 6/2014. (II. 26.) AB határozat. Ebben a testület egyenesen érvényesülési (alkalmazási) elsőbbséget adott a 98%-os különadó egyezményellenességét megállapító EJEB-döntéseknek,⁵⁴⁴ ami az Alaptörvény sajátos felülvizsgálati korlátjára tekintettel még bizonyos alaptörvény-felettséget is eredményezett.⁵⁴⁵ A tét azonban nem volt nagy, mert a 98%-os adómérték már nem hatályos (módosítás miatt 75%), így az AB csupán alkalmazási tilalmat rendelt el azokra az ügyekre, amelyekben a korábbi adómértéket kellene alkalmazni.⁵⁴⁶ A testület viszont megragadta az alkalmat, hogy az Alaptörvény előtti gyakorlat még egy elemét „átmentse a negyedik módosításon is túlrá”. Megerősítette, hogy a nemzetközi kötelezettség megszegése nemcsak a magyar és a nemzetközi jog összhangjának követelményét [Q] cikk (2) bekezdés], hanem egyben a jogállamiság elvét [B] cikk (1) bekezdés] is sérti.⁵⁴⁷

⁵⁴² 32/2014. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [50]: „Tekintettel arra, hogy a bírói kezdeményezésben felhívott Egyezmény és az Alaptörvény szinte szó szerint azonos módon szabályozzák az embertelen vagy megalázó bánásmód, illetve büntetés tilalmát, valamint az Alkotmánybírótság következetes, arra vonatkozó gyakorlatára, hogy az alapjogok érvényesülésének minimális mércéjeként fogadja el a nemzetközi szerződésekben foglalt, illetve az ahhoz kapcsolódó ítélkezési gyakorlatban kibontott jogvédelmi szintet [32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [41], legutóbb megerősítve 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [30]], az Alkotmánybíróság a támogatott rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata során hangsúlyozottan irányadónak tekinti az EJEB Egyezmény 3. cikkét értelmező joggyakorlatát.”

⁵⁴³ Maga a testület is megosztott, hogy milyen mértékben tekinthető kötelezőnek az EJEB-esetjog. Blutman elemzése alapján erősen kötött, mérsékelt kötött, autonóm, extrém autonóm álláspontok azonosíthatók. BLUTMAN László: „Törésvonalak az Alkotmánybírószágon: mit lehet kezdeni a nemzetközi joggal?” *Közjogi Szemle* 2019/3. 1–9.

⁵⁴⁴ 6/2014. (II. 26.) AB határozat, ABH 2014, 202, 204, Indokolás [22] és [24]: „A strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának a Kamarája a 41838/11. (R. Sz. kontra Magyarország) számú határozatban 2013. július 2-án (62. bekezdés), a 66529/11. (N. K. M. kontra Magyarország) számú határozatban 2013. május 14-én (76. bekezdés) és 49570/11. (Gáll kontra Magyarország) számú határozatban 2013. június 25-én (75. bekezdés) megállapította, hogy a törvényes végkielégítéseknel a Törvény szerinti 98%-os adómérték az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. Cikkével (tulajdon védelme) ellentétes.” „Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben nem látott okot arra, hogy eltérjen attól a tartalomtól, amelyet a Bíróság döntései értelmezés útján az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. Cikkének tulajdonítottak a különadó mértékével összefüggésben. Ezért az Alkotmánybírószág megállapítja, hogy a Törvény 10. §-a az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. Cikkébe (tulajdon védelme) ütközik.”

⁵⁴⁵ Az AB egyértelművé tette, hogy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára nem terjed ki a felülvizsgálati korlát: „Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti hatáskört korlátozó szabály – sem a vizsgálódás szempontjait, sem a jogkövetkezmény meghatározását illetően – nem vonatkozik a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára.” 6/2014. (II. 26.) AB határozat, ABH 2014, 202, 204, Indokolás [21].

⁵⁴⁶ Az érvényesülési / alkalmazási elsőbbség csak akkor fordult volna át érvénytelenítő elsőbbségbe, ha lett volna olyan norma, amit hatályon kívül lehet helyezni. (Annak vizsgálatába azonban természetesen nem bocsátkozott a testület, hogy vajon az új, 75%-os adómérték megfelel-e az EJEE-nek.)

⁵⁴⁷ 6/2014. (II. 26.) AB határozat, ABH 2014, 202, 205, Indokolás [30], hivatkozással a 7/2005. (III. 31.) AB határozatra.

Ez nem maradt elszigetelt eset: a precedensre hivatkozva a 23/2015. (VII. 7.) AB határozat nemzetközi szerződésbe (az EJEE-be) ütközést állapított meg és konkrét ügyben alkalmazási tilalmat rendelt el bírói kezdeményezés alapján, az egyházként történő elismerés akkori feltételrendszerével összefüggésben. Az indítványozó bíró által hivatkozott EJEB-döntést⁵⁴⁸ az Alkotmánybíróság is irányadónak tekintette a normakonfliktus értelmezésekor,⁵⁴⁹ de a támadott magyar jogszabályi rendelkezéseket nem semmisítette meg, csak felhívta a jogalkotót az ellentét feloldására, és az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló indítványrészt visszautasította.

A későbbi gyakorlatban is visszatérő fordulat, hogy „a nemzetközi szerződésből fakadó, Magyarországot terhelő kötelezettség feltárása során (vagyis a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata esetén) nem csak a nemzetközi szerződés szövegét, hanem az annak értelmezésére feljogosított szerv joggyakorlatát is alapul veszi”.⁵⁵⁰ Ez azonban akkor érvényesül, amikor a mérce a nemzetközi szerződés. A rokkantsági ellátás ügyében született 21/2018. (XI. 14.) AB határozatban például az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből következő alkotmányos követelményt állapított meg a testület, továbbá – hivatalból – azt is kimondta, hogy az Országgyűlés nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztását valósította meg (aránytalan és így Magyarország vállalt nemzetközi kötelezettségeivel ellentétes az egyes ellátásra jogosultak által viselt teher akkor, ha az ellátás csökkentésére kizárólag a jogi keretek átalakításából következően az egészségi állapot meghatározására használt százalékos értékek változása miatt kerül sor, ezért a tényleges fizikai állapotváltozást kell figyelembe venni). Ám mivel a Magyarország által vállalt nemzetközi kötelezettségek egyikéből sem vezethető le egy meghatározott összegű ellátásra való alanyi jogosultság, így a támadott rendelkezés rokkantsági ellátás összegét megállapító része önmagában nem lehet ellentétes Magyarország nemzetközi kötelezettségeivel (az Emberi Jogok Európai Egyezményével sem), ezért az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására irányuló indítványt elutasította. Bár az Alkotmánybíróság több nemzetközi kötelezettségvállalást is felidézett,⁵⁵¹ az EJEE értelmezése

⁵⁴⁸ Az EJEB a Magyar Keresztény Mennonita Egyház és társai kontra Magyarország ügyben (70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 és 56581/12) 2014. április 8-án hozott ítéletben (EJEB ítélet) a folyamatban lévő ügy felperese (Budapesti Autonóm Gyülekezet Keresztény Egyesület) vonatkozásában is megállapította az Egyezmény által védett egyesülés szabadságának (11. cikk) sérelmét a vallásszabadsághoz való joggal (9. cikk) összefüggésben.

⁵⁴⁹ 23/2015. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2015, Indokolás [36]: „Az EJEB ítélet értelmében nem egyeztetetők össze az Egyezmény 9. és 14. cikkével, az ezekből következő semlegesség és pártatlanság követelményével azok a feltételek, amelyeket az egyházként történő elismeréssel – s ennek révén a bevett egyházakat megillető többletjogosultságok közül kifejezetten is a személyi jövedelemadóknak a speciálisan az egyházak számára felajánlható egy százalékával és a hozzá kapcsolódó állami támogatással – szemben az Ehtv. 14. § c) pont ca) és cb) alpontja támaszt. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ehtv. 14. § c) pont ca) és cb) alpontja – az EJEB ítéletében foglaltak szerint – nemzetközi szerződésbe ütközik.”

⁵⁵⁰ 3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [21].

⁵⁵¹ 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [19]: „Az Alkotmánybíróság az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkét nem önmagában, hanem az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése szerint Magyarország által vállalt további nemzetközi kötelezettségek rendszerében értékelte jelen határozatában annak érdekében, hogy a magyar államot terhelő vállalt nemzetközi kötelezettség elvi tartalma pontosan meghatározható legyen. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a fogyatékossággal élő

körében mégsem hasznosította az EJEB Magyarországra vonatkozó esetjogát.⁵⁵² Volt rá példa, hogy az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésén keresztül EJEB-döntésre alapított alkotmányos követelményt a testület,⁵⁵³ de a magyar jogszabály megsemmisítését ebben az esetben is mellőzte.⁵⁵⁴

3.4.2. BÍRÓI FÜGGETLENSÉG, TISZTESSÉGES ELJÁRÁS, JOGÁLLAMISÁG

Az uniós tagság szempontjából lényeges az uniós jog hatékony érvényesülésének biztosítása, ezért az integrációs szervezet általában különös érdeklődést tanúsít az igazságszolgáltatás garanciáinak tagállami érvényesülése iránt. Sajátos – nyilván az indítványok tartalmából és a befogadási gyakorlatból is adódó – egybeesés, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését követő években arányaiban sokat foglalkozott a bírói függetlenség és a tisztességes eljárás követelményeivel.

Az első alaptörvény-ellenesség kimondására vezető alkotmányjogi panaszeljárás tárgya 2012-ben a bírói szolgálati viszony felső korhatárának drasztikus csökkentése.⁵⁵⁵ Ebben a testület fő érve a bírói függetlenségből következő elmozdíthatatlanság,

személyek jogainak védelme tekintetében egyértelműen azonosítható európai és nemzetközi szintű konszenzus létezik, melyet egyebek között a Magyarország által is megerősített, a Fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (CRPD Egyezmény) is egyértelműen igazol.

⁵⁵² Lásd Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolását, 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [67]: „Véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak ilyen esetben, vagyis ha az Egyezmény valamely rendelkezését az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésére figyelemmel közvetlenül értelmezi, fokozott körültekintéssel kell eljárnia, különösen akkor, ha olyan jogértelmezési kérdésben kell kialakítania álláspontját, amelyet az EJEB kifejezetten – a konkrét ügy tényállása mellett – még nem vizsgált. Ilyenkor az érintett alapvető szabadság gyakorlatával összefüggő joggyakorlat feltárása elengedhetetlen. A konkrét esetben ezért – az indítványban is hivatkozott – Nagy Béláné kontra Magyarország [[GC], (53080/13), 2016. december 13.], Baczúr kontra Magyarország [(8263/15), 2017. március 7.], Lengyel kontra Magyarország [(8271/15), 2017. július 18.] ügyekben meghozott határozatokban megjelenő értelmezési szempontokat vizsgálania kellett volna, és döntését erre kellett volna alapítania.” Lásd még Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolását, 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [74]: „Ehhez képest nehezen érthető, hogy az EJEB döntéseiből kibontakozó joggyakorlat ismertetése (értelemszerűen az azt alátámasztó ítéletek hivatkozásával együtt) hogyan mellőzhető az indokolásunkból, ha nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során az Egyezménnyel való összhang elbírálása a kérdés.”

⁵⁵³ 10/2020. (V. 28.) AB határozat. Az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés alapján alkotmányos követelményként megállapította, hogy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól szóló törvényben az ellátásra vonatkozó kérelem feltételeként meghatározott biztosítási időtartam meghatározása során az, ha az EJEB azért állapítja meg a tulajdonhoz való jog sérelmét, mert a kérelmező számára valamely ellátást nem folyósítottak, akkor a nem folyósított ellátás által keletkező biztosítási időt is figyelembe kell venni.

⁵⁵⁴ Az indítványozó szerint a támadott rendelkezés ellentétes az Emberi Jogok Európai Egyezményébe foglalt tulajdon védelméhez való joggal, és ezen keresztül sérti az Alaptörvénynek a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját biztosító rendelkezését. Az Alkotmánybíróság elutasította a bírói kezdeményezést, és megállapította, hogy a szabályozás nem tekinthető észszerűtlen előírásnak, már csak azért sem, mert az egészségbiztosítási pénzbeli ellátásokat egyebek között éppen a korábbi biztosítási idő igazolásának megkövetelése különbözteti meg az alanyi jogon járó ellátásoktól. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy miközben a támadott rendelkezés önmagában nem ütközik nemzetközi szerződésbe, az adott rendelkezés egyes konkrét, egyedi ügyben történő alkalmazása az adott ügy egyedi körülményeire tekintettel kivételesen mégis az Egyezménnyel mint nemzetközi szerződéssel ellentétes eredményre vezethet.

⁵⁵⁵ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, ABH 2012, 242.

amelyből az következik, hogy a végső korhatár csak fokozatosan, kellő átmeneti idővel csökkenthető. A döntést belső alkotmányjogi érvelés dominálta, alátámasztásként csupán az Európa Tanács egyik releváns ajánlása tűnt fel⁵⁵⁶ – noha tudható volt, hogy az Európai Bizottság kezdeményezése nyomán az EUB szintén foglalkozik az üggyel. Az Alkotmánybíróság azonban elkerülte, hogy az életkoron alapuló megkülönböztetés kérdését bevonja a vizsgálatba, az uniós jogot segítségül hívja az Alaptörvény Ár.-beli kiegészítéseinek értelmezéséhez, vagy direkt kapcsolatot keressen a luxembourgi testülettel előzetes döntési eljárás indítványozása útján. A struccpolitika helytelenségét és a *pro futuro* megsemmisítés elégtelenségét azután az EUB néhány hónappal későbbi döntése⁵⁵⁷ még élesebb megvilágításba helyezte.⁵⁵⁸

A bírósági szervezet átalakításához kapcsolódik a Legfelsőbb Bíróság elnöke és elnökhelyettese megbízatásának idő előtti megszüntetése. Mivel az LB-elnök megbízatását az Ár. szüntette meg,⁵⁵⁹ így alkotmányjogi panasszal csak az elnökhelyettes élhetett – az ő megbízatása a bírósági szervezeti törvény alapján szűnt meg. Az Alkotmánybíróság – szűk többséggel, 8:7 arányban – úgy látta, hogy a bírósági szervezet átalakítása, a Kúria, az elnök és az elnökhelyettes feladatkörének jelentős változása kellő alkotmányos indok a megbízatás lerövidítésére, s nem fáradozott a releváns strasbourgi gyakorlat áttekintésével.⁵⁶⁰ A különvéleményt jegyző bírók szerint meg kellett volna állapítani a jogállamiság sérelmét és az indítványozó jogorvoslathoz való jogának megsértését.

Ehhez képest az EJEB az LB-elnök panasza alapján kimondta, hogy a magyar állam megsértette a tisztességes eljáráshoz való jogot, mivel nem biztosított bírói felülvizsgálatot az ügyben, továbbá sérült az LB elnökének szabad véleménynyilvánításhoz való joga is, mivel elmozdítása összefüggésbe hozható a bírósági szervezetrendszer átalakítására vonatkozó kritikus nyilatkozataival – ami pedig nem csupán joga, de bírósági vezetőként kötelessége is volt.⁵⁶¹

Később a Legfelsőbb Bíróság volt aelnöke, akinek panaszát az Alkotmánybíróság elutasította, szintén beadvánnyal fordult az EJEB-hez. Az EJEB az Erményi-ügyben a Baka-ügyben hozott döntésre hivatkozva állapította meg az EJEB 8. cikk (magán-élethez való jog) sérelmét, mivel a Baka-ügyben vitatotthoz hasonló *ad hominem* jogszabály szintén nem követett az igazságszolgáltatási reformhoz kapcsolódó legitím célt.⁵⁶² Az említett ítéletek végrehajtásának felügyelete során az ET Miniszteri Bizottsága megállapította, hogy bár a kérelmezőkkel kapcsolatban nincs szükség további

⁵⁵⁶ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2010)12 sz., a bírákról: függetlenség, hatékonyság és felelősség című ajánlása. Idézi a 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, ABH 2012, 242, 248.

⁵⁵⁷ C-286/12, Bizottság kontra Magyarország ügyben 2012. november 6-án hozott ítélet.

⁵⁵⁸ Ugyanerre hívja fel a figyelmet VINCZE Attila: „Der EuGH als Hüter der ungarischen Verfassung – Anmerkung zum Urteil des EuGH v. 6.11.2012, Rs. C-286/12 (Kommission/Ungarn)” *Europarecht* 2013/3. 324–325.

⁵⁵⁹ Jelenleg Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 14. pont (2) bekezdés: „A Legfelsőbb Bíróság elnöke, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke és tagjai megbízatása az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnik.”

⁵⁶⁰ 3076/2013. (III. 27.) AB határozat, ABH 2013, 434, 439.

⁵⁶¹ Baka v. Hungary, Judgement of 27 May 2014, no. 20261/12, § 79, 100, 103.

⁵⁶² Erményi v. Hungary, Judgment of 22 November 2016, no. 22254/14.

egyedi intézkedésekre, még mindig van néhány kérdés, amelyet meg kell vizsgálni. A bizottság „emléktetett a Bíróság által hangsúlyozott eljárási méltányosság fontosságára a bíró hivatalából való eltávolításával kapcsolatos ügyekben, beleértve a végrehajtó és a törvényhozó hatalomtól független hatóság beavatkozását minden olyan határozat tekintetében, amely a bíró hivatalának megszüntetését érinti, valamint a bírák véleménynyilvánítási szabadságának korlátozásával kapcsolatos visszaélésekkel szembeni hatékony és megfelelő biztosítékokra”.⁵⁶³

Az ügyáthelyezési ügyben az Alkotmánybíróság a tisztességes eljárás követelményeiből értelmezte a törvényes bíróhoz való jogot és a törvényes bírótól való elvonás tilalmát, és arra a következtetésre jutott, hogy az eljáró bíróságnak az Országos Bírósági Hivatal elnöke saját mérlegelésén alapuló kijelölése ezeket sértette, a jogi szabályozás a pártatlan bíráskodás úgynevezett objektív tesztjének nem felelt meg.⁵⁶⁴ A testület alaptörvény-ellenesnek és nemzetközi szerződésbe ütközőnek nyilvánította a már nem hatályos, de a kérelmezők ügyére kiható szabályokat – ezzel az alkotmányjogi panasz funkciójával összhangban tényleges alanyi alapjogvédelmet biztosított. Az indokolás extenzíven hivatkozott az EJEB releváns gyakorlatára, sőt, figyelembe vette a Velencei Bizottság vonatkozó – élesen kritikus – állásfoglalásait is.

Panaszindítványokat elutasító határozatok közül is több foglalkozott az eljárási alapjogokkal. Az Alaptörvény XXVIII. cikkében foglalt tisztességes eljárás követelményeinek körében a testület figyelembe vette az EJEB indokolt bírói döntéshez fűződő jogról kialakított gyakorlatát.⁵⁶⁵ A védelemhez való jog értelmezéséhez az AB szintén hasznosította az EJEB „felfogását”, mi több, érvelése alátámasztásához utalt – nyilván érdekességképpen – az EU Tanácsának állásfoglalására az eljárási alapjogok teljes körű érvényesüléséről és egységes alkalmazásáról, valamint a Bizottság irányelvtervezetére is, amely az ügyvédi segítség igénybevételéhez való jog kérdéseinek szabályozási alternatíváit körvonalazza a büntetőeljárásban.⁵⁶⁶ Nem volt rest felidézni az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa 2010. november 16. napján kelt, CCPR/C/HUN/CO/5. számú, Magyarországhoz intézett észrevételét sem.⁵⁶⁷ Az ilyen nemzetközi, uniós eredetű „meta-jogi” hivatkozás inkább szimbolikus jelentőségű, a bíróság tájékozottságát hivatott illusztrálni.

A pártatlanság elvével összefüggő ügyekben az EJEB értelmezésével összhangban mondta ki a testület, hogy annak a szigorú mércének az érvényesítése szükséges, amelynek értelmében az ügyek pártatlan megítélésén túl az ítélező bíróságnak a pártatlanság látszatát sem szabad elveszítenie. Az EJEB a pártatlanság két aspektusát ismeri el: a szubjektív, illetve az objektív értelemben vett pártatlanságot. A pártatlanság szubjektív oldala azt az igényt fogalmazza meg, hogy az adott ügyben a bíróság

⁵⁶³ 1355 meeting (DH) September 2019 – H46–11 Baka group v. Hungary, nos. 20261/12, 22254/14.

⁵⁶⁴ 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2013, 1268 (normatív panasz alapján, nyolc különvéleménnyel).

⁵⁶⁵ 7/2013. (III. 1.) AB határozat, ABH 2013, 382, 387–388, Indokolás [30]–[32].

⁵⁶⁶ 8/2013. (III. 1.) AB határozat, ABH 2013, 391, 402, Indokolás [50]. Európai Bizottság Javaslat COM(2011) 326 végleges; 2011/0154 (COD).

⁵⁶⁷ 8/2013. (III. 1.) AB határozat, ABH 2013, 391, 402, Indokolás [49]. Az ajánlás szerint szükséges lenne megteremteni azokat a feltételeket, amelyek minden szabadságától megfosztott személynek garantálnák a tényleges jogi segítséget.

egyetlen tagja sem rendelkezhet előítéletekkel és nem lehet elfogult. Ehhez képest a pártatlanság objektív oldala azt jelenti, hogy a bíró adott ügyben tanúsított magatartásán túlmutatóan felmerülhet-e jogos kétely a pártatlansága tekintetében.⁵⁶⁸

Az összképhez az is hozzátartozik, hogy a bírói hatalom függetlensége és a jogállamiság elve viszont súlyos vereséget szenvedett a jogilag nehezen megragadható igazságossági érveléssel szemben a semmisségi törvényről szóló döntésben, ahol csak külföldi megoldásokat mutatott be az indoklás, európai standardok nem kerültek elő.⁵⁶⁹

3.4.3. DEMOKRÁCIA – VÁLASZTÓJOG ÉS POLITIKAI RÉSZVÉTEL

A demokrácia elve az Európa Tanács és az Európai Unió jogrendjében is központi érték. Rendkívül összetett elvről van szó, fogalmi elemei közé tartozik a pluralizmus, a többségi elv a kisebbségi jogok és az emberi méltóság tiszteletben tartásával, a képviseleti elv a közvetlen hatalomgyakorlással kiegészítve, a politikai intézményrendszer legitimitációja, az alapjogok, különösen a politikai részvételi jogok érvényesülése, a közhatalom transzparenciája, a nyilvánosság, a civilszféra szabadsága. A demokrácia ugyanakkor fogalmilag feltételezi a nép (úgy is mint lakosság, államalkotó népesség, tudatos politikai közösség) igényét arra, hogy a hatalom demokratikus módon működjön, és ennek biztosításában aktívan részt vegyen. Sokkal inkább társadalmi igény, gyakorlat, politikai kultúra kérdése, mint jogi konstrukció. Másként fogalmazva, míg a jogállamiság jogi eszközökkel kontrollálható, bírói úton is kikényszeríthető ideális esetben, addig a demokrácia kevésbé. Sokféle összetevője miatt sokféleképpen válhat deficitessé, csúszhat át posztdemokráciába s onnan autokráciába.

A Velencei Bizottság az Alaptörvényt értékelő átfogó véleményében hangsúlyozta: „A választások [...] értelmüket vesztenék, ha a törvényhozó nem lenne képes a törvényhozás azon fontos területein módosításokat elérni, amelyeket egyszerű többséggel kellett volna szabályozni. Ha bizonyos tárgyak vonatkozásában nem csupán alapvető elveket, hanem nagyon specifikus és részletes szabályokat is sarkalatos törvényben fogadnak el, akkor a demokrácia elve maga is veszélybe kerül.”⁵⁷⁰ A negyedik alaptörvény-módosítást értékelő állásfoglalásában pedig a következőket idézte fel, elítélve az alkotmány instrumentális kezelését: „A demokrácia nem redukálható a többség uralmára; a többségi hatalomgyakorlást korlátozza az alkotmány és a jog, elsősorban a kisebbség érdekeinek védelme érdekében.”⁵⁷¹

Az kétségtelen, hogy a választójog és a politikai részvételi jogok kiemelkedő jelentőségűek a demokrácia szempontjából. A magyar Alkotmánybíróság a lehetőségeinek korlátai között – tudniillik indítványozás és befogadás függvényében – néhány döntésben a demokrácia e lényegi elemeivel is foglalkozott.

⁵⁶⁸ 25/2013. (X. 4.) AB határozat, ABH 2013, 960, 964–965, 967–968, Indoklás [27]–[28], [38]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2013, 1212, 1218–1221, Indoklás [32]–[38].

⁵⁶⁹ 24/2013. (X. 4.) AB határozat, ABH 2013, 943.

⁵⁷⁰ Lásd a Velencei Bizottság 618/2011. sz. állásfoglalásának 24. pontját.

⁵⁷¹ Lásd a Velencei Bizottság 720/2013. sz. állásfoglalásának 136. pontját.

Az 1/2013. (I. 7.) AB határozatban a kérelemre történő névjegyzékbe vétel szabályozásának arányossága előkérdéseként a regisztráció indokoltságát, vagyis az alapjog-korlátozás szükségességét vizsgálta meg. Ehhez részletekbe menően áttekintette az EJEB vonatkozó joggyakorlatát, amelyből általános érvennyel leszűrte, hogy a választójog gyakorlásának aktív regisztrációhoz kötése a szabad választáshoz való jogot csak kellő súlyú indokkal korlátozhatja, s bejárattott, működő választói névjegyzék mellett ilyen legitim indok nem állapítható meg.⁵⁷² Az eljárás jellegéből adódóan – előzetes normakontrollban – nem kerülhetett sor nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására, de a strasbourgi gyakorlatból szintetizált kiindulóponthoz igazította a testület belső alkotmányjogi érveit. A médiakampányt korlátozó szabályok alaptörvény-ellenesség nyilvánításának helyességét szintén visszaigazolták a nemzetközi kritikák és az Európai Bizottság hivatalos kifogásai, amelyek e korlátok Alaptörvénybe foglalását kísérték. (Talán ezek az egymást erősítő hatások vezettek a korlátozó szabály szalonképessé formálásához az ötödik alaptörvény-módosítással.)

Az úgynevezett győzteskompenzáció (avagy győztesprémium) ügyében az Alkotmánybíróság – annak érdekében, hogy a kényes helyzetből kikeveredjék – a törvényhozó szabadságának tételét igyekezett minél jobban alátámasztani a választási rendszer vonatkozásában, s ehhez hívta segítségül az EJEB két döntését.⁵⁷³

A véleménynyilvánítás szabadságának védelméhez járult hozzá a testület azzal, hogy korábbi, önkényuralmi jelképek viselésére vonatkozó korlátozó gyakorlatát megváltoztatta az EJEB Vajnai-ügyben hozott döntésére figyelemmel.⁵⁷⁴ Az előrelépést visszakozás követte: megjelent az új, megszorító véleményszabadság-értelmezés is – már a negyedik alaptörvény-módosítás után – az önkényuralmi rendszerek bűneinek tagadását büntetni rendelő tényállás alkotmányosságának elismerésével.⁵⁷⁵ Az Alkotmánybíróság az EJEB holokauszttagadással és joggal való visszaéléssel összefüggő döntéseire is támaszkodott, noha azok csak részben konkluzívak a magyar büntető

⁵⁷² 1/2013. (I. 7.) AB határozat, ABH 2013, 50–87.

⁵⁷³ 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, ABH 2014, 654, 659: „A választási rendszernek azok a szabályai, amelyek a választópolgárok előre pontosan meg nem határozható akaratnyilvánítása eredményeképpen vannak hatással a szavazatok egymáshoz viszonyított súlyára, nem az eljárási értelemben vett egyenlőséggel, hanem az ún. »effektív egyenlőséggel« állnak összefüggésben. Tipikusan ilyen szabályok a mandátumszerzés rendjét meghatározó olyan előírások, amelyek önmagukban véve »semlegesek«, azaz nem hoznak hátrányos helyzetbe egyes választói csoportokat. A mandátumszerzés aránytalanságában rejlő előnyt vagy hátrányt ezek kizárólag a választók döntése nyomán, utólag megállapítható módon eredményezhetnek. Így azonban ez a kérdés már nem a szabály diszkriminatív voltának, hanem a választási rendszer arányosságának kérdésévé válik. Az Alkotmánybíróság ezen gyakorlata összhangban van az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. Cikkében foglalt szabad választásokhoz való joghoz kapcsolódó gyakorlatával. »A Bíróság már megállapította, hogy az 1. jegyzőkönyv 3. Cikke egyéni jogokat biztosít, beleértve a választás jogát és a választhatóság jogát. Bármilyen fontosak is ezek a jogok, azonban nem abszolút jellegűek. Mivel a 3. Cikk úgy ismeri el őket, hogy expressis verbis nem említi és nem definiálja, van lehetőség »implicit korlátozásokra« és a szerződő államoknak e tekintetben széleskörű mozgásszabadságuk van. Saját belső jogrendjükben a választáshoz való jogot és a választhatósághoz való jogot feltételekhez köthetik, amelyeket a 3. Cikk elvben nem zár ki.« (EJEB, Orujov kontra Azerbajdzsán (4508/06), 2011. július 26., 40. bekezdés.)”

⁵⁷⁴ 4/2013. (II. 21.) AB határozat, ABH 2013, 188–211.

⁵⁷⁵ 16/2013. (VI. 20.) AB határozat, ABH 2013, 688.

tényálláshoz képest, amelyet a különvélemények szerint árnyaltabban kellett volna értékelni a releváns uniós jog és a strasbourgi gyakorlat fényében. A közszereplők bírálhatósága viszont nyert: a testület fenntartotta régi gyakorlatát, és olyan a jogalkalmazás számára is használható mércét próbált kialakítani, amely ahhoz szükséges, hogy a közügyek vitatását érintő nyilvános közlések büntetőjogi megítélése összhangban álljon az Alaptörvény mellett az EJEE 10. cikkében biztosított véleménynyilvánítás szabadságából fakadó követelményekkel is.⁵⁷⁶ Az Alkotmánybíróság ezzel implicit módon reagált a Velencei Bizottság negyedik alaptörvény-módosításhoz fűzött egyik fenntartására is.⁵⁷⁷

3.4.4. KÖVETKEZTETÉSEK

Az Alaptörvény elfogadása óta eltelt időben az alkotmányfejlődés és az alkotmányos gyakorlat több területen távolodott az európai standardoktól.

Az Alkotmánybíróság ugyan 2011–2013 között még törekedett ellensúlyozni az alkotmánymódosító és a jogalkotó hatalom túlkapásait, de már ekkor sem merítette ki az európai standardok adta lehetőségeket. A testületen belül, kisebbségi véleményekben megjelent az európai és nemzetközi standardokra, bírósági gyakorlatra való hivatkozás szükségességének megkérdőjelezése vagy teljes elutasítása is.⁵⁷⁸ A többség

⁵⁷⁶ 7/2014. (III. 7.) AB határozat, ABH 2014, 230; 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, ABH 2014, 588.

⁵⁷⁷ Lásd a Velencei Bizottság 720/2013. sz. állásfoglalásának 141. pontját: a közösségek méltóságáról szóló rendelkezések megfogalmazása túl tág és a „magyar nemzet méltóságának” külön védelme megteremti annak a kockázatát, hogy Magyarországon a jövőben a véleménynyilvánítás szabadsága magyar intézmények és tisztségviselők védelme érdekében korlátozható lesz.

⁵⁷⁸ Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye, 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2013, 1268, 1282: „Az Egyezményben foglalt alapvető jogok sérelmének orvoslására létrehozott, kizárólag konkrét ügyekben ítélkező Emberi Jogok Európai Bírósága eseti döntései sem a magyar jogalkotást, sem a magyar Alkotmánybíróságot nem kötik. A bíróság gyakorlatának követése ugyan számos szempontból indokolt, sőt költségvetési terhet jelentő kérdés, tisztán jogi szempontból azonban annak nem lehet az Alkotmánybíróság döntéseit meghatározó súlya és nagyobb ereje, mint az Alkotmánybíróság – Alaptörvényen alapuló – saját érvkészlétének és határozatainak.” Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása, 3025/2014. (II. 17.) AB határozat, ABH 2014, 172, 186: „Az EJEB vonatkozó döntései mint információk az alkotmánybírói döntési folyamatban, belső használatra szóló pro domo-ban hasznos szerepet tölthetnek be határozattervezeteinkben, de megítélésem szerint a végleges határozatban nem szerepelhetnek, legfeljebb az ezt opponáló egyéni párhuzamos és különvéleményekben, mint az egyéni alkotmánybírói álláspontok további érvei. Az alkotmánybírói határozatban való meghivatkozás ugyanis azt jelenti, hogy az Alaptörvényen túl normatív, számunkra kötelező erőt tulajdonítunk nemcsak az Egyezménynek, hanem az azt értelmező bírói gyakorlatnak is irányunkban, és ezzel elismerjük, hogy az EJEB az Egyezményben résztvevő államok közreműködése nélkül továbbírhatja a rájuk kötelező nemzetközi normákat.” „A német alkotmánybírák 2009-es ún. lisszaboni ítéletükben már kidolgozták azt az elméleti konstrukciót, mely lehetővé teszi, hogy egy ország egy multilaterális nemzetközi egyezmény bírósága által adott egyezmény-értelmezéssel szemben az alkotmányidentitás sérthetlenségére hivatkozva fellépjen, és megtiltsa az ilyen értelmezéssel hozott döntés országon belüli alkalmazását. A német alkotmánybírák ugyan elsősorban az Európai Unió tagállamokat érintő jogi aktsaival szemben fogalmazták meg ezt az alkotmánybíráskodási doktrínát, de ennek lényeges megállapításai minden multilaterális egyezményre állnak, ha abban az adott ország szuverenitását illető felségjogról mond le, és a nemzetközi szervezet bírósága az ország alkotmányának normáit érintő ítélekezést folytat.”

egyelőre nem osztja ezt a felfogást, és indoklásaiban legalább értelmezési segédletként támaszkodik az EJEB-gyakorlatra. Magyarországra egyezményesértést megállapító strasbourggi ítélet miatt a vörös csillag-ügyben hajlandó volt a testület saját gyakorlatát megváltoztatni, alaptörvény-ellenességet megállapítani. Különadó – már nem hatályos – szabályainak alkalmazása tárgyában, bírói kezdeményezés alapján az EJEB döntésének alkalmazási (majdnem érvénytelenítő) elsőbbséget adott, általános alkalmazási tilalmat rendelt el, így adótörvénnyel szemben az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének korlátozó szabálya ellenében is tudott alapjogvédelmet (tudniillik tulajdonvédelmet) biztosítani.

Ugyanakkor abból a szempontból nincs változás, hogy az Alkotmánybíróság továbbra is saját prekonceptiójához igazítva válogatja az érveit alátámasztó precedenseket az EJEB vagy az EUB gyakorlatából,⁵⁷⁹ s a döntését inkább alapozza belső alkotmányjogi érvekre,⁵⁸⁰ azaz korlátozottan él az értelmezési elsőbbség lehetőségével a nemzetközi és az uniós jog használatakor, alkalmazási elsőbbséget pedig csak kivételesen ad ezeknek a normáknak.⁵⁸¹

3.5 AZ EURÓPAI BÍRÓI PÁRBESZÉD

Az európai alkotmányos párbeszéd 2016 decembere óta visszatérő motívum az uniós jogot érintő alkotmánybírói döntések indokolásában. Ez akár az Európai Unió Bíróságával az „érdemi, kölcsönös tiszteleten alapuló együttműködés”⁵⁸² ígérését is magában hordozhatná. Érdeemes ezért áttekinteni, hogy milyen jogi helyzetekben hivatkozott a testület ilyen párbeszéd szükségességére és mi körvonalazódott eddig a párbeszéd tartalmaként.⁵⁸³

A bírói párbeszéd a globális és az európai alkotmányosság egyik fontos kutatási témája, és a megfigyelések szerint bizonyos helyzetekben inspirálja az alkotmányjogi

⁵⁷⁹ Zoltán SZENTE: „The interpretive practice of the Hungarian Constitutional Court – A critical view” *German Law Journal* 2013/8. 1591–1614., 1602.

⁵⁸⁰ Egyébként a külföldi jog hivatkozása sem gyakori. Bodnár Eszter vizsgálta, hogy az Alkotmánybíróság mennyiben használja az összehasonlító jogot, azaz milyen arányban hivatkozik külföldi felsőbbbíróságok, alkotmánybíróságok döntéseire. Felmérése szerint 1990 és 2019 között meghozott 9766 döntésből csak 246 tartalmazott ilyen hivatkozást (a kisebbségi véleményeket is beleértve). Ez mindössze az esetek 2,5%-a. Eszter BODNÁR: „The use of comparative law in the practice of the Hungarian Constitutional Court: An empirical analysis (1990–2019)” *Hungarian Journal of Legal Studies* 2020/1. 4–5.

⁵⁸¹ Mivel viszonylag ritkán él a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapításával, illetve általában azzal, hogy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát hivatalból is végezheti.

⁵⁸² Ilyenként tekint rá VÁRNAY Ernő: „Az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság – együttműködő alkotmánybíráskodás” *Állam- és Jogtudomány* 2019/2. 63–91.

⁵⁸³ Sulyok Tamás és Orbán Endre szerint: „A kompozit alkotmányosság és a bíróságok közötti párbeszéd még hosszú ideig a huszonegyedik század megkerülhetetlen európai forгатókönyve marad, annak tényleges tartalmáról azonban érdemi vitát kell folytatni, és ennek során minden lehetséges nézetet ütköztetni szükséges.” Sulyok Sulyok Tamás – Orbán Endre: „Az európai alkotmányos tér és az alkotmányos párbeszéd forгатókönyve” in CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt (szerk.): *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kükorelli* (Budapest: Gondolat 2017) 116., 125.

globalizációt, más helyzetekben eredménytelen vagy akár visszaélészerű is lehet. A konkrét ügyek kimenetele számos tényező együttállásán múlik – befolyásolja az indítvány jellege, az alapul szolgáló alkotmányjogi probléma, az alkotmányosság döntést meghozó szerv pozíciója és pozicionálása az adott politikai rendszerben.⁵⁸⁴ A párbeszéd-érvelés használata a tagállami alkotmánybíróság gyakorlatában szolgálhatja az együttműködő alkotmányosságot, de a nemzeti érdekvényesítés alkotmányjogi támaszát is jelentheti az Európai Unió és a tagállamok közötti vitákban.

3.5.1. MEGALAPOZÁS: AZ IDENTITÁS-DÖNTÉS

A magyar Alkotmánybíróság az európai alkotmányos párbeszéd formulát hangsúlyosan először a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban használta a menekültválság kezelését célzó uniós relokációs kvótával összefüggő, alkotmányértelmező határozatának indokolásában.⁵⁸⁵ Az alapvető jogok biztosa 2015. december 3-án fordult az Alkotmánybírósághoz és kérte az Alaptörvény értelmezését. Az indítványt megalapozó konkrét alkotmányjogi problémát az ombudsman abban jelölte meg, hogy felmerül-e a csoportos kiutasítás alaptörvényi tilalmának sérelme az Olaszországban és Görögországban tartózkodó és menedékkérelmet benyújtott személyek Magyarországra történő áthelyezéséről szóló uniós döntések végrehajtása esetén.⁵⁸⁶ Ezért a biztos indokoltan látta az Alaptörvény E) és XIV. cikkeinek egymásra tekintettel történő absztrakt értelmezését. Az ombudsman érvelése szerint a kérdés az, hogy az Alaptörvénynek „a külföldiek csoportos kiutasítására vonatkozó feltétlen tilalma a más állam által végrehajtott jogellenes csoportos kiutasítás megvalósításához nélkülözhetetlen, a magyar állam által végrehajtott eszközselekményre is kiterjed-e”. Az Alkotmánybíróság a határozatában erre a kérdésre, sőt az Alaptörvény XIV. cikkét illetően semmilyen kérdésre sem adott választ, az értelmezését kizárólag az E) cikkre korlátozta.

A határozat genezisében nem mellékszál, hogy Magyarország Kormánya – a Szlovák Köztársaság kormányával együtt – megtámadta az ombudsman által is problematikusnak vélt EUT határozatot az EUB előtt. A kereseteket az EUB – az Alkotmánybíróság határozatának meghozatalát követően több mint fél évvel – elutasította.⁵⁸⁷

A határozat kontextusának része az Alaptörvény hetedik módosítására tett első (és akkor még sikertelen) kísérlet is 2016 novemberében, amely után heteken belül (vagyis relatíve gyorsan) megszületett az az alkotmánybírósági döntés, amely lényegi mon-

⁵⁸⁴ Az alkotmánybírósági döntések politikai karakteréről lásd PETRÉTEI (2. l.) 365–367.; SZENTE Zoltán: „Jog es politika határan: az alkotmánybíróságok es az alkotmánybíráskodás jellegéről” in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog es politika határan. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után* (Budapest: HVG-ORAC 2015) 14–15.

⁵⁸⁵ Értékelését lásd CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján” *Jogtudományi Közöny* 2017/3. 117–132.; BLUTMAN László: „Szürkülleti zóna: az alaptörvény és az uniós jog viszonya” *Közjogi Szemle* 2017/1. 1–14.

⁵⁸⁶ A kérdés az Európai Unió Tanácsának 2015. szeptember 22-én elfogadott 2015/1601. számú határozatával (EUT határozat) összefüggésben merült fel.

⁵⁸⁷ C-643/15. és C-647/15. sz. egyesített ügyek, Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra az Európai Unió Tanácsa.

danivalójánál fogva közel áll a hetedik módosítás akkor betervezett változatához.⁵⁸⁸ Ennek célja volt egyrészt az „idegen népesség betelepítésének” alaptörvényi tilalmát deklarálni, másrészt „a történeti alkotmányban gyökerező alkotmányos önazonosságunk” védelmének alapjait megteremteni, harmadrészt az E) cikket kiegészíteni a hatáskör-átruházás tartalmi korlátaival. A módosítást a parlament végül nem támogatta kellő többséggel, ugyanakkor szűk egy hónappal ez után az Alkotmánybíróság igyekezett pótolni az alkotmánymódosító akaratot.

Az E) cikk alkotmánybírói értelmezése a határozat rendelkező része szerint: „Az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során, erre irányuló indítvány alapján vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskör-gyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát.” Az indokolás [46] bekezdése a tenort azzal egészíti ki, hogy e hatáskört „kivételes esetekben és ultima ratio jelleggel, azaz a tagállamok közötti alkotmányos párbeszéd tiszteletben tartása mellett” gyakorolja az Alkotmánybíróság. Emellett a többségi érvelésben a párbeszéd-követelmény más összefüggésekben is felmerül:

- „Az Alkotmánybíróság [...] kiemelt jelentőségűnek tartja az Európai Unión belüli alkotmányos párbeszédet [Vö. 61/2011. (VII. 13.) AB határozat,⁵⁸⁹ 30/2015. (X. 15.) AB határozat⁵⁹⁰], ezért megvizsgálta, hogy az *ultra vires* aktusok, illetve az alapjogi fenntartás tekintetében mi a tagállamok álláspontja” (Indokolás [33]).
- „Az Egyesült Királyság Legfelsőbb Bírósága egy döntésében – a tagállamok közötti alkotmányos párbeszéd követelményének eleget téve – felhívta a német Alkotmánybíróság egy döntését: [...]” (Indokolás [43]).
- „Az európai alkotmányos párbeszéd keretei között az EUB is tiszteletben tartja a tagállamok kompetenciáit, illetve tekintettel van azok alkotmányos igényeire” (Indokolás [45]).
- Bár nem szó szerint a párbeszéd, de az ahhoz közel álló együttműködés fordul még elő: „Az alkotmányos identitás védelmét egyfajta, az egyenjogúság és kollegialitás alapelvein nyugvó, egymás kölcsönös tisztelete mellett folytatott együttműködés keretében indokolt biztosítani az EUB-vel, hasonlóan a számos más tagállam Alkotmánybírósága, illetve hasonló funkcióval bíró legfőbb bírósági fóruma által jelenleg is követett gyakorlathoz” (Indokolás [63]).

⁵⁸⁸ Az Alaptörvény hetedik módosítását a 2018. évi parlamenti választásokat követően az immár ismét kétharmados parlamenti többség birtokában újra napirendre vették és azt 2018. június 20-án az Országgyűlés elfogadta.

⁵⁸⁹ A „párbeszéd” fordulat az alkotmánymódosítás alkotmányosságát vizsgáló határozatban nem szerepelt, viszont fontos ekvivalencia-követelményt tételezett az akkori testület: „[e]gyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje.” (ABH 2011, 290, 321).

⁵⁹⁰ Az alkotmányos párbeszéd a gyülekezési jogra vonatkozó határozatban rövid utalásként, további kifejtés nélkül jelenik meg, még nem uniós összefüggésben: a gyülekezési joggal kapcsolatos határozataiban az Alkotmánybíróság „mindig is törekedett az alkotmányos párbeszéd fenntartására és irányadónak tekintette az Emberi Jogok Európai Bíróságának elvi megállapításait” (Indokolás [35]).

A határozat alapján annyi derült ki e kiemelkedő követelményről, hogy az alkotmányos párbeszéd lehet vertikális (az EUB korábbi hivatkozott döntés alapján az EJEB irányába) vagy horizontális (tagállamok közötti, Európai Unión belüli); a magyar Alkotmánybíróság a saját maga számára értelmezett új hatáskör gyakorlása szempontjából azt korlátnak tekinti; és az indokolás tanúsága szerint viszonya kimerül más tagállami (alkotmány)bíróságok, illetve az Európai Bíróság döntéseinek szelektív hivatkozásában, idézésében, azokból következtetések levonásában.

3.5.2. FELFÜGGESZTŐ VÉGZÉSEK: VÁRAKOZÓ ÁLLÁSPONT, ELAKADT PÁRBESZÉD, JOGI CINIZMUS

A 2016 decemberében felismert szükségszerűségből inspirációt merítve, az együttműködési kötelezettség keretében az alkotmányos párbeszéd új formáját indította el az Alkotmánybíróság három, 2018. június 4-én hozott felfüggesztő végzésben.⁵⁹¹ A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény, valamint a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény vizsgálata kapcsán – vagyis a CEU-ügyben és a civil szervezetek ügyében – azért függesztette fel az Alkotmánybíróság az eljárását, mert a támadott rendelkezések miatt az Európai Bizottság eljárást indított az EUB előtt. A felfüggesztés indoka mind a három ügyben azonos, elegendő az egyik végzésből idézni: „Az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) AB határozatában kimondta, hogy »az Európai Unió az intézményi reformok, az Alapjogi Charta és az EUB révén az alapvető jogoknak többnyire a nemzeti alkotmányok által biztosított szintjével azonos, vagy legalább kielégítő mértékű védelmét képes biztosítani [...]. Ennek következtében az Alkotmánybíróság részére fenntartott felülvizsgálati lehetőséget az együttműködési kötelezettségre tekintettel, az európai jog lehetőség szerinti érvényesülését szem előtt tartva kell alkalmazni«. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a jelen ügyben arra a következtetésre jutott, hogy a vizsgált ügy által konkrétan felvetett alapjogi összefüggésekre és az Európai Unión belüli együttműködési kötelezettségre tekintettel szükséges bevárnia az EUB előtt folyamatban lévő eljárás befejezését”.⁵⁹²

Maga a testület erősen megosztott volt a felfüggesztés kérdésében ezekben a kormányzat számára prioritást, az érintettek számára súlyos jogkorlátozást és *de facto*

⁵⁹¹ 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés – a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény, valamint a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény egyes rendelkezései elleni utólagos normakontroll (külföldről támogatott civil szervezet); 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés – a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény egyes rendelkezései ellen előterjesztett utólagos normakontroll indítvány (közjogi érvénytelenség, művelődéshez való jog, felsőoktatás); 3200/2018. (VI. 21.) AB végzés – a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény egé-
sze elleni alkotmányjogi panasz (közjogi érvénytelenség, művelődéshez való jog, felsőoktatás). Lásd VINCZE – CHRONOWSKI (253. l.j.) 498–501.

⁵⁹² 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [5].

bizonytalanságot jelentő ügyekben.⁵⁹³ Mint arra szerzőtársammal rámutattunk, uniós alkotmányjogi szempontból – elvonatkoztatva most a konkrét esetektől – egy többszintű alkotmányos rendszerben támogatható elméleti kiindulópont, „ha az Alkotmánybíróság el szeretné kerülni azt, hogy egy és ugyanaz a jogszabály uniós és alkotmányos megítélése összeegyeztethetetlen eredményre vezessen. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy minden, ami uniós jogilag megengedett, az egyben alkotmányosan szükséges is. Tehát abból, hogy egy nemzeti jogszabály nem jelenti az uniós jog megsértését, még az adott jogszabály lehet alkotmányellenes, ugyanakkor azt el kell kerülni, hogy egy uniós jogba ütköző magyar jogszabályt egyben alkotmányosnak nyilvánítsunk.” De csak annyiban támogatható, hogy „az Alkotmánybíróság felelőssége eldönteni, melyik alaptörvényi követelményt részesíti előnyben: a jogvédelmi funkciót és a konkrét ügy eldöntésének szükségességét, avagy az európai együttműködő alkotmányosságot. Az is az Alkotmánybíróság felelőssége természetesen, hogy nemcsak felfüggeszti, hanem maga is előterjeszti a kérdést szükség esetén soron kívüli tárgyalás iránti kérelemmel együtt, amely alkalmas lehet mindkét szempont figyelembevételére”.⁵⁹⁴ A felfüggesztő végzéseket megalapozó konkrét ügyek esetében nem lehet eltekinteni attól, hogy az Alkotmánybíróság az EUB döntésére várva időt nyert, és eközben a CEU tevékenységének jelentős részét az újonnan létrehozott bécsi székhelyére helyezte át.

Ezekhez képest semleges területen, adójogi ügyben született még egy eljárást felfüggesztő AB-végzés 2018-ban,⁵⁹⁵ amely a horizontális (tagállami) és a vertikális (uniós), valódi bírói párbeszéd jegyeit mutatta. A kúriai ítélet alkotmányossági vizsgálatára irányuló panaszeljárását az Alkotmánybíróság azért függesztette fel, mert észlelte, hogy a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előzetes döntéshozatali eljárás iránti kérelemmel fordult az Európai Unió Bíróságához, és ennek eredményét be kívánta várni. Ideális konstelláció lenne egy európai bírói párbeszédhez. Ez a kör hamarabb zárult: az EUB 2020 áprilisában hozott döntést,⁵⁹⁶ amelyet azután az Alkotmánybíróság csupán formálisan hivatkozott 2021 februári határozatában,⁵⁹⁷ így dialógus helyett párhuzamos monológok zajlottak.

A politikailag kényes ügyekben az EUB 2020 júniusában és októberében döntött, és mindkét esetben megállapította az uniós jog, valamint az Alapjogi Charta megsértését,⁵⁹⁸ azonban a „párbeszéd” még sokáig nem folytatódott az Alkotmánybíróság oldalán.

⁵⁹³ KAZAI Viktor Zoltán: „A joggyakorlat értelmezésének nehézségei illiberalizmus idején. Érvek a narratív módszer mellett” *Fundamentum* 2018/2–3. 51.

⁵⁹⁴ VINCZE – CHRONOWSKI (253. lj.) 501.

⁵⁹⁵ 3220/2018. (VII. 2.) AB végzés – az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 124/C-D. §-ai és a Kúria Kfv.V.35.729/2016/8. számú ítélete elleni alkotmányjogi panasz és előzetes döntéshozatali kérelem (általános forgalmi adó visszafizetése, késedelmi kamat, közösségi jog).

⁵⁹⁶ C-13/18 és C-126/18, Sole-Mizo Zrt. és Dalmandi Mezőgazdasági Zrt. kontra Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága (a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság és a Szekszárdi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előzetes döntéshozatali kérelme), a Bíróság 2020 április 23-i ítélete, ECLI:EU:C:2020:292.

⁵⁹⁷ IV/1999/2017. AB határozat, 2021. február 2., Indokolás [59].

⁵⁹⁸ C-78/18, Bizottság kontra Magyarország, a Bíróság 2020. június 18-i ítélete, ECLI:EU:C:2020:476 (külföldről támogatott civil szervezetek); C-66/18, Bizottság kontra Magyarország, a Bíróság 2020. október 6-i ítélete, ECLI:EU:C:2020:792 (CEU-ügy).

Mi lett a vége?⁵⁹⁹ A CEU ügyében indult eljárásoknak az, hogy 2021 májusában a Kormány javaslatot tett a nemzeti felsőoktatási törvény módosítására, és azt az Országgyűlés nem sokkal később el is fogadta az Európai Bíróság C-66/18. számú ügyben hozott ítéletének végrehajtása címszóval. Az Alkotmánybíróság teljes ülése csak az új jogszabály hatály balépése után, azaz 2021. június 29-én vette újra napirendjére a CEU-ügyet, és július 6-án gyorsan lezárta mind az alkotmányjogi panasz, mind az utólagos normakontroll eljárást.⁶⁰⁰ A két végzés szerkezetében és tartalmában nagyon hasonló. Mindkettő hosszasan ismerteti az indítványokat és az általuk felvetett alkotmányos problémákat, majd kifejti, hogy a szabályozási környezet változása miatt az indítványok okafogyottá váltak.

Ez a kimenet egyfajta kórrajz. Az Alkotmánybíróság időhúzással elérte, hogy ne kelljen a Kormány számára kiemelt politikai ügyben ellenszegülnie. Ezzel nemcsak az érdemi párbeszédet kerülte el az Európai Bírósággal, hanem a hazai alapjogvédelmi funkciójával sem élt, nem foglalt állást sem az akadémiai szabadság kérdésében, sem abban, hogy milyen viszonyban áll a magyar Alaptörvényben is szereplő jogállamisággal a felsőoktatási törvény 2017-es módosítása, különösen az az egyébként a 2021-es szabályozásban is szereplő feltétel, amely szerint a Kormány és a székhely szerinti nem-EGT állam nemzetközi jogi megállapodásán múlik a felsőoktatási intézmény sorsa, vagyis olyan feltételhez kötött, amelyre az intézmény érdemi ráhatást nem gyakorolhat. A tagállami alkotmányjogban ezek a kérdések megválaszolatlanul maradtak. A kivárás és megszüntetés taktikája különösen az alkotmányjogi panasz-eljárást indítványozó számára üzeni azt, hogy az Alkotmánybíróság negligálta a jogvédelmi funkciót.

Itt érdemes kitérni a „Stop Soros” törvénycsomag ellen benyújtott alkotmányjogi panasz tárgyában hozott 3/2019. (III. 7.) AB határozatra is,⁶⁰¹ amelyben a testület az Alaptörvénnyel összhangban állónak találta a jogellenes bevándorlás elősegítése és támogatása büntetni rendelését, azzal az alkotmányos követelménnyel, hogy „az nem terjedhet ki az elesettek és a szegények megsegítésének köteleességét teljesítő, önzetlen, a tényállásban tiltott céllal összefüggésben nem álló magatartásokra”. Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság nem tartotta szükségesnek az eljárása felfüggesztését, mert bár a tagállami szabályozás miatt az Európai Bizottság indított kötelezettségszegési eljárást, de az ügy az alkotmánybírói döntés idején még nem került az EUB elé.⁶⁰² Az alkotmányos párbeszéd kimerült abban, hogy a testület hivatkozott a francia Alkotmánytanács egyik releváns határozatára.⁶⁰³ Később az EUB megállá-

⁵⁹⁹ Lásd Nóra CHRONOWSKI – Attila VINCZE: „The Hungarian Constitutional Court and the Central European University Case: Justice Delayed is Justice Denied” *European Constitutional Law Review* 2021/4. 1–19.

⁶⁰⁰ 3318/2021. és 3319/2021. AB végzések, a döntés dátuma: 2021. július 6., közzététele: 2021. július 23.

⁶⁰¹ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 353/A. §-a elleni alkotmányjogi panasz (jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása).

⁶⁰² „A jelen alkotmányjogi panasszal érintett tárgykörben Magyarországgal szemben kötelezettségszegési eljárás van ugyan folyamatban (Európai Bizottság, 20182247 számú eljárás, IP-19-469. számú közlemény), de ez még nem került bírósági szakaszba, az Európai Bizottság az EUMSZ 258. cikke alapján indokolással ellátott véleményt küldött Magyarországhoz. Az Alkotmánybíróság ezért nem látta akadályát ebből az okból sem az alkotmányjogi panasz elbírálásának.” 3/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [49].

⁶⁰³ 3/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [84].

pította: sérti az uniós jogot a menedékkérők számára történő segítségnyújtás büntetőjogi fenyegetése.⁶⁰⁴

3.5.3. ALAPTÖRVÉNYÉRTELMEZÉS A MENEDÉKJOG KORLÁTOZÁSÁRÓL

2018 szeptemberében az igazságügyért felelős miniszter útján a Kormány az Alaptörvény értelmezését kérte az Alkotmánybíróságtól. Az indítványt megalapozó konkrét alkotmányjogi problémát a beadvány szerint az okozta, hogy az Európai Bizottság hivatalos felszólítást küldött az egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról szóló 2018. évi VI. törvény, valamint az Alaptörvény hetedik módosításának uniós joggal való összhangja tárgyában. Az Európai Bizottság értelmezése szerint az Alaptörvény menedékjogról szóló, módosított XIV. cikke sérti a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv egyes cikkeit. Ez alapján felmerül, hogy az Európai Unió egyik szervének Alaptörvényre vonatkozó értelmezése milyen viszonyban áll az Alkotmánybíróság autentikus értelmezésével.

Az indítványozó konkrétan három kérdésben kérte az Alkotmánybíróság állásfoglalását. 1) Az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdéséből megállapítható-e, hogy az Alaptörvény mint Magyarország jogrendszerének alapja, egyben a legitimitációs forrása minden jogforrásnak – ide értve az Európai Unió Alaptörvény E) cikke szerinti jogát? 2) Következik-e az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséből, hogy az Alaptörvény Alkotmánybíróság általi értelmezését más szerv által adott értelmezés nem ronthatja le? 3) A második kérdésre adott igenlő válasz esetén, hogyan adja meg az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdése második mondatának autentikus értelmezését a menedékjogra való jogosultság vonatkozásában, az Alaptörvény hetedik módosítására figyelemmel? Az Alkotmánybíróság a 2/2019. (III. 5.) AB határozatában mindhárom kérdésre válaszolt.

Az első kérdéssel kapcsolatban a rendelkező részben a testület leszögezte, hogy „az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése alapján az Alaptörvény E) cikke az uniós jog magyarországi alkalmazhatóságának alapja”. Az indokolásban a testület szintetizálta az uniós jog és a magyar jog viszonyára vonatkozó eddigi gyakorlatát. Eszerint az Alkotmánybíróság értelmezésében az uniós jog az E) cikk alapján érvényesül, ugyanakkor nem illeszkedik bele a hazai jogforrási hierarchiába, de közvetlenül és kötele-

⁶⁰⁴ C-821/19, Európai Bizottság kontra Magyarország, 2021. november 16-án hozott ítélet (a menedékkérők számára történő segítségnyújtás bűncselekménynek minősítése), ECLI:EU:C:2021:143. A Bíróság szerint a magyar jogalkotás sérti a *nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról* szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv („eljárási” irányelv) és a *nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról* szóló, 2013. június 26-i 2013/33/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv („befogadási” irányelv) rendelkezéseit.

zően alkalmazandó. A belső joggal szemben továbbá alkalmazási elsőbbsége van, de csak az E) cikk keretei között, az ott meghatározott korlátokkal: „végső soron a tagállami alkotmány keretei határozzák meg azt, hogy az uniós jog az adott tagállamban mennyiben élvez elsőbbséget a tagállam saját jogával szemben”.⁶⁰⁵ Az alapító szerződések szintén az uniós jog *sui generis* sajátosságait mutatják, viszont nemzetközi szerződési eredetüket sem veszítik el. Elfogadásuk alkotmányozó többséget igényel, amelyből a kooperatív jogértelmezés kötelezettsége következik.⁶⁰⁶

Az indítványozó második kérdésére a rendelkező részben adott válasz a következő: „Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján az Alaptörvény autentikus értelmezője az Alkotmánybíróság. Az Alkotmánybíróság értelmezését a más szerv által adott értelmezés nem ronthatja le, azt mindenkinek tiszteletben kell tartania. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezése során tekintettel van az Európai Unió tagsággal együtt járó, valamint a Magyarországot nemzetközi szerződés alapján terhelő kötelezettségekre.” A tenor első két mondata semmi meglepőt nem tartalmaz, az alkotmánybírói értelmezések autentikus és *erga omnes* jellege az Alkotmánybíróság működésének kezdete, 1990 óta egyértelmű a magyar alkotmányjog-tudományban – azzal, hogy nyilvánvalóan minden alkotmánybírói értelmezése az adott állam joghatóságán belül kötelező. Így nem kötelezi másik ország bírói fórumát vagy az Európai Bíróságot és az Európai Bizottságot stb. Az együttműködő alkotmányosságból és a jogász logikából mindazonáltal az következik, hogy figyelembe veszik egymás értelmezését.⁶⁰⁷ Az igazi újdonság a harmadik tézis annyiban, hogy a testület a rendelkező részben saját magára is kötelező érvénnyel állapította meg a nemzetközi és az uniós kötelezettségekre tekintettel történő értelmezés követelményét. Ez eddig csak a határozatok indokolásában tűnt fel, esetileg, például az Alaptörvény negyedik módosításáról szóló 12/2013. (V. 24.) AB határozatban.⁶⁰⁸ A jelen határozat e tézisét az Alkotmánybíróság ismét az európai alkotmányos párbeszéd melletti elkötelezettségével magyarázta.

A Kormány számára a központi probléma az Alaptörvénybe iktatott menedékjogi korlátra vonatkozó harmadik kérdés. Erre válaszul a testület a rendelkező részben kifejtette: „[...] az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdésének Magyarország vállalt nemzetközi kötelezettségeire tekintettel értelmezhető második mondata alapján a menedékjog megadása nem tekinthető a magyar állam alkotmányos kötelezettségének olyan nem magyar állampolgárral szemben, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem

⁶⁰⁵ 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [24].

⁶⁰⁶ 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [14]–[24].

⁶⁰⁷ Hasonlóan érvel Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolásában, 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [59].

⁶⁰⁸ „Az adott alkotmányossági kérdés elbírálása során – az irányadó szabályok szerint eljárva – tekintetbe veszi továbbá Magyarország nemzetközi szerződéseiben vállalt, az uniós tagsággal együtt járó kötelezettségeit, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, az azokban megjelenő alapvető elveket és értékeket. Mindezen szabályok ugyanis – különös tekintettel az Alaptörvénybe is beépített értékeikre – olyan egységes rendszert (értékrendet) képeznek, melyek az alkotmányozás, sem a jogalkotás, sem pedig az Alkotmánybíróság általi alkotmányossági vizsgálat lefolytatásakor nem hagyhatók figyelmen kívül.” 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [48].

volt kitéve, azonban a menedékjogot az Országgyűlés az általa meghatározott anyagi és eljárásjogi szabályok mentén az ilyen személyek számára is biztosíthatja.” Az indokolásban a testület a „(nem) jogosult” kifejezés nyelvtani értelmezésére, valamint nemzetközi és uniós kötelezettségvállalásokra támaszkodott, hivatkozva megint csak az alkotmányos párbeszéd követelményére és az *Europafreundlichkeit* szükségességére. Adós maradt azonban a menedékjog és a visszaküldés tilalma dogmatikai értékelésével.⁶⁰⁹

Ezzel az értelmezéssel az Alkotmánybíróság tompítani törekedett a hetedik alaptörvénymódosítással beépített menedékjogi korlátozás életét, még azon az áron is, ha a szöveg köznapi értelméből („nem jogosult”) azt vezette le, hogy a kvázi biztonságos – vagy a jogalkotó által annak kinevezett – országon keresztül érkező menedékkérőknek „alapjogilag védett igénye van” kérelme elbírálására a menedékjogról szóló sarkalatos törvény szerint. Kérdés marad, hogy a Kormány által 2018 májusában előterjesztett, és ugyanezen Kormány parlamenti többsége által megszavazott hetedik módosítás normaszövegében miért nem szerepel semmiféle utalás erre az alapjogilag védett igényre. Az alkotmányértelmezés nyilván hasznos segédlet az uniós kötelezettségszegési eljárásokban a tagállamot képviselő kormány számára, de érdemi bíróságok közötti párbeszédnek nem tekinthető.

3.5.4. HALVÁNY ÍGÉRET ÉS KONFLIKTUSKERÜLÉS

Mindeközben az Európai Bírósággal folytatott párbeszédnek létezik intézményesített formája, sőt, ez az egyetlen jogilag értelmezhető formája: az előzetes döntéshozatali eljárás.⁶¹⁰ Más tagállami alkotmánybíróságokkal szemben, a magyar eddig még soha nem kért előzetes határozatot az Európai Bíróságtól, annak ellenére sem, hogy több olyan kérdés volt a napirendjén, amelynek vagy volt uniós jogi relevanciája, vagy az adott ügyben ténylegesen zajlott eljárás az EUB előtt.⁶¹¹ Ha igazak a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban és a 2/2019. (III. 5.) AB határozatban foglaltak, amelyek Alaptörvény E) cikkének autentikus és *erga omnes* értelmezését adják, akkor az intézményes kommunikáció nem pusztán lehetőség, hanem alkotmányos köteleesség.

Ebbe az irányba a 26/2020. (XII. 2.) AB határozatban árnyalatnyi elmozdulás történt, de előtte még érdemes kitérnünk a 11/2020. (VI. 3.) AB határozatra: ebben a testület hivatalból eljárva megállapította, hogy a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (Fétv.) 108. § (1), (4) és (5) bekezdése alkalmazásánál az Alaptörvény B) cikkéből, E) cikk (2) és (3) bekezdésé-

⁶⁰⁹ Ezt Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményében megtette, 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [90]–[94].

⁶¹⁰ VINCZE Attila: „Előzetes döntéshozatal és alkotmánybíráskodás” *Alkotmánybírási Szemle* 2018/1.; BLUTMAN László: „Az Alkotmánybíróság és az előzetes döntéshozatali eljárás” *Közjogi Szemle* 2015/4.; CHRONOWSKI Nóra – NEMESSÁNYI Zoltán: „Európai Bíróság – Alkotmánybíróság: felületi feszültség” *Európai Jog* 2004/3.

⁶¹¹ VINCZE Attila: „Der EuGH als Hüter der ungarischen Verfassung” *Europarecht* 2013. 323–333.; VINCZE – CHRONOWSKI (253. lj.) 508–515.

ből, valamint az R) cikk (1), (2) és (4) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a bíróság európai uniós jogi érintettség hiányában a magyar jog alkalmazását nem mellőzheti.⁶¹² Ez a követelmény ekkor még csak a Fétv. alkalmazási körében érvényes, de később a 26/2020. (XII. 2.) AB határozat indokolásából kitűnően tágabb kontextusban is jelentőséget tulajdonít neki. Ez a megközelítés nem a párbeszédre való nyitottságra utal.

A 26/2020. (XII. 2.) AB határozat a konkrét ügy⁶¹³ érdemében megállapította, hogy ha a (rendes) bíróság előzetes döntési eljárást kezdeményez, akkor az eljárás

⁶¹² Az ügyben a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az előtte folyamatban lévő, földforgalmi tárgyú jogvitával kapcsolatos perben az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte, és kérte a Fétv. 108. § (5) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint e szabály alkalmazásának kizárását a konkrét ügyben. A bíróság álláspontja szerint a jogalkotó azzal, hogy a sérelmezett rendelkezéssel a jogi személy javára létesített használati jogot jogszabályba ütköző hibának tekintette, megsértette a jogbiztonság követelményét, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát és a tulajdonhoz való jogot. Az Alkotmánybíróság többségi határozata a bírói kezdeményezést elutasította. Érdeemes utalni a két különvéleményre, amelyeket Czine Ágnes és Hörcherné Marosi Ildikó alkotmánybírók fűztek a határozathoz: mindketten amellett érveltek, hogy a többségi döntés túlterjeszkedett az indítványon, a bírói kezdeményezésben támadott jogi norma ugyanis nem az volt, amelyhez végül a rendelkező rész az alkotmányos követelményt kapcsolta. A többségi határozat az alkotmányos követelménnyel két közigazgatási elvi határozatra reagált, amelyek nem képezték a konkrét bírói kezdeményezés tárgyát, hanem az EUB SEGRO-ügyben hozott ítéletéből vontak le következtetéseket, annak érdekében, hogy magyar állampolgárok ne kerüljenek hátrányosabb helyzetbe más tagállamok állampolgárainál. A Kúria a SEGRO-ítélet (C-52/16, SEGRO, ECLI:EU:C:2018:157) alapján az 5/2019. számú közigazgatási elvi határozatban megállapította, hogy a Fétv. 108. § (1) bekezdése ellentétes az uniós joggal, ezért az uniós jog elsőbbségének elvéből következően az uniós joggal ellentétes tagállami szabályozást figyelmen kívül kell hagyni, nem lehet alkalmazni. A Kúria 11/2019. számú közigazgatási elvi határozata pedig a Fétv. 108. § alkalmazását kiterjesztette a nem európai uniós jogi érintettségű helyzetekre is, a fordított diszkriminációt megelőzendő. (A fordított diszkriminációhoz lásd BLUTMAN László: „A fordított diszkrimináció kezelése: szerteágazó magyar gyakorlat” *Közjogi Szemle* 2020/3. 11–18.) Ezzel a gyakorlattal azonban az Alkotmánybíróság nem ért egyet: „Érvényes és hatályos magyar jogszabály alkalmazhatóságát, illetve alkalmazandóságát – mindenre kiterjedő hatállyal [...] a jogalkotó aktusán kívül – csak az Alkotmánybíróság megsemmisítő döntése szüntetheti meg, a bíróság ilyen tartalmú döntését az Alaptörvény kizárja. Az Európai Unió valamely jogi aktusának a vele kollízióban álló magyar jogszabállyal szembeni érvényesülése érdekében a bíróság az általa elbírálandó konkrét, Európai Unió jogi relevanciával bíró ügyben és kizárólag az abban érintett felekre kiterjedő jogi hatállyal jogosult a magyar jogszabály alkalmazását félértéve az Európai Unió jogi aktust alkalmazni, az Alaptörvény E) cikkének (1)–(3) bekezdései alapján. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Európai Unió tagállamaiban egységesen alkalmazandó konkrét jogi aktus hiányában az Európai Unió Bírósága ítéletének kiterjesztő értelmezésével hatályos törvényt nem hagyhat figyelmen kívül a bíróság. Erre sem az Európai Unió joga, sem az Alaptörvény nem hatalmazza fel. Éppen ellenkezőleg: az Alaptörvény hetedik módosítása az R) cikk (4) bekezdésében az állam minden szervének, így a bíróságoknak is kötelességévé teszi hazánk alkotmányos önazonossága védelmét. Hatályban lévő törvény alkalmazását általános hatáskörű bíróság az európai uniós jog kiterjesztő értelmezésével nem tagadhatja meg, a hazai jogot nem teheti félre.” 11/2020. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [58]–[59].

⁶¹³ Az 54 oldalas indítvány részletesen bemutatja az alapügyet, és szakirodalmi hivatkozásokkal, valamint a releváns joggyakorlatot gazdagon alátámasztva indokolja Alaptörvényben biztosított jogainak sérelmét. Egyrészt az Alaptörvény XV. cikkében foglalt törvény előtti egyenlőség megsértését állítja a német *Willkürverbot* mintájára, másrészt a XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét, amely azáltal valósult meg, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló indítványokat elutasító, ügyében eljáró bíróságok elvonták az indítványozót törvényes bírájától, az EUB-tól. Az Alkotmánybíróság az indítványozó panaszát befogadta, érdemben megvizsgálta és elutasította, vagyis azt állapította meg, hogy a támadott bírói döntés összhangban áll az Alaptörvénnyel.

szempontjából az EUB is törvényes bíró. Ez félfordulatot jelent a korábbi gyakorlathoz képest, mivel hosszú ideig az volt a testület álláspontja,⁶¹⁴ hogy az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése olyan szakjogi vagy törvényértelmezési kérdés, amelynek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre,⁶¹⁵ majd – kis elmozdulásként – a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének minősítette, ha a bíróság érdemi indokolás nélkül utasítja el a fél előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló indítványát.⁶¹⁶ Arra a kérdésre, hogy az Alkotmánybíróság mennyiben vizsgálhatja az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezéséről hozott bírói döntés alkotmányosságát, a válasz kiindulópontjait a tisztességes eljáráshoz való jog biztosítása [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés], valamint az Alkotmánybíróság intézményi felelősségének teljesítése [E) cikk] jelentik. A mérlegelés keretei, hogy a testület az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének szakjogi kérdéseiben továbbra sem foglal állást, mivel nem szuperbíróság, de figyelembe veszi a 11/2020. (VI. 3.) AB határozatban megfogalmazott alkotmányos követelményt, amely szerint a bíróság európai uniós jogi érintettség hiányában a magyar jog alkalmazását nem mellőzheti.⁶¹⁷

Az Alkotmánybíróság 2020 decemberi döntésének indokolásában felhívta a fent említett 22/2016-os identitáshatározatot is, és arra jutott, hogy a csakis a kölcsönös és egymás érveire nyitott bírói párbeszéd képes és alkalmas arra, hogy egyensúlyt teremtsen „a tagállami alkotmányjog integráció által érinthetetlen magja és az Európai Bíróság által kidolgozott alkalmazási elsőbbséggel bíró európai jog között”, mert ilyen párbeszéd nélkül „sem a tagállami alkotmányjog sem az európai jog sui generis jellege nem garantálható”.⁶¹⁸ Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy ebben az intézményesített együttműködésben maga sem foglalhat el semleges álláspontot,⁶¹⁹ sőt megjegyezte, hogy az Alaptörvényből „levezethető az Alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezési jogosultsága is, így különösen ha az előtte fekvő ügyben az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti alapvető jogokkal és szabadságokkal való összhang, vagy Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogának korlátozására irányuló veszély merülne fel”.⁶²⁰ Bár ez az ügy tárgyához képest csupán *obiter dictum* megjegyzés, de a testület először utalt elvi lehetőségként arra, hogy maga is kezdeményezhet előzetes döntéshozatali eljárást az E) cikk

⁶¹⁴ 3110/2014. (IV. 17.) AB végzés; 3165/2014. (V. 23.) AB végzés; 3038/2015. (II. 20.) AB végzés.

⁶¹⁵ Lásd NASZLADI Georgina: „Az Alkotmánybíróság esete az előzetes döntéshozatali eljárással – egy vizsgáló eljáráshoz való jog sérelméről” *Alkotmánybírósági Szemle* 2014/6. 12–16.; VARGA Zsófia: „Az Alkotmánybíróság végzése az előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztésének elmulasztásáról. Az EUB mint törvényes bíró” *Jogesetek Magyarázata* 2014/4. 17–26.

⁶¹⁶ 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [60]. VARGA Zsófia: „Az Alkotmánybíróság határozata a tisztességes eljáráshoz való jog sérelméről: Az előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztésére irányuló indítvány elutasításának indokolására vonatkozó kötelezettség” *Jogesetek Magyarázata* 2016/1–2. 23–35.

⁶¹⁷ 26/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [27]–[28].

⁶¹⁸ 26/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [23].

⁶¹⁹ 26/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [24].

⁶²⁰ 26/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [25].

(2) bekezdés keretei között, lényegében az alapjogvédelmi és a szuverenitásvédelmi kontroll érdekében.⁶²¹

Az ígélet beváltására egyelőre nem került sor, noha halvány elméleti lehetőség lett volna rá. Az emberi jogok napján, 2021. december 10-én, majdnem pontosan öt évvel az identitás-határozat után a magyar Alkotmánybíróság a X/00477/2021. sz. ügyben közzétette döntését.⁶²² Az előzmény, hogy 2021 februárjában az igazságügyi miniszter a kormány nevében az Alaptörvény absztrakt értelmezését kérte annak érdekében, hogy a kormány megkerülhesse az EUB C-808/18. sz. ügyben hozott ítéletének végrehajtását. Ez az ítélet a menekültügyi *acquis* több elemének megsértése miatt indított kötelezettségszegési eljárást zárta le. Az eljárás tárgya a Magyarország területén illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok eljárási garanciák nélküli kiutasítása volt.

2020. december 17-én az EUB nagykamara a C-808/18. sz., Bizottság kontra Magyarország ügyben⁶²³ úgy határozott, hogy Magyarország nem teljesítette az uniós jogból – az eljárási irányelvből (2013/32 irányelv), a befogadási irányelvből (2013/33 irányelv) és a minősítési irányelvből (2008/115 irányelv) – eredő kötelezettségeit. Magyarország a következőkkel sértette meg az uniós jogot: (i) előírta, hogy a Szerbiából érkező harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalan személyek nemzetközi védelem iránti kérelmét csak a tranzitónákban lehet benyújtani, miközben következetes és általános közigazgatási gyakorlatot fogadott el, amely drasztikusan korlátozta a tranzitónákba naponta belépni jogosult kérelmezők számát; (ii) a Röske és Tompa tranzitónákban a nemzetközi védelmet kérelmezők rendszeres fogvatartásának rendszerét hozta létre, az eljárási irányelv 24. cikkének (3) bekezdésében és 43. cikkében, valamint a befogadási irányelv 8., 9. és 11. cikkében előírt garanciák betartása nélkül; (iii) lehetővé tette a területén illegálisan tartózkodó valamennyi harmadik országbeli állampolgár kiutasítását, a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítottak kivételével, a vonatkozó irányelvben foglalt eljárások és garanciák betartása nélkül (visszakényszerítési gyakorlat); (iv) az eljárási irányelv 46. cikkének (5) bekezdése hatálya alá tartozó nemzetközi védelmet kérelmezőknek az állam területén tartózkodáshoz való joga gyakorlását az uniós joggal ellentétes feltételekhez kötötte.

Indítványában a miniszter lényegében az ítélet harmadik részének alkotmányosságát és így végrehajthatóságát vitatta. Ez lényegében az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvényben és a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvényben előírt úgynevezett visszakényszerítési gyakorlatról szól. Az EUB megállapította, hogy sér-

⁶²¹ Lásd hozzá CHRONOWSKI Nóra: „Alkotmánybíróság: az Európai Unió Bírósága is lehet törvényes bíró” *Közjogi Szemle* 2020/4. 74–77.

⁶²² 32/2021. (XII. 20.) AB határozat. Lásd röviden Nóra CHRONOWSKI – Attila VINCZE: „Full Steam Back: The Hungarian Constitutional Court Avoids Further Conflict with the ECJ” *VerfBlog* 15 December 2021, <https://bit.ly/3uGfeQe>. Részletes elemzését lásd BLUTMAN László: „Az Alkotmánybíróság határozata arról, hogy egyes uniós jogi aktusok végrehajtása mellőzhető-e az Alaptörvényre tekintettel. Az uniós jog elsőbbsége és az Alaptörvény” *Jogesetek Magyarázata* 2022/1. 5–12.; ORBÁN Endre – SZABÓ Patrik: „A »visszafoglalás elve«. Az Alkotmánybíróság 32/2021. (XII. 20.) AB határozata az uniós jog hazai érvényesüléséről” *Közjogi Szemle* 2022/2. 103–111.

⁶²³ C-808/18, Bizottság kontra Magyarország, 2020. december 17., ECLI:EU:C:2020:1029 (második tranzitóna ügy, visszakényszerítési gyakorlat).

ti az uniós jogot, különösen a minősítési irányelvet, mivel a magyar rendőrség minden formális eljárás, hivatalos határozat és eljárási jogi garanciák érvényesítése nélkül kényszeríti vissza a harmadik országbeli állampolgárokat Szerbiába.

A beadványban a miniszter nagy hangsúlyt fektet az alkotmányos identitáson alapuló érvelésre. Azt állította, hogy azzal, ha a területére belépő harmadik országbeli állampolgárok esetében (is) a kvalifikációs irányelvben meghatározott garanciák nyújtására kötelezik Magyarországot, akkor Magyarország elveszíti a lakosság feletti kontrollt, ami az állam alkotmányos identitásának súlyos sérelmét vonja maga után. A miniszter véleménye szerint – tekintettel arra, hogy a kiutasításra vonatkozó uniós szabályok hatékonysága nem garantált – az EUB ítéletének végrehajtása ahhoz vezethet, hogy a Magyarországon jogellenesen tartózkodó nem magyar állampolgár – akinek személyazonossága esetenként ismeretlen – határozatlan ideig Magyarországon marad és így *de facto* az ország lakosságának részévé válik.

A fentiekben ismertetett alkotmányossági problémával összefüggésben ezért elengethetetlen, hogy az Alkotmánybíróság értelmezze az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdését és XIV. cikk (4) bekezdését: értelmezhetők-e az Alaptörvény rendelkezései úgy, hogy Magyarországnak olyan uniós kötelezettséget kell végrehajtania, amely az európai jogszabályok hatékony érvényesítése hiányában ahhoz vezethet, hogy a Magyarországon jogellenesen tartózkodó külföldi *de facto* az ország lakosságának részévé válik.

Milyen lehetőségek álltak az Alkotmánybíróság előtt? Az egyik a döntéshozatal halasztása, míg az alapul fekvő probléma valahogy magától megoldódik – erre volt példa a CEU-ügyben, csak hogy kormány által indítványozott alaptörvény-értelmezés esetében a kivárási taktikának kicsi az esélye. A második elméleti lehetőség a „német út” – a német Szövetségi Alkotmánybírósághoz hasonlóan előzetes döntést kér az EUB-tól, viszont az absztrakt alkotmányértelmezés nem az a helyzet, amelyben ez a megoldás adekvát a magyar Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján. A harmadik és legrosszabb forgatókönyv a „lengyel minta” lehetett volna, az EUB-döntés alkalmazásának kizárása. A negyedik pedig az – ami végül be is következett: egyensúlyozás, a kontrollmérceék konkretizálása, azok alkalmazása nélkül.

A magyar Alkotmánybíróság ebben a helyzetben a konfliktuskerülést választotta. Kijelentette, hogy az EUB ítéletének felülvizsgálatára nem kerülhet sor absztrakt alkotmányértelmezési eljárásban, és a jelen esetben az eljárás nem terjedt ki az uniós jog elsőbbségének vizsgálatára. A testület így megvonta az absztrakt alkotmányértelmezés határát: „Az elvont alkotmányértelmezés nem válhat az indítványra okot adó konkrét ügyben alkalmazandó állásfoglalássá. Az egyedi problémához szorosan kötődő kérdésre nem is adható megfelelő elvontságú, a jövőben is minden esetben kötelezően alkalmazandó válasz.”⁶²⁴

Az Alkotmánybíróság nem vizsgálta, hogy a konkrét ügyben a közös hatáskörgyakorlásnak vannak-e hiányosságai, és nem kívánt állást foglalni abban a kérdésben sem, hogy helytálló-e a miniszter érvelése a lakosság bevándorlás miatti tényleges megváltozásáról. E kérdések értékelése a jogalkotó (és nem az Alkotmánybíróság) feladata.

⁶²⁴ 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [21].

A bírói párbeszéd szempontjából itt a határozatnak az a része releváns, amellyel az Alkotmánybíróság kikerült a direkt konfliktust az Európai Bírósággal, vagyis amiben nem döntött. A szuverenitásvédelemmel és az emberi méltósághoz való jog értelmezésével a testület természetesen foglalkozott – erre azonban majd még visszatérünk. Ezen a ponton megkönnyebbülés, hogy a magyar Alkotmánybíróság – szemben a lengyelrel – egyensúlyt keresett, és az európai bírói párbeszédet – ha nem is gyakorolta –, de nem is tette félre. Az nyilván nem kizárt, hogy más típusú eljárásban előkerüljön a 2016-os kontrollmércek tényleges alkalmazása.

3.6. A KONFORM ÉRTELMEZÉS

Az Alaptörvény sajátosságai közé tartozik, hogy vannak benne önmagára és az alkotmány alatti normákra vonatkozó értelmezési szabályok.⁶²⁵ Az utóbbi körben a bíróságok számára előírja a 28. cikkben, hogy a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban kötelesek értelmezni, amely az alkotmánykonform értelmezés követelményét jelenti. Először azt vizsgálom, hogy ez a jogértelmezési parancs mit implikál dogmatikailag, majd áttekintem a magyar Alkotmánybíróság releváns gyakorlatát. A célom azt körvonalazni, hogy mennyiben járul hozzá az explicit követelmény az Alaptörvény jogrendszerre gyakorolt „hatásához”.

Az elméleti kiindulópont, amelyet a chartális alkotmányok jellemzően pozitív jogilag is kifejezésre juttatnak, az a tétel, amely szerint az alkotmány a jogrend alapnormája, a legfőbb jog az államban. A jogi értelemben vett alkotmányok továbbá normatívák és kikényszeríthetők – a „sollen” szférájában. Az alkotmányosság relációjában mutatkozik meg, hogy valójában mennyiben érvényesülnek ezek az elvárások, és ez azon is múlik, hogy az alkotmány érvényesüléséhez milyen garanciarendszer, megsértéséhez milyen szankciórendszer társul. A konform értelmezés követelménye ennek a garanciarendszernek része lehet, amennyiben működik. Ez nyilván több tényező függvénye, számításba jönnek magának a konkrét alkotmánynak az adottságai (elfogadásának körülményei, kora, átfogó jellege, ideológiai karaktere, rugalmassága), a vele kapcsolatos attitűdök (tisztület, beágyazottság, követés), és az érvényesülését szolgáló intézmények (kapacitásuk, függetlenségük, beléjük vetett bizalom). A tágabb alkotmányos környezet átfogó feltérképezésére az Alaptörvény esetében most nincs mód, de hipotézisként megfogalmazható, hogy túl az általa implikált jogalkotási feladatokon, sajátos értékrendjével és értékválasztásaival minden bizonnyal – hatályosságá-

⁶²⁵ Ez nem egyedülálló, de az alkotmányoknak csupán kisebb hányadára jellemző, inkább kivételes megoldás. Szente Zoltán a következő példákat említi más országok alkotmányaiban fellelhető értelmezési szabályokra: az Egyesült Államok Alkotmányának IX. kiegészítése szerint az alkotmányos jogokat nem lehet úgy értelmezni, hogy megfosszák a népet egyéb jogaitól. A kanadai alkotmánylevél (1982) 27. szakasza kimondja: a Chartában foglalt jogokat a kanadai multikulturális örökség megővésével és gazdagításával összhangban kell értelmezni. A spanyol alkotmány (1978) 10. cikk (2) bekezdése szerint az alkotmányban foglalt alapvető jogokra és szabadságokra vonatkozó rendelkezéseket úgy kell értelmezni, hogy az megfeleljen az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának [az ENSZ deklarációja, 1948], valamint a Spanyolországra kötelező nemzetközi egyezmények rendelkezéseinek. Lásd SZENTE ZOLTÁN: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2013) 127.

nak hat éve alatt – már befolyásolta a jogrendszert és a jogalkalmazást. A központi kérdés annak a normának a működése, amely ezt a hatást kifejezetten a jogalkalmazói gyakorlatban előmozdítani hivatott.

3.6.1. AZ ALKOTMÁNYKONFORM ÉRTELMEZÉSRŐL ÁLTALÁBAN

Az alkotmánykonform értelmezés mibenlétének a feltárása a német alkotmányjogi dogmatika eredménye.⁶²⁶ Olyan – az újabb alkotmányjogi jogfejlődés eredményeként létrejött – *értelmezési alapelvként* tartják számon, amelynek ugyan nem feltétele az alkotmánybíráskodás (elméletileg önműködő is lehet), mégis gyakorlati érvényesülését az átfogó, szisztematikus alkotmányossági kontrollmechanizmusnak köszönheti, és hatóköre az alkotmánybírói joggyakorlatban bontakozik ki. Az alkotmány alatti normák értelmezésére vonatkozó alapelvként azt jelenti, hogy (i) a jogszabály többféle értelmezési lehetőségei közül azt kell választani, amelyik összhangban van az alkotmánnyal,⁶²⁷ valamint (ii) a jogkövetkezmények szempontjából: nem kell megsemmisíteni az olyan jogszabályi rendelkezést, amely az alkotmánnyal összhangban értelmezhető.⁶²⁸ *Konrad Hesse* szerint az összhang nemcsak akkor állhat fenn, ha a jogszabálynak alkotmányjogi szempontok bevonásával olyan értelem adható, amely az alkotmánnyal összeegyeztethető, hanem akkor is, ha a többértelmű vagy nem meghatározott tartalmú jogszabályi rendelkezés az alkotmányi tartalom segítségével egyértelművé tehető. Ezért az alkotmánykonform értelmezésnél az alkotmányi normák nem csupán vizsgálati mércék, hanem olyan anyagi szabályok, amelyek lehetővé teszik az alacsonyabb szintű normák jelentésének megállapítását.⁶²⁹

Az alkotmánnyal összhangban álló értelmezés *előfeltétele* – Reschke megközelítésében – az alkotmányorientált értelmezés,⁶³⁰ amely szerint a jogértelmezésnél a nyitott fogalmak értelmének megállapítása és a teleologikus érdekmérlegelés során a jogrendszer egységének az elvéből,⁶³¹ továbbá az objektív alapjogi értékrend szemelőtt tartásával a praktikus konkordancia⁶³² elvéből kell kiindulni. Az alkotmány eszerint a jogértelmezés állandó értelmezési támpontja⁶³³ és folyamatosan figyelembe kell

⁶²⁶ Christian STARCK: „Die Verfassungsauslegung” in Josef ISENSEE – Paul KIRCHHOF (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band VII.* (Heidelberg: C.F. Müller 1992) 210.; Hartmut MAURER: *Staatsrecht I.* (München: C.H. Beck 2001) 28.; Konrad HESSE: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (Heidelberg: C.F. Müller 1999) 30–33.

⁶²⁷ PETRÉTEI (2. lj.) 137–138.; SZENTE (625. lj.) 196.

⁶²⁸ HESSE (626. lj.) 80. msz.

⁶²⁹ HESSE (626. lj.).

⁶³⁰ Johannes RESCHKE: *Die verfassungs- und dreistufentestkonforme Auslegung der Schranken des Urheberrechts – zugleich eine Überprüfung von § 52b UrhG.* (Göttingen: V&R unipress 2010) 28.

⁶³¹ HESSE (626. lj.) 81. msz.

⁶³² Az alkotmányi értékeket és jogokat a lehető legjobb érvényesülés szem előtt tartásával össze kell hangolni a jogvitákban, és olyan értelmezést kell választani, amely lehetővé teszi a konfliktusba kerülő értékek és jogok optimális, hatékony érvényesülését. Lásd SZENTE (625. lj.) 195.; PETRÉTEI (2. lj.) 132.

⁶³³ Blutman László javasolja, hogy az értelmezési módszerek azonosítása helyett érdemes az értelmezési támpontokra koncentrálni a bírói jogértelmezési gyakorlat elemzésekor. Ezzel összhangban, az alkotmánykonform értelmezést nem azonosítom sajátos módszerként. Lásd BLUTMAN László: „Hat tévhit a jogértelmezésben” *Jogesetek Magyarázata* 2015/3. 91.

vennie a jogalkalmazónak; más felfogásban viszont az alkotmánykonform értelmezés szükségessége kizárólag a többféleképpen értelmezhető alkotmány alatti normáknál merül fel.⁶³⁴ Az első elméletileg, a második gyakorlatilag igazolható, mert általában – bár nem kizárólagosan⁶³⁵ – a többértelműség és a tartalmi bizonytalanság vezethet olyan jogvitához, amelyben felmerül és azonosíthatóvá válik a konform értelmezés.

Az alkotmánykonform értelmezés *funkcionális határait* egyrészt az alkotmánybírótság és a jogalkotó, másrészt az alkotmánybírótság és a rendes bíróság viszonyában lehet megvonni.⁶³⁶

Az alkotmánybíráskodás és a jogalkotás közötti viszonyban a kérdés az, hogy elsődlegesen kinek a feladata az alkotmány konkretizálása. Ha az alkotmánykonform értelmezés keretében arra helyezük a hangsúlyt, hogy az célja szerint lehetőleg fenntartja a jogszabály érvényességét, akkor az elv funkcionálisan a jogalkotó elsődlegességét szolgálja, és a jogszabályok alkotmányosságának a véelmét állítja fel. Másként fogalmazva, a demokratikusan legitimált törvényhozás élvezzi akaratának és cselekedeteinek az alkotmányszerűségi véelmét. A jogalkotó elsődlegessége nem vitatható az életviszonyok jogi rendezése terén, mert az alkotmánybíráskodást nem terheli a jogalkotás mint állami tevékenységfajta felelőssége, cserében viszont az alkotmányos értelmezési tartomány kijelölésével az utóbbi elterelheti a törvényi jelentéstartalmat.

Az alkotmánykonform értelmezés ebből a szempontból akár érdemibb beavatkozást jelenthet a jogalkotó „felségterületébe”, mint a megsemmisítés. Míg a megsemmisítés egyértelmű helyzetet teremt, és megnyitja az utat a jogalkotó számára az új, immár alkotmánnyal összhangban álló jogszabályi tartalom kialakítására, addig az alkotmánykonform értelmezéssel az alkotmánybírótság vagy a rendes bíróság maga alakítja pozitív módon a jogszabályi jelentéstartalmat. Minél nagyobb a korrekció, annál jobban közelítünk az alkotmánykonform értelmezés funkcionális határához.⁶³⁷ A gyakorlatban a határokat esetről esetre kell megvonni, általánosságban mindössze az a követelmény támasztható, hogy az alkotmánykonform értelmezés nem kerülhet szembe a szabályozás szövegével, céljával, szubjektív⁶³⁸ vagy objektív szándékával (az egyértelműen kifejezett törvényhozói akarral⁶³⁹), avagy – pozitívan megfogalmazva – az egyértelműsítésnek és a tartalmi restrikciónak az előbbiekkal összhangban kell maradnia.⁶⁴⁰

⁶³⁴ Lásd ehhez Pokol Béla álláspontját: „Csak a nyilvánvaló értelem által adott keret többértelműségének eltüntetésében adhat ez segítséget a bírácnak, és e kereten belül lehet felhasználni az alkotmánykonform értelmezés normatív iránymutatását arra, hogy több lehetséges döntés közül az alkotmánynak leginkább megfelelő irányban jöjjön létre az ítélet.” POKOL Béla: „A jog szövegrétegének határai a jogértelmezésben” *Jogtudományi Közöny* 2014/3. 140.

⁶³⁵ Ti. a bíróság egyértelmű normatartalom mellett is „elnézheti”, figyelmen kívül hagyhatja a nyilvánvaló alapjogi vagy alkotmányi relevanciát.

⁶³⁶ HESSE (626. lj.) 82. msz.

⁶³⁷ HESSE (626. lj.) 83. msz.; RESCHKE (630. lj.) 30.

⁶³⁸ „Ist eine einschränkende verfassungskonforme Auslegung möglich, dann kommt es nicht darauf an, ob dem subjektiven Willen des Gesetzgebers die weitergehende, mit dem Grundgesetz nicht zu vereinbarende Auslegung eher entsprochen hätte.” BVerfGE 9, 194 [200]; 47, 327 [380]; BVerfGE 59, 360 (Schülerberater); BVerfG 70, 126, 04.06.1985 – 1 BvL 7/85.

⁶³⁹ RESCHKE (630. lj.) 30.

⁶⁴⁰ Hesse azt is említi, hogy fordított nézőpontból, a törvény fenntartására irányuló törekvés felől közelítve

A rendes bíróságok és az alkotmánybíráskodás viszonyában pedig az a klasszikus kérdés merül fel az alkotmánykonform értelmezés kontextusában, hogy hol húzódik a (szakjogi) jogértelmezés és az alkotmányértelmezés határa,⁶⁴¹ avagy milyen messzire mehet az alkotmánybírók értelmezési elsődlegessége anélkül, hogy szuperbíráskodássá (legfelső polgári, büntető, közigazgatási stb. fórummá) válna.⁶⁴² Amikor a bíró alkotmánykonform jogértelmezést végez, akkor voltaképpen más lehetséges értelmezéseket elvet, ami gyakorlatilag a norma részleges *de facto* megsemmisülése a konkrét ügyben, vagy kevésbé drámaian fogalmazva, a lehetséges normatartalom szűkítéséhez vezet. Adott jogterület ágazati szabályainak értelmezése szempontjából a rendes bíróság rendelkezik szakértelemmel, ezért az alkotmánybíróknak mindaddig el kell fogadnia a szakbírói alkotmánykonform értelmezést, amíg konkrét alkotmányi norma sérelme nem merül fel.⁶⁴³

Eljárási szempontból úgy tehető fel a kérdés, hogy melyik az a pont, amikor a rendes bíróság bírójának önálló alkotmányértelmezés helyett az alkotmánybíróshoz kell fordulnia. A német Szövetségi Alkotmánybírók bírói kezdeményezések feltételeit meghatározva elsősorban a szakjogi alkotmánykonform értelmezést támogatja, viszont ha a szakbíró megalapozatlanul, észszerűtlenül használja az alkotmánykonform értelmezést, és ezért elmulasztja az alkotmánybírók eljárásának kezdeményezését, akkor a törvényes bíróhoz való jogot sérti meg.⁶⁴⁴ Tartalmi oldalról pedig a törvény előtti egyenlőséget sértő, objektív mérce szerint önkényes bírói jogértelmezés jelentheti azt a fogódzót, amely az alkotmánybírói beavatkozást megalapozza.⁶⁴⁵ Ezek azonban meglehetősen rugalmas mércék – az egyensúlyt vélhetően mindkét oldalról (az alkotmánybírók szempontjából a szakjogi, a rendes bíróság szempontjából az alkotmányosság kérdéseinek tekintetében) a bírói önkorlátozás biztosíthatja.⁶⁴⁶

egyfajta visszahatás is megfigyelhető, mert a normatartalmak egymásra vonatkoztatása az alkotmány törvénykonform értelmezéseként is felfogható – vagyis az alkotmánykonform értelmezés során a bíróság kifejezetten keresi az alkotmány alatti normának azt az értelmezési lehetőségét, amely mellett a törvény megsemmisítése elkerülhető, s ezáltal az alkotmányi norma lehetséges jelentéstartalmából is azt emeli ki, amely ennek érdekében a legcélravezetőbb. HESSE (626. lj.) 85. msz.

⁶⁴¹ Vissy Beatrix: „Kiskapu a szuperbíráskodáshoz? A bírói döntések felülvizsgálata a törvény előtti egyenlőség követelménye szempontjából” in CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt (szerk.): *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli* (Budapest: Gondolat 2017) 624–631.

⁶⁴² HESSE (626. lj.) 84. msz.; NASZLADI Georgina: *Alkotmányjogi panasz a magyar alapjogvédelem rendszerében. Doktori értekezés* (Pécs: PTE ÁJK 2016) 73–79.

⁶⁴³ RESCHKE (630. lj.) 29.

⁶⁴⁴ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 16. Dezember 2014 – 1 BvR 2142/11 – Rn. (1–103), BVerfGE 138, 64–102.

⁶⁴⁵ Ehhez lásd további hivatkozásokkal Vissy (641. lj.) 630–631., aki utal a szakirodalmi kritikákra, miszerint nem alakult ki egyértelmű gyakorlat, mikor használja (ki) a német Szövetségi Alkotmánybírók a bírói önkény tilalmát saját értelmezési monopóliumának és dominanciájának védelme érdekében.

⁶⁴⁶ Reschke szerint a gyakorlat azt mutatja, hogy a szakbírók alkotmányjogi szempontból kérdéses esetekben visszafogott módon értelmezik a törvényeket, és kreatív megoldások helyett az alkotmánybírók állandó gyakorlatára utalnak vissza. RESCHKE (630. lj.) 30.

3.6.2. NÉHÁNY ELŐKÉRDÉS – AZ ALKOTMÁNY HATÁSA A JOGRENDSZERRE

Az alkotmánykonform értelmezés azt mozdítja elő, hogy az alkotmány kifejtse hatását a jogrendszerben. Érdekes azonban előljáróban megvizsgálni, mit értünk az alkotmány hatása alatt általában, és milyen sajátosságok merülnek fel az Alaptörvény esetében, amelyek az alkotmánykonform értelmezés súlyát, szerepét befolyásolhatják.

Amikor az alkotmány hatását, érvényesülését vizsgáljuk, felmerül a kérdés, hogy az alkotmányról mint szabályösszességről van-e szó, vagy az alkotmányról mint intézményről. A chartális alkotmány mögött ugyanis rendre azonosítható az intézményként működő vagy más néven metaalkotmány is. Ez olyan írott vagy íratlan, bírói gyakorlaton vagy szokáson alapuló normaösszesség, illetve társadalmi gyakorlat, amely egyrészt meghatározza a chartális alkotmány érvényesülését (értelmezését, alkalmazását és követését), másrészt körvonalazza, hogy ténylegesen mely szervnek milyen hatalma, mely jognak milyen hatása van, mik a gyakorlás feltételei és hatalom esetében valóságos korlátai, jog esetében pedig érvényesülésének terjedelme.⁶⁴⁷ Vagy egyszerűbben, Grimm megfogalmazásában: „Csak az az alkotmány tehet szert központi pozícióra a politikai és a társadalmi gyakorlatban, amelyik túlnő formális, jogszabályi keretén.”⁶⁴⁸

1989–1990 után a magyar alkotmányos gyakorlatban a metaalkotmányt legtalálhatóbban a Sólyom László által körvonalazott „láthatatlan alkotmány” koncepciója⁶⁴⁹ írta le és tulajdonképpen az alkotmányosság fogalmával azonosította. A chartális és a metaalkotmány szerencsés esetben konvergál, illetve konstruktív módon kiegészíti egymást, de az is előfordulhat, hogy a két normaösszesség (bizonyos pontokon) elválik egymástól és ennek következtében ellentmondás keletkezik: ilyenkor alkotmányossági deficit alakul ki. Ez horizontálisan, az alkotmányjogon belül jelentkezik elsődlegesen, de természetesen a jogrendszer ágazati szabályaiban és azok gyakorlatában is ellentmondásokhoz vezethet. Hipotézisünkhöz egyelőre megelégszünk Sente Zoltán álláspontjával: „Egy alkotmány tényleges jogrendszerbeli helyzetének és működésének megítélésére nincsenek objektív mérési szempontok vagy konszenzuson alapuló standardok.”⁶⁵⁰ A jogértelmezésre gyakorolt hatás feltérképezése is hozzájárulhat ahhoz, hogy teljesebb képet kapjunk az Alaptörvény és metaalkotmánya működéséről.

A hazai alkotmánykonform értelmezési gyakorlat szempontjából megfontolást érdemlő sajátosság, hogy a magyar jogrendszer – történetiségében szemlélve

⁶⁴⁷ LAW (26. lj.).

⁶⁴⁸ DIETER GRIMM: *Constitutionalism: Past, Present, and Future* (Oxford: Oxford University Press 2016) 135.

⁶⁴⁹ Lásd Sólyom László alkotmánybíró párhuzamos indokolását a halálbüntetést megsemmisítő 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz: „Az Alkotmánybíróságnak folytatnia kell azt a munkáját, hogy értelmezéseiben megfogalmazza az Alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjait, és ítéleteivel koherens rendszert alkot, amely a ma még gyakran napi politikai érdekből módosított Alkotmány fölött, mint »láthatatlan alkotmány«, az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál; és ezért várhatóan a meghozandó új alkotmánnyal vagy jövőbeli alkotmányokkal sem kerül ellentétbe. Az Alkotmánybíróság ebben az eljárásában szabadságot élvez, amíg az alkotmányosság fogalmának keretén belül marad.”

⁶⁵⁰ SZENTE ZOLTÁN: „Az Alaptörvény (2012–2015)” in JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota* (Budapest: MTA TK JTI 2016) 214.

– viszonylag rövid távon rendelkezett csupán egységes, chartális alkotmánnyal, s azon belül is még rövidebb ideig normatív, kötelező alkotmánnyal. A történeti alkotmányosság rendszerében nem volt központi alapnorma és ilyen norma hiányában nem jöhetett létre alkotmánybíráskodás sem. Az első chartális alkotmány – az 1949. évi XX. törvény – pedig nem azzal az igénnyel készült, mint kortársa, a bonni alaptörvény: vagyis nem volt sem normatív, sem kikényszeríthető, és a hatalomgyakorlás korlátozására sem volt hivatott, ennyiben a szimbolikus, rituális alkotmányok sorához tartozott, mint az államszocialista rendszerek alkotmányainak mindegyike. Az első „igazi”, demokratikus és jogállami alkotmány az 1989–1990-es teljes revízió eredményeként keletkezett,⁶⁵¹ és az akkor létrehozott Alkotmánybíróság húsz éven át munkálkodott egyrészt azon, hogy az alkotmányi rendelkezések értelmezésével láthatóvá tegye az alkotmányosság koherens követelményrendszerét,⁶⁵² és ezzel bekapcsolja a magyar alkotmányfejlődést egy európai alkotmányjogi *ius commune* építésébe,⁶⁵³ másrészt fontos törekvése volt, hogy az Alkotmány a jogrendszer egészében meghatározó hatást fejtsen ki.

Ezt vázolta az Alkotmánybíróság sokat idézett – de mégis kevésbé interiorizált – tézise a 11/1992. (III. 5.) AB határozatban: „A jogállam azáltal valósul meg, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul. A jog számára a rendszerváltás azt jelenti, és jogi rendszerváltás kizárólag abban az értelemben lehetséges, hogy a jogállami Alkotmánnyal összhangba kell hozni, illetőleg – az új jogalkotást tekintve – összhangban kell tartani az egész jogrendszert. Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá. A jogállam megvalósulása folyamat. Az állami szervek számára alkotmányos kötelesség ezen munkálkodni.”⁶⁵⁴

Ugyanezt Lábady Tamás a következőképp fogalmazta meg: „Bibliai nyelven szólva: az Alkotmánynak »lámpásként«, azaz igazodási pontként kell irányt mutatnia az állami szervek működésének és az egész jogalkotásnak, másrészt »kovászként«, mintegy belefolyva az állam és a társadalom szöveteibe, erjesztenie kell a jogállamiság eszméjét az állami és a társadalmi élet minden területén és a polgárok életében, azaz a magánautonómia viszonyaiban is. Önmagában a formális alkotmányosság, azaz az Alkotmány normáinak formális betartása tehát nem elég, hanem az Alkotmány egész értékrendjének át kell hatnia az állam és a társadalom működésének egészét, minden részterületén, és meg kell valósulnia a polgárok társadalmi interakcióiban, jogviszonyaiban.”⁶⁵⁵ Az, hogy mennyiben válik egy új alkotmány „lámpássá” és „kovásszá” a társadalmi gyakorlatban, minden bizonnyal csak több évtizedes távlatban mérhető.⁶⁵⁶

⁶⁵¹ PETRÉTEI (422. lj.) 30–32.

⁶⁵² HOLLÓ András: *Az alkotmányjognak asztalánál* (Budapest: HVG-ORAC 2015) 239–244.

⁶⁵³ LÁBADY Tamás: „Alkotmányjogi hatások a készülő Ptk. szabályaira” *Polgári Jogi Kodifikáció 2000/2. 14.*

⁶⁵⁴ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 80.

⁶⁵⁵ LÁBADY (653. lj.) 14.

⁶⁵⁶ Érdekességként megemlítjük, hogy átfogó empirikus kutatások szerint a demokráciákban egy alkotmány átlagéletkora huszonegy év, autoriter rendszerben tizenöt év. ELKINS – GINSBURG – MELTON (19. lj.) 137. Egy-egy konkrét alkotmány várható „élettartama” számos változó függvénye. E tényezők közül kiemel-

Harmadik előkérdésként érdemes azon elgondolkozni, hogy pontosan miben állhat a relative új Alaptörvény *hatása*. A magyar jogrendszer jellemzője a jogalkotói és a jogalkalmazói jog elkülönítése, és alkotmányjogi megközelítésben elsősorban a jogalkotói jog jogforráskénti elismerése.⁶⁵⁷ A jogrendszer maga is jogalkotás-hangsúlyos, és az Alaptörvény hatása mérhető az elfogadása és hatályba lépése után keletkezett alkotmányjogi, valamint ágazati jogszabályok tartalmán – de önmagukban a norma-szövegek nem adnak átfogó képet az alkotmányi tartalmak beépüléséről.

A jogalkotói joghoz képest a bírói jog jogforrási elismerése formálisan meglehetősen szűk körű a magyar jogban: az alkotmánybírói döntéseket és a kúriai (korábban legfelsőbb bírósági) jogegységi határozatokat sorolják csak a kötelező normatív aktusok körébe,⁶⁵⁸ míg a rendes bíróságok konkrét ügyekben született döntései mint egyedi aktusok nem számítanak általános vagy szervezeti magatartásszabálynak.⁶⁵⁹ Ennek ellenére úgy vélem, hogy az új alkotmány igazi hatása a gyakorlati alkalmazásban mutatkozik meg. Itt nem az alkotmány közvetlen alkalmazásának a problémájára gondolok, mivel az ismét messzire vezető jogtudományi vita bemutatását igényelné.⁶⁶⁰ Sokkal inkább arra, hogy a bíróságok a jogértelmezéshez mennyiben használják az Alaptörvényt és az azt kibontó alkotmánybírói gyakorlatot.⁶⁶¹ Az Alaptörvény utáni alkotmánybírói gyakorlatból egyébként (továbbra is) az tűnik ki, hogy a rendes bíróságoknak lényegében nincs közvetlen alkalmazási, csak alaptörvény-konform értelmezési kötelezettsége.⁶⁶²

Az előzetes felvetések mérlegelése alapján, álláspontom szerint az új alkotmány hatása abban – vagy abban is – mérhető, hogy a jogalkalmazói gyakorlatban mennyiben jelentek meg azok a változások, amelyeket az Alaptörvény hozott. Itt ismét nehézséget jelent a *változás* megragadása: egyrészt azért, mert az Alaptörvény előtt a korábbi alkotmánynak már volt kialakult gyakorlata, másrészt, de az előbbivel szoros

kedő a releváns szereplők széles körének bevonása az alkotmányozási folyamatba (pluralizmus, demokracizmus, reprezentativitás, konszenzus), a tartalmi specifikáció magas foka a normaszövegben (külön részletes és explicit garanciák a jogok és intézmények tekintetében), és olyan módosítási szabályok elfogadása, amelyeket sem nem túl nehéz, sem nem túl könnyű felhívni az alkotmánynak a változó viszonyokhoz való igazítása érdekében. CHRONOWSKI Nóra: „Globális vagy lokális alkotmányosság?” *Jogelméleti Szemle* 2015/4. 23.

⁶⁵⁷ PETRÉTEI (422. l.) 131–163.

⁶⁵⁸ PETRÉTEI (422. l.) 158–161.

⁶⁵⁹ Ezen az ún. „korlátozott precedensrendszer” bevezetése sem változtat érdemben, lásd az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvényt (különösen 65–74. §). Értékeléséhez és vitájához lásd OSZTOVITS András: „Törvénymódosítás a bírósági joggyakorlat egységesítése érdekében – jó irányba tett rossz lépés?” *Magyar Jog* 2020/2. 72–80.; VARGA Zs. András: „Tíz gondolat a jogegységről és a precedenshatásról” *Magyar Jog* 2020/2. 81–87.

⁶⁶⁰ Összefoglalóan, további hivatkozásokkal lásd JAKAB András – VINCZE Attila: „70/K. §.” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja. II. k.* (Budapest: Századvég 2009) 13–60. msz.

⁶⁶¹ Lásd ehhez a Kúria „Az Alaptörvény követelményeinek érvényesülése a bírósági ítélezésben” Joggyakorlat-elemző Csoportjának 2016.El.II.JGY.K.1 sz. összefoglaló véleményét (JGYE-At. 2016), <https://bit.ly/3vG8WAL>

⁶⁶² Az Alaptörvény vonatkozásában lásd különösen a 8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [64]; 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [94]; 14/2017. (VI. 30.) AB határozat, Indokolás [17]–[18].

összefüggésben, mivel egyes vélemények szerint az Alaptörvény követi a korábbi Alkotmány szabályozási mintáit, abban számos ponton felismerhető a korábbi alkotmányszöveg.⁶⁶³

A bizonyos fokú szövegegyezés ellenére más vélemények a különbségeket hangsúlyozzák,⁶⁶⁴ egyrészt, mivel a két alkotmány között a kontinuitás a negyedik alaptörvénymódosítás következtében korlátozott,⁶⁶⁵ másrészt, mert a lényeg – különösen a kilenc módosítás után – az eltérésekben van. Ezek közül csak néhányat említve, a teljesség igénye nélkül: az Alaptörvény értelmezési szabályokat tartalmaz, kötelezővé teszi az értékválasztásokat és értékpreferenciákat tartalmazó preambulum használatát az értelmezéshez; nagyobb arányban deklarál nehezen specifikálható alapkötelezettségeket; az Alkotmánybíróság hatáskörét korlátozza a közpénzügyi tárgyú törvények vonatkozásában; nevesít új alapjogokat is (klónozás tilalma, önvédelemhez való jog, tisztességes közigazgatási eljáráshoz való jog); számos alapjog és alapjogi garancia tartalmát, terjedelmét, korlátait átalakítja (például magzati élet védelme, szabad véleménynyilvánítás alaptörvényi korlátai, állami egyházjog alapjai, tulajdon szociális kötöttsége, szociális jogok államcélként való meghatározása, az esélyegyenlőségre törekvés mellett a társadalmi felzárkózás bevezetése, felsőoktatási intézmények – kizárólag – tudományos és oktatási autonómiája, a lakhatás elősegítésének állami feladata mellett az életvitelszerű közterületi tartózkodás szankcionálhatóvá tétele), alkotmányjogi panasz (a bárki által indítványozható absztrakt utólagos normakontroll helyett), új ombudsman-rendszer, bíróságok igazgatása és az igazgatási vezető széles jogköreinek megalapozása, új különleges jogrendi helyzet (terrorveszélyhelyzet), új speciális alkotmányi alapelvek, mint a fenntarthatóság elve, kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás elve, részletes szabályok a költségvetési fegyelem, az adósságfék, a nemzeti vagyonnal való transzparens gazdálkodás érdekében, munkaalapú társadalom, fogyasztók érdekeinek a védelme.

3.6.3. ALKOTMÁNYKONFORM ÉRTELMEZÉS AZ ALAPTÖRVÉNYBEN: ELV ÉS GARANCIÁK

Ami számunkra a változások közül kitüntetett figyelmet érdemel, az a korábbi Alkotmányhoz képest egy újszerű, explicit követelmény az Alaptörvény 28. cikk 1. mondatában: „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok

⁶⁶³ Erre az álláspontra lásd JAKAB (449. lj.); JAKAB – SONNEVEND – CSINK (486. lj.) 33–109.

⁶⁶⁴ Erre lásd különösen SZENTE – MANDÁK – FEJES (449. LI.); TÓTH (ed.) (449. lj.); VINCZE (475. lj.) 86–97.

⁶⁶⁵ A 22/2012. (V. 11.) AB határozat megállapította, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény előtti döntéseire továbbra is hivatkozhat, ezzel a két alkotmány gyakorlatának kontinuitását tettelezte. A negyedik alaptörvény-módosítás hatályaon kívül helyezte az Alaptörvény előtt keletkezett alkotmánybíróági határozatokat (lásd At. Záró rendelkezések 5. pont). A 13/2013. (VI. 17.) AB határozat e rendelkezést értelmezve meghatározta, hogy az Alkotmánybíróság milyen feltételekkel használhatja az Alaptörvény előtti döntéseket [Indokolás [28]–[34]]. Ez alapján az Alkotmánybíróságnak esetről esetre indokolnia kell, ha bevonja az alaptörvény-értelmezésbe az Alaptörvény előtti keletkezett gyakorlatot, vagyis csak korlátozott kontinuitás lehetséges a két alkotmányos rend között.

céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik.” A német dogmatikában kidolgozott *alkotmánykonform értelmezés* doktrínája ezzel bekerült az Alaptörvénybe.⁶⁶⁶

Implicit módon ezt a követelményt a korábbi Alkotmányból is ki lehetett olvasni: az Alkotmánybíróság már 1990-ben leszögezte, hogy „tevékenységük ellátása során a jogalkotó és a jogalkalmazó szervek is értelmezik az Alkotmányt”.⁶⁶⁷ 1993-ban pedig kifejtette: „[a] jogrendszer egysége is megköveteli, hogy minden jogszabályt ne csupán önmagában és funkcióját tekintve, hanem mindenekelőtt az Alkotmánnyal való összhangjára figyelemmel értelmezzenek, függetlenül attól is, hogy a jogszabály az Alkotmány előtt vagy után keletkezett-e.”⁶⁶⁸ Mivel azonban korábban a normabíráskodás állt előtérben az Alkotmánybíróság hatáskörgyakorlása szempontjából, a jogalkalmazói alkotmányértelmezést a szükséges eljárási pozíciók és kapacitás hiányában kevésbé tudta kontrollálni a testület.⁶⁶⁹

Az Alaptörvény kifejezett rendelkezése alapján immár a rendes bíróságok bírának a konkrét ügyek eldöntésekor nemcsak a szakjogi szabályokat kell értelmezniük, hanem az alaptörvényi relevanciát is észlelniük kell, és alkotmányértelmezést is kell végezniük a 28. cikkkel összhangban,⁶⁷⁰ figyelemmel továbbá az Alaptörvény önmagára vonatkozó értelmezési követelményeire.⁶⁷¹ Az alkotmánykonform értelmezés nem egyszerűsíthető rendszertani értelmezésre,⁶⁷² és nem is csupán egy az értelmezési módszerek közül, ugyanis minden jogértelmezés végső mércéje az, hogy tartalmi alkotmányossági szempontoknak megfelel-e.⁶⁷³ Ilyen tartalmi megfelelési követelményt állított fel az Alkotmánybíróság, amikor kimondta, hogy a törvény előtti egyenlőség és a hátrányos megkülönböztetés tilalma [Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdés] a bírói döntésekben megjelenő jogértelmezésre is irányadó.⁶⁷⁴ Az Alkot-

⁶⁶⁶ Az Alaptörvény 28. cikk 1. mondata az alkotmánykonform értelmezés mellett az objektív teleologikus értelmezést is előírja a bíróságok számára. Lásd JAKAB András: „A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében” *Jogesetek Magyarazata* 2011/4. 86–94. Ez azonban ennek a fejezetnek nem tárgya. Lásd hozzá JGYE-At. 2016. 55–70., amely kifejezetten a teleologikus értelmezésre koncentrál a 28. cikk alkalmazási tapasztalatai körében.

⁶⁶⁷ 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 137.

⁶⁶⁸ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 266.

⁶⁶⁹ Az *actio popularis* indítványozható absztrakt utólagos normakontroll háttérbe szorította a konkrét bírói kezdeményezést és a részleges – normatív – alkotmányjogi panaszt is, amely egyébként sem a legalkalmasabb eljárás az alkotmánykonform értelmezés ellenőrzésére.

⁶⁷⁰ „Az Alaptörvénynek ez a rendelkezése a bíróságok számára alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék” Lásd pl. 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]; 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29].

⁶⁷¹ Alaptörvény R) cikk (3) bekezdés (teleologikus értelmezés, történeti alkotmány vívmányai, preambulum), Q) cikk (2) bekezdés (nemzetközi jog és magyar jog összhangja), E) cikk (3) bekezdés (implicit uniósjog-konform értelmezés).

⁶⁷² A JGYE-At. 2016. ilyen egyszerűsítő módon azonosítja, 50. és 55.

⁶⁷³ Lásd RESCHKE (630. l.) 29., aki szintén kiemeli, hogy az alkotmánykonform értelmezés nem csupán járulékos törvényértelmezési módszer, hanem már más (történeti, rendszertani és teleologikus) értelmezés közben is figyelembe kell venni az alkotmányos (alapjogi) követelményeket, és a módszereket ezek tükrében kell alkalmazni. Vagyis a teljes értelmezési folyamatnak a releváns alkotmányi rendelkezésekhez kell igazodnia.

⁶⁷⁴ Lásd 9/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [26]: „Az, hogy egy-egy ügyben az eset összes körülményeinek mérlegelésénél a rendes bíróság az anyagi jog értelmezésekor milyen intenzíven hivatkozik a XV. cikk egyes elemeire, elsősorban a rendes bíróságra tartozó kérdés, de az értelmezés nem vezethet sem jogszabály szövegének figyelmen kívül hagyására, sem az Alaptörvénnyel ellentétes eredményre.”

mánybíróság szerint a többféleképpen értelmezhető jogszabályszoveg normatartalommal kitöltések a rendes bíróságnak nemcsak lehetősége, hanem kötelessége is, hogy a norma alkalmazásakor az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezést válassza, amely – ha tehát több lehetséges értelmezés is van – önmagában nem jelent *contra legem* értelmezést vagy a normatartalom mellőzését.⁶⁷⁵ Ezzel az Alkotmánybíróság *implicit*e elismerte, hogy az alkotmánykonform értelmezésnél a rendes bíróságok szükségképpen félretesznek bizonyos, az Alaptörvénnyel nem összeegyeztethető lehetséges normatartalmakat.

Az alkotmánykonform értelmezés követelményének intézményi-eljárási *biztosítékai* egyrészt a „preventív jellegű”, bíró által kezdeményezhető egyedi, utólagos normakontroll,⁶⁷⁶ másrészt a „felülvizsgálati típusú”, bírói döntés ellen benyújtható (ún. valódi vagy individuális) alkotmányjogi panasz,⁶⁷⁷ harmadrészt az Alkotmánybíróság részéről a „proaktív” alkotmányos követelmény megállapítása.⁶⁷⁸ A konkrét, bíró által kezdeményezett utólagos normakontroll interpretációs szempontból annyiban preventív, hogy ha a bíró az alkalmazandó jogot értelmezve nem talál alkotmánykonform jelentéstartalmat, akkor indítványozhatja – sőt, akkor indítványoznia kell – az Alkotmánybíróság eljárását a norma alaptörvény-ellenességének megállapítása érdekében. Alkotmányjogi panasz eljárásban az Alkotmánybíróság utólag, az érintett kezdeményezésére vizsgálja felül a bírói jogértelmezést,⁶⁷⁹ és eldönti, hogy a bíróság értelmező tevékenységében az alkotmányossági érveket megfelelően használta-e. Ezzel a bírói

Az egyenjogúság követelményének megsértésétől az objektíve önkényes bírói jogértelmezésig vezető érvelési irányt a 3095/2016. (V. 12.) AB végzés beható elemzésével értékeli Vissv (641. lj.) 626–630.

⁶⁷⁵ 9/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [30]; megerősítve: 3280/2017. (XI. 2.) AB határozat, Indokolás [32].

⁶⁷⁶ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény [Abtv. (új)] 25. § (1) Ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.

⁶⁷⁷ Abtv. 27. § Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés *a*) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és *b*) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

⁶⁷⁸ Abtv. 46. § (3) „Az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.”

⁶⁷⁹ Ennek elsődleges „terepe” az Abtv. 27. §-a szerinti panasz, bár álláspontom szerint az Abtv. 26. § (1) bekezdésben meghatározott, normakontroll-típusú („kvázi”) alkotmányjogi panaszban is sor kerülhet az alkotmánykonform értelmezés indirekt, áttételes kontrolljára: ebben az eljárásban az érintett az alkalmazott norma alaptörvény-ellenességére vezet vissza az Alaptörvényben biztosított jogainak sérelmét, vagyis úgy véli, hogy az alkalmazott normának nincs olyan értelmezési lehetősége, amely összhangban állna az Alaptörvénnyel. Ezzel szemben az ügyében eljáró bíróságban nem merült fel az alkalmazandó norma alaptörvény-ellenességének a lehetősége. Ha az Alkotmánybíróság úgy ítéli meg, hogy az alkalmazott norma alaptörvényt sértő, akkor ez arra is utal, hogy a rendes bíróság nem használta értelmezési támpontként az Alaptörvényt.

alapjogkonform értelmezési gyakorlatot érdemi kontroll alatt képes tartani – de csak azt, és nem általában az alkotmánykonform értelmezést.⁶⁸⁰ Végül, az Alkotmánybíróság jogkövetkezményként megállapíthat alkotmányos követelményt, annak érdekében, hogy az ügyben érintett norma értelmezési bizonytalanságait megszüntesse és megadja annak alkotmánykonform értelmezési tartományát.⁶⁸¹ Az alkotmányos követelmény megállapítására irányuló gyakorlat esetében azonban fontos a következetesség, hogy a jogalkalmazók számára valóban érdemi irányt mutasson normakonfliktus esetén.⁶⁸²

⁶⁸⁰ Lásd JAKAB (666. lj.) 93.

⁶⁸¹ Ezzel összefüggésben felmerül, hogy a konformitást garantáló alkotmányos követelményt csak kihirdetése után kell-e követnie a bíróságoknak, vagy az visszamenőlegesen is hatást fejthet-e ki. Itt érdemes idézni Pokol Béla alkotmánybíró előremutató érvelését a 22/2017. (IX. 11.) AB határozathoz csatolt párhuzamos indokolásából: „[62] A fentiek által megalapozva tehát két védhető álláspont lehetséges a mostani dilemmában. Vagy arra az álláspontra helyezkedik a testület, hogy az alkotmányos követelmény csak a kihirdetése utáni időtől hatályos, és így azon a bírósági döntésen, mely ezt megelőzően értelmezte az adóellenőrzési eljárásban felmerült mögöttes felelős ügyféli jogállását, ez nem kérhető számon; vagy arra, hogy mivel az Alaptörvény 28. cikke alapján a bírák mindenkor az Alaptörvénnyel összhangban kötelesek értelmezni az alkalmazott jogi rendelkezéseket, így ha az Alkotmánybíróság ezt későbbi időben mondja is ki, akkor csak azt teszi, amit a bírónak eleve tennie kellett volna, így ez az alkotmányos követelmény utólag is vonatkozik a bírói döntésre, és megsemmisíthető erre alapozva. [63] Párhuzamos indokolásomban azért is a másodiknak jelzett álláspontot fogadom el, mert csak ezzel lehet eleget tenni az alkotmányjogi panasz funkciójának általános szinten is. [...]” Hasonlóan Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása, aki arra is felhívja a figyelmet, hogy az alkotmányos követelmény a konkrét ügy sajátosságaihoz igazodik: „[32] Egy alkotmányos követelmény azt fejezi ki, hogy a jogalkalmazónak eleve az alkotmányos követelményben foglaltaknak megfelelően kellett volna értelmeznie az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazandó normát. Az alkotmányos követelmény ezért a konkrét ügyön túlmutató relevanciával bír. Ennek ellenére az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény megfogalmazása során is kötvé van ahhoz a konkrét ügghöz, amelyben az alkotmányos követelmény megfogalmazása szükségessé válik.”

⁶⁸² Az alkotmányos követelménnyel szemben támasztható „követelményekkel” kapcsolatban figyelemre méltók Stumpf István alkotmánybíró a 27/2013. (X. 9.) AB határozathoz fűzött különvéleményében foglaltak (Indokolás [67]–[71]): „Az indítványban támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvénnyel összhangban álló, követendő értelmezésének kibontását tartalmazó *hagyományos alkotmányos követelmény megállapításánál* az Alaptörvény 28. cikke, az Abtv. 46. § (3) bekezdése és a 38/1993. (VI. 11.) AB határozat érvei alapján a következő szempontokra figyelemmel kell eljárni: – olyan jogszabályi rendelkezéssel kapcsolatban van helye, amely az alkotmányossági vizsgálat tárgyát képezi, illetve amely az alapügyben alkalmazandó, – abban az esetben indokolt megállapítani, ha jogszabályi rendelkezés alaptörvénnyel való összhangja a szabályozás hiányossága vagy többértelműsége miatt kérdéses, – a követelményt nem csak az érintett alaptörvényi és jogszabályi rendelkezésekre való hivatkozással, hanem konkrét tartalmának rendelkező részi kifejtésével célszerű meghatározni. Mivel az alkotmányos követelmény megállapításán keresztül az alaptörvénnyel összhangban álló értelmezés tartományának a meghatározása történik, ami gyakorlatilag a jogszabályi rendelkezés normatartalmának a kötelező erejű meghatározása, a rendelkező részi megfogalmazásnak világosnak kell lennie, – a vonatkozó rendelkező részi pontnak három szükséges eleme van: az a jogszabályi rendelkezés, amelynek a normatartalmát az alkotmányos követelmény érinti (befolyásolja); az Alaptörvény érvényesítendő rendelkezése, amelyből a követelmény ered; és a tulajdonképpeni alkotmányos követelmény: a jogszabályi rendelkezés normatartalmának az Alaptörvényből eredő változása.”

3.6.4. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATA

A bíróságok jogértelmezésének alkotmányos kereteit kijelölő 28. cikket az Alkotmánybíróság egyre intenzívebben használja.⁶⁸³

Előbb meghatározta a *bírói kezdeményezés feltételeit* az alkotmánykonform értelmezés követelményére tekintettel.⁶⁸⁴ Mivel az Alaptörvény a többi jogszabály formai és tartalmi érvényességének az alapja, ezért a bíróságnak az alaptörvényi norma és az alkalmazandó norma kollíziója esetén az ellentétet az Alaptörvény javára kell feloldania. A konkrét ügyben eljáró bíró elsősorban maga köteles az alkalmazandó norma és az Alaptörvény tartalmát értelmezés útján összhangba hozni, és kizárólag másodlagosan jogosult és köteles az alaptörvény-ellenesség megállapítása érdekében az Alkotmánybírósághoz fordulni, ha az értelmezés nem vezetett eredményre, mert nem lehet megteremteni az összhangot (az alkalmazandó jogszabályi norma tartalma feloldhatatlan ellentétben áll az Alaptörvénnyel). A bíró kizárólag az adott ügyben alkalmazandó norma tárgyában kezdeményezheti az alkotmányossági vizsgálatot,⁶⁸⁵ és alkotmány alatti jogszabályok közötti ellentmondás esetén a bírónak kell eldöntenie, hogy mi az alkalmazandó jog. Az alaptörvényi normával való ellentétet a bírónak indokolnia kell, és ez nem merülhet ki értelmezési nehézségekre való hivatkozásban. Amennyiben a bíró a jogállamiság elvéből levezetett jobbiztonság elvének részét képező normavilágosság sérelmét állítja, nem elegendő arra hivatkozni, hogy az ügyben alkalmazandó jogszabályi rendelkezéseket nem tudja megállapítani, vagy nem tudja azokat egyértelműen értelmezni.

Majd az új Abtv. 27. cikk szerinti *alkotmányjogi panasz* és az Alaptörvény 28. cikk összefüggéseit tárta fel az Alkotmánybíróság. „A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes.”⁶⁸⁶ A bíróságtól elvárható, hogy ismerje

⁶⁸³ 2012-ben még jellemzően sommásan utalt rá, abban az összefüggésben, hogy az Alkotmánybíróság nem szuperbíróság, a jogértelmezés továbbra is a rendes bíróságok feladata, az Alkotmánybíróság pedig csak alkotmányossági kérdésekben dönthet. 2013–2014-től a 28. cikk értelmezése egyre árnyaltabbá vált.

⁶⁸⁴ Első alkalommal összefoglalóan 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]–[36]; megerősítve: 3191/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [25]; 33/2014. (XI. 7.) AB határozat, Indokolás [33].

⁶⁸⁵ 3153/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [10].

⁶⁸⁶ 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18], fenntartva 14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [51]; 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [54]. Lásd még 3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [53], megerősítve 3241/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [36]: „az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálhatja a bírói jogértelmezés hibájára alapított alkotmányjogi panaszt, ha az eljárt bíróság az előtte folyamatban volt, valamely Alaptörvényben biztosított jog szempontjából releváns ügynek az alaptörvényi érintettségére tekintet nélkül járt el, *vagy* az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával”. (Kiemelés a szerzőtől.) Itt az Alaptörvényben biztosított jog relevanciá-

fel az ügy alapjogi érintettségét, és /vagy az ügyben alkalmazandó szabályt az alaptörvény releváns alapjogi rendelkezésére (az érintett alapjog alkotmányos tartalmára) figyelemmel értelmezze.⁶⁸⁷ Az Alkotmánybíróság gyakorlatából úgy tűnik, hogy az alapjogi érintettség teljes figyelmen kívül hagyása, illetve az alkotmányos tartalomtól eltérő értelmezés külön-külön is megalapozza az alkotmánykonform értelmezés követelményének sérelmét. Az általános alapjogkorlátozási teszt [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés] a bíróságokra azt a tartalmi alkotmányos kötelezettséget rója, hogy „ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák”.⁶⁸⁸

Következetes gyakorlat, hogy alkotmányjogi panasz nem alapítható a 28. cikkre, mert az a bíróságoknak címzett jogértelmezési szabály és nem Alaptörvényben biztosított jog.⁶⁸⁹ Viszont ezt árnyalja a 23/2018. (XII. 28.) AB határozat (az MNB mint közhatalmi szerv alkotmányjogi panasz ügyében), amikor az Alkotmánybíróság a „két huszonnyolcat”, ti. a 28. és a XXVIII. cikket összekapcsolta, és elvi tételként kimondta, hogy az Alaptörvény 28. cikke szerinti jogértelmezési szabály kifejezett figyelmen kívül hagyása önkényes bírói jogértelmezéshez és ezáltal a tisztességes eljáráshoz való jog sérelméhez vezethet.⁶⁹⁰

jának figyelmen kívül hagyása, illetve az alkotmányos tartalomtól eltérő jogértelmezés nem konjunktív, hanem alternatív feltételek, vagyis eszerint bármelyik okozhatja az alkotmánykonform értelmezés sérelmét.

⁶⁸⁷ 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [17].

⁶⁸⁸ 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [21], megerősítette 3018/2016. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [40], 3070/2017. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [34]. Alkalmazására lásd 15/2017. (VI. 30.) AB határozat, Indokolás [42], alkotmányjogi panasz (népszavazásra javasolt kérdés meghatalmazott útján történő benyújtása, aláírásgyűjtő ív): „alaptörvény-ellenességet eredményez az is, ha ugyan a jogszabály, amelyet a népszavazási ügyben eljáró bíróság alkalmaz, nem alaptörvény-ellenes, de a bíróság jogértelmezése az Alaptörvény – 28. cikkébe foglalt előírást figyelmen kívül hagyva – 8. cikkének tartalmával ellentétbe kerül, vagy a XXIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jognak az I. cikk (3) bekezdésével ellentétes (így szükségtelen vagy aránytalan) korlátozását eredményezi.”

⁶⁸⁹ 3084/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [6]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13], megerősítette többek között: 3231/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [7], 3121/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [89]; 3059/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11]; 3223/2016. (XI. 14.) AB végzés, Indokolás [18]; 3120/2017. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [12]; 3209/2017. (IX. 13.) AB határozat, Indokolás [31]: „Az Alaptörvény 28. cikke szintén nem alapjogi tartalmú, hanem a bíróságok felé fogalmaz meg a működésükre irányulóan elvárásokat, így az abban foglaltak egyedi érintett vonatkozásában megvalósuló alapjog sérelemhez nem vezethetnek, arra alkotmányjogi panasz nem alapítható”. Itt érdemes megjegyezni, hogy természetesen nem a bíróságok működésére irányuló elvárásról van szó, hanem a jogalkalmazó, jogértelmező tevékenységre vonatkozó, bíróknak szóló követelményről.

⁶⁹⁰ Itt elsődlegesen a teleologikus jogértelmezést kérte számon az Alkotmánybíróság. Ugyanakkor, álláspontom szerint, a jogszabályok célja fényében történő értelmezés, valamint az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezés egyenrangúak, így a konform értelmezés követelménye korlátozhatja a jogalkotói cél szerinti értelmezést mint szempontválasztást. Kovács Ágnes sokkal szkeptikusabb, figyelemmel az adott politikai körülményekre és az Alaptörvény hetedik módosításával beiktatott, új második mondatra az Alaptörvény 28. cikkében. Hangsúlyozza, hogy a törvényjavaslatok indokolásának nincs normatív ereje, és „a miniszteri indokolások egyértelműen politikai természetű szövegek, melyekre a bíróságok alapvetően csak akkor hivatkozhatnak igazolt módon, ha a rendelkezés jelentése a norma-szöveg alapján nem tárható fel, vagy amennyiben a normaszövegből következő jelentés súlyosan igazságtalan döntés meghozatalára kényszerítené a bírót”. Arra a veszélyre hívja fel a figyelmet, hogy ezzel a stratégiával „a jogalkotó, illetve a jogalkalmazási gyakorlat szakmai vagy alkotmányossági felügyeletére

Természetesen nem egyszerű a bírói és az alkotmánybírói értelmezési monopóliumok összeegyeztetése, a határok megvonása és a határviták feloldása. E téren eddig inkább tömör, általános megállapításokra szorítkozott a testület.

Az alkotmánykonform értelmezés megvalósulásáról végsősoron az Alkotmánybíróságnak kell gondoskodnia,⁶⁹¹ azonban korlátot jelent számára a *hatalommegosztás* elve: „Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a hatalommegosztás rendszerében a többi állami szervnek a bíróságok jogértelmezését – különösen, ha az értelmezés a Kúria határozatában jelenik meg – el kell ismernie.”⁶⁹² „Kirívó jogértelmezési hibák megvalósulásának hiányában a jogszabályokat a bíróságok önállóan értelmezik, és az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki.”⁶⁹³ „Az Alkotmánybíróságnak tartózkodnia kell attól, hogy valamely jogági dogmatikához tartozó kérdés helytállóságát, törvényességét, vagy kizárólag valamely törvényértelmezési problémát vizsgáljon.”⁶⁹⁴ (Ezt párhuzamos indokolás is kiemeli.⁶⁹⁵) „Továbbá nem vizsgálja azt sem, hogy az indokolásban megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, mint azt sem, hogy a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e az eljárásban beszerzett bizonyítékokat és előadott érveket, vagy a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás megalapozott-e.”⁶⁹⁶

A 28. cikk alkalmazásánál a bíróságok számára abszolút határ, hogy nem vezethet *contra legem* értelmezéshez, és nem eredményezheti a szakjogi normatartalom mellőzését, annak félretételét.⁶⁹⁷ A *contra legem* jogértelmezés és jogalkalmazás azonban önmagában nem alapozza meg az alaptörvény-ellenességet, hanem annak egy-

felhatalmazott bírói fórum – esetünkben az Alkotmánybíróság – a szövegben explicit módon nem lehető ideológiai szempontok érvényesítésére kötelezi a rendes bíróságokat, a jogalkotó szándékára támaszkodó jogértelmezési módszer előírásával.” Kovács Ágnes: „Tájkép sötét kerettel: az Alkotmánybíróság »MNB-határozata« – szkeptikus olvasat” *Fundamentum* 2019/1–2. 115–116.

⁶⁹¹ Lásd 3241/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [35]: „Az Alaptörvénnyel összhangban történő jogértelmezés megvalósulásának biztosítása végső soron az Alkotmánybíróság feladata.”

⁶⁹² 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14].

⁶⁹³ 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13].

⁶⁹⁴ 3003/2012. (VI. 12.) AB végzés, Indokolás [4]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33].

⁶⁹⁵ Lásd a hatalommegosztásra hivatkozással Czine Ágnes alkotmánybíró, 3/2015. (II. 2.) AB határozat, párhuzamos indokolás [36]. Felhívja a figyelmet az alkotmányjogi és a szakjogi dogmatika különbségeinek lehetséges kollíziójára is: „Az ebben rejlő esetleges ellentmondásokat [...] kizárólag a jogalkotó oldhatja fel. Ellenkező esetben az eljáró bíróság az Alaptörvény 28. cikkére hivatkozással hivatalból félretehetné az alkalmazandó anyagi jogi norma jogági tartalmát, vagy az adott eljárási rend alapvető sajátosságaiból következő követelményeket.” Indokolás [37]. Itt érdemes visszautalni arra a már említett dogmatikai összefüggésre, hogy alkotmánykonform értelmezés esetén a bíró – vagy az alkotmánybíróság – más lehetséges értelmezéseket szükségképpen kizár, vagyis félretesz, amivel részleges implícit megsemmisítést végez.

⁶⁹⁶ 3237/2012. (IX. 28.) AB végzés; 3309/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5].

⁶⁹⁷ 9/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [30]. Lásd ehhez Stumpf István alkotmánybíró különvéleményét: „Konzekvensen tartom magam a 3023/2016. (II. 23.) AB határozat kapcsán elfoglalt álláspontomhoz: az Alaptörvény 28. cikke közens előírásokat tartalmazó törvényi szabályok negligálására nem ad felhatalmazást. Nem ad felhatalmazást arra sem, hogy konkrét biztosítási jogviszonyok fennállásáról az Alkotmánybíróság (a vonatkozó törvényi szabályok félretételével, pusztán az Alaptörvény alapján) döntsön. Máskülönb az Alkotmánybíróság a bírói ítélet megsemmisítésével arra kötelezné a megsemmisítést követő új eljárásban eljáró bírót, hogy megsértse az Alaptörvény rá nézve is, de mindenki más számára még inkább garanciális rendelkezését: a bírák »a törvénynek vannak alárendelve« [Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés].”

ben *contra constitutionem* is kell lennie,⁶⁹⁸ azaz – jellemzően – a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] sérelmét kell okoznia.⁶⁹⁹

Alkotmányjogi *panaszeljáráshoz* sem lehet parttalan módon hivatkozni bírói jogértelmezési hibára. „Az Alkotmánybíróság jellemzően akkor vizsgálhatja érdemben a bírói jogértelmezés hibájára alapított alkotmányjogi panaszt, ha az eljárt bíróság az előtte folyamatban volt, valamely alapvető jog szempontjából releváns ügynek az alaptörvényi érintettségére tekintet nélkül járt el, vagy az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával.”⁷⁰⁰ A felülvizsgálati jogkör határa, hogy az Alkotmánybíróság mindaddig tartózkodik az állásfoglalástól „törvényértelmezési és szakjogi kérdésekben, amíg a jogalkalmazói jogértelmezés közvetlenül nem befolyásolja valamely alapjog gyakorolhatóságát és tényleges érvényesülését”.⁷⁰¹ Nehezíti azonban a bíróságok helyzetét és alapjogvédelmi feladatuk ellátását, ha az Alkotmánybíróság értelmezése egyes alaptörvényi rendelkezésekkel összefüggésben nem egységes tartalmú.⁷⁰² Amennyiben a rendes bíróság felismerte az ügy alapjogi relevanciáját és a 28. cikkben biztosított mozgástér keretein belül hozta meg a döntését – figyelembe véve az adott alapjogra vonatkozó, alkotmányos és nemzetközi emberi jogi kötelezettségvállalásokból következő követelményeket –, akkor ezt az Alkotmánybíróságnak is el kell fogadnia.⁷⁰³

⁶⁹⁸ 3280/2017. (XI. 2.) AB határozat, Indokolás [38].

⁶⁹⁹ Lásd pl. 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [29]: „A fentieket összefoglalva az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvényszék *contra legem* jogalkalmazása három, egymást erősítő feltétel együttes fennállása következtében ért fel az alkotmányossági sérelem szintjére, és sértette az indítványozó tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát. Egyrészt a törvényszék a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog mint eljárásjogi jellegű alapjog egy aspektusát, az indokolási kötelezettséget sértő módon nem indokolta meg, hogy az adott jogkérdésre irányadó, hatályos jogi normákat miért nem alkalmazta. Másrészt, ezzel párhuzamosan, a törvényszék önkényesen járt el akkor, amikor a jogkérdésre nyilvánvalóan vonatkozó jogi normákat nem vette figyelembe. Harmadrészt a törvényszék önkényesen járt el akkor is, amikor döntését egy olyan bírósági joggyakorlatra alapította, amelynek alapjául szolgáló jogi normákat a jogalkotó az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggésben kifejezetten hatályon kívül helyezte.”

⁷⁰⁰ 3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [53].

⁷⁰¹ 7/2013. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [33], [38]; 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [51]; megerősítve: 3208/2014. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [16], 11/2017. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [45].

⁷⁰² Lásd Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolását, 25/2016. (XII. 21.) AB határozat, Indokolás [45].

⁷⁰³ Lásd ehhez Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményét, 14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [89]–[90]: „Álláspontom szerint a bíróság a fentiekben hivatkozott 3/2015. (II. 2.) AB határozatban foglaltak szerint járt el, és az Alaptörvény 28. cikke engedte értelmezési mozgástér keretein belül juthatott arra a következtetésre, hogy az adott esetben a rendezvény megtöltása nem jár a gyülekezési jog szükségletlen és aránytalan korlátozásával. Ezzel összefüggésben hangsúlyozom, hogy álláspontom szerint, ha a bíróság az előtte folyamatban lévő ügy alapjogi relevanciáját felismeri és az Alaptörvény 28. cikkében foglalt értelmezési mozgástér keretein belül hozza meg a döntését, az Alkotmánybíróság nem bírálhatja felül a bírói döntést. Ez a »felülbírálat« ugyanis az Alkotmánybíróság felülvizsgálati jogkörét meghaladja. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint »[a] jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, amely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapja [...] nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szu-

Végül térjünk ki egy *határvitára*, amelyet az Alkotmánybíróság rövidre zárt ugyan, de nem megnyugtató módon kezelte a bírói jogértelmezés vs. bírói jogalkotás elméleti problematikájának tényleges leképeződését. Az ügy tárgya a Kúria 3/2013. KMJE határozata a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény szabályainak – a 2011. évi CLVI. törvénnyel történő módosítását megelőző – az ingó vagyontárgy átruházásából származó jövedelem adózása szabályai egységes értelmezéséről, amelyet az Alkotmánybíróság megsemmisített a 2/2016. (II. 8.) AB határozatában.

A KMJE az érintett adójogi norma objektív teleologikus értelmezését végezte el, figyelemmel az Alaptörvény 28. cikkéből következő, bíróságokra vonatkozó követelményekre, valamint a bírói jogértelmezési monopólium és a hatalommegosztás összefüggéseit kifejtő alkotmánybírói gyakorlatra. A KMJE indokolása szerint: „E szöveg [Alaptörvény 28. cikk] kifejezetten előírja a jogszabályok céljának, az ésszerűség követelményének figyelembe vételét. Így, ha változnak a külső viszonyok (megváltozik a közgazdasági feltételrendszer, egyéb szabályok miatt a szöveg más kontextusba helyeződik) és a jogalkotó nem korrigál, akkor a bírói jogértelmezés során az Alaptörvény 28. cikke szerint lehetőség van a normaértelmezést a megváltozott viszonyokhoz igazítani. Egyes felfogások szerint az Alaptörvény fenti rendelkezése az objektív teleologikus értelmezés alaptörvényi kötelezettségét írja elő. Ugyanakkor nem lehet eltekinteni attól, hogy a jogszabály nyelvi formában válik ismertté, az értelmezést a nyelvi tartalom megismerésével kell kezdeni, de ennek eredménytelensége – vagy »abszurd« eredménye – nyithat utat a céltételezéses (teleologikus) értelmezésnek. Az Alaptörvény 28. cikke tehát arra ír elő kötelezettséget, hogy a jogszabálynak alkotmányosnak kell lennie, és a jogszabályt az objektív, tehát a jogalkotói szándékon túli céljának, a józan észnek, a közjónak, erkölcsnek és gazdaságosságnak megfelelő tartalommal kell alkalmazni. Az alkotmányos tartalom jelen esetben a teherbíró képességhez igazodó adófizetési kötelezettséget jelenti. Azt a célt kell keresni, amelynek a mentén az alkalmazandó norma a jogrendszerbe illeszkedve képes hatását kifejteni, azaz érvényesülni.”

Az Alkotmánybíróság többsége azonban ezzel az előremutató és alaptörvényi keretek között maradó értelmezéssel nem értett egyet. A testület a következők érveket hozta fel: „Ez az értelmezés azon túl, hogy az Alaptörvény 28. cikkéből nem vezethető le, ellentétben áll a 25. cikk (3) bekezdésével is, amely a jogalkalmazás egységének biztosítására, és nem a jogalkotó vélt, vagy valós mulasztásának jogegységi hatá-

perbírói» szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el.« {3352/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]}. Mindebből következően az adott ügyben az Alkotmánybíróság a bírói döntés megsemmisítéséről nem rendelkezhetett volna, mert a Gytv. 2. § (3) bekezdésének és 8. § (1) bekezdésének alapjogi relevanciájából [Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés] fakadó alkotmányos tartalom – figyelemmel a bíróság által vizsgált szempontokra az Alaptörvény IX. cikkével összefüggésben – magában hordozza a bírói döntésben foglalt jogértelmezést. Ez a jogértelmezés pedig, úgy gondolom, hogy összhangban áll az EJEE 11. Cikkével és az ezen alapuló bírósági joggyakorlattal. Eszerint ugyanis nemzetbiztonsági vagy közbiztonsági indokból, továbbá zavargás vagy bűnözés megakadályozása, valamint az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében a nemzeti hatóságok a gyülekezés szabadságát korlátozhatják. Álláspontom szerint a támadott bírói döntésben foglalt értelmezésnek az elismerése nélkül a hatóságok eszköztelenek volnának annak megakadályozása érdekében, hogy az említett okok miatt a rendezvény megtartását megtilthassák.”

rozattal történő korrigálására vonatkozó felhatalmazást tartalmaz. Ezen túlmenően a KJE nyelvi kereteket figyelmen kívül hagyó normaértelmezése az egységes joggyakorlat biztosítása helyett ahhoz vezetett, hogy a jogértelmezés »eloldódott« az értelmezett jogszabálytól, és a törvényhozás talajára tévedve sérti az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében deklarált és az Alaptörvény államszervezetre vonatkozó rendelkezéseiben testet öltő hatalommegosztás elvét.⁷⁰⁴

Az Alkotmánybíróság ezzel a hatalommegosztás elvéből nem következő, hierarchikus viszonyt tételezett a bírói és a törvényhozó hatalom között, és a legkevésbé sem magyarázta meg, hogy a KJME szerinti értelmezés miért ne lenne levezethető az Alaptörvény 28. cikkéből. A jogértelmezés egyik legfontosabb funkciója éppen a normaszöveg hozzáigazítása a megváltozott életviszonyokhoz. A bírói jogalkotást és jogfejlesztést az alkotmányos demokráciák nem utasítják el, sőt szükségszerű tényként kezelik, mert enélkül nem működne a jogrendszer.⁷⁰⁵ A bemutatott határvita megoldására vonatkozó – különvéleményekben és párhuzamos indokolásokban megjelenő – alkotmánybírói fenntartások nagy száma mutatja, hogy a szubjektív originalista és az objektív teleologikus értelmezés ütközése esetén számos árnyaltabb megközelítés is elképzelhető.⁷⁰⁶

3.6.5. KÖVETKEZTETÉSEK

Mindezek alapján arra következtetünk, hogy egy új, chartális alkotmány, amely nem előzmény nélküli, az alkotmányos gyakorlatot hosszú távon formálja. Visszaulva Lábady Tamás metaforájára, a kovásznak – így az Alaptörvény 28. cikkének is – idő kell, és hogy mennyi idő, az nemcsak a törvényi tartalmakon, hanem az alkotmány minőségétől (koherenciájától, ellentmondás-mentességétől, alkotmánybírói értelmezésének következetességétől) is függ. Az alakító hatás tehát nem csupán a normaszövegen, és nem kizárólag a jogalkotó által alkotott ágazati szabályokon múlik, hanem a jogalkalmazók értelmező közösségén.

Az alkotmányi normák – hasonlóan a magánjog generálklauzuláihoz – értelmezésre nyitott keretek, amelyek tartalmát a jogalkalmazók az alkotmányjogi és a szakjogi dogmatika összehangolásával kiszámítható módon tárják fel, szem előtt tartva a jog általános funkcióját – a jogi szabályok objektív, közös *telosztát* –, amely a konfliktusok feloldása és a viták eldöntése. Ehhez az alkotmány – és más, ágazati kódexek is

⁷⁰⁴ 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [46].

⁷⁰⁵ Így látta ezt korábban az Alkotmánybíróság is: »[a] jogalkalmazás egységességének biztosítása érdekében többféle alkotmányos megoldás lehetséges az igazságszolgáltatás rendszerén belül. Önmagában azzal a ténnyel nem sérül a jogalkotói hatalom, benne a törvényhozói hatalmi ág alkotmányos jogköre, hogy a bírói hatalom a jogszabályoknak egységesen alkalmazandó tartalmat ad. A »bírói jogalkotás«, amíg az kizárólag a jogszabályok értelmezésén alapul (amíg a bírói-ítélkezési hatalom nem veszi át alapvetően és közvetlenül a jogalkotás funkcióját), nem kerül ellentétbe a hatalommegosztás elvével.« 42/2004. (XI. 9.) AB határozat, ABH 2004, 551, 571. Ezt a döntést kifejezetten hivatkozva a 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [40].

⁷⁰⁶ A többségi határozatnak a bírói jogfejlesztésre vonatkozó álláspontját Czine Ágnes, Lenkovics Barnabás, Sulyok Tamás alkotmánybírók különvéleménye, valamint Kiss László és Varga Zs. András alkotmánybírók párhuzamos indokolása kifejezetten elutasítja.

– segítséget nyújtanak a bíróság számára jogi értéként megfogalmazott alapelvek, alapjogok, tilalmak, alkotmányos célok meghatározásával,⁷⁰⁷ de a helyes társadalmi értékrend közvetítése, a versengő értékek közötti mérlegelés és az arányosság szempontjainak érvényre juttatása a bíróság feladata.⁷⁰⁸

3.7. AZ ALAPTÖRVÉNY ÉRTÉKVILÁGA

3.7.1. SZUVERENITÁS- ÉS IDENTITÁSVÉDELEM

A szuverenitás körüli megújuló viták azt mutatják, hogy jogi jelentéstartalma korszakunkban (ismét) átalakulóban van.⁷⁰⁹ A globalizációra, az államok közötti hálózatos kapcsolatokra és az európai integráció fejlődési irányára tekintettel jogi szempontból a megosztható és többemű szuverenitásfelfogás (*pooled, shared sovereignty*)⁷¹⁰ adekvát, amely figyelembe veszi, hogy a nemzetközi együttműködési formák mellőzhetetlen elemei a társadalmak együttélésének és interakcióinak. Az állam (hatalmának) abszolút jellege két irányból is korlátozott a modern jogfejlődés következtében. Egyrészt felülről, mert a nemzetközi közösségnek „kényszerítőleg” tagja. Másrészt alulról, mert a néppel képzett politikai kötelekben önmaga – saját magára is kötelező – jogjának hordozója.

Amennyiben az a kiindulópontunk, hogy a politikai és a jogi értelemben vett szuverenitás elválasztható (szerintem igen), akkor a nemzetközi együttműködések és a globalizációra reagáló integrációs folyamatok hatására keletkező alkotmányjogi vitákban háromféle érvelési irány azonosítható. A népszuverenitáshoz köthetők a nemzetközi vagy az azokkal összefüggő állami aktusok demokratikus legitimációjára vonatkozó kérdésfelvetések. A jogszuverenitás elvont elmélete konkretizálódik a normakonfliktusok esetében, amikor az a vita tárgya, hogy melyik norma rendelkezik alkalmazási vagy értelmezési elsőbbséggel: a nemzetközi eredetű (európai uniós) vagy a belső jogi. Az állami szuverenitáshoz legszorosabban a felségjogokra, hatáskörökre irányuló viták kötődnek: az átruházott vagy közösen gyakorolt hatáskör terjedelme, mélysége, intenzitása és az aktusok *ultra vires* (hatáskört átlépve hozott) jellege jelenthet jogilag releváns kérdést. A felségjogok átruházásának, avagy más államokkal közös

⁷⁰⁷ ÁDÁM (7. lj.) 39.

⁷⁰⁸ MENYHÁRD Attila: „Szöveg, jog, értelmezés” in CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt (szerk.): *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli* (Budapest: Gondolat 2017) 303–306.

⁷⁰⁹ TRUDY JACOBSEN – CHARLES SAMPFORD – RAMESH THAKUR (eds.): *Re-envisioning Sovereignty: The End of Westphalia?* (Abingdon – New York: Routledge 2016) 1–7.

⁷¹⁰ VINCZE Attila: „Osztott szuverenitás – többszintű alkotmányosság” in KOCISIS Miklós – ZELLER Judit (szerk.): *A köztársasági Alkotmány 20 éve* (Pécs: Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány 2009) 366–373.; FEKETE Balázs: „Szuverenitás-egyesítés az Európai Unió alkotmányjogában” in CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban. Kortárs kérdések és kihívások* (Budapest: ELTE Eötvös 2017) 9–19.; JOSEPH H. H. WEILER: „The Transformation of Europe” *The Yale Law Journal* 1991. 2403–2483.; NEIL WALKER (ed.): *Sovereignty in Transition* (Oxford: Hart Publishing 2006); ROBERT O. KEOHANE: „Ironies of Sovereignty: The European Union and the United States” *Journal of Common Market Studies* 2002/4. 743–765.

gyakorlásának az állam nemzetközi együttműködése érdekében, az államközi intézményekben való részvétele szempontjából van kiemelkedő jelentősége. Alapvetően az alkotmány rendelkezhet arról, kit és milyen módon hatalmaz fel arra, hogy döntson a felségjogok nemzetközi intézményekre – például a NATO vagy az Európai Unió szerveire – történő átruházásáról. Az együttműködési formák közül a legintenzívebb hatáskörtranszfer az Európai Unió keretében zajlik: a tagállamok elismerik az uniós jog államon belüli érvényességét, és önkéntesen vállalják, hogy a főhatalmi jogosítványokat nem önállóan, hanem elsősorban – nemzetközi szerződésben meghatározott esetekben – uniós intézmények útján gyakorolják. Az ilyen folyamat az állami szuverenitás korlátozásaként értelmezhető, aminek következtében azonban a tagállamok állami tulajdonságaikat nem veszítik el, és másik oldalról a transzfer címzettje (például az Európai Unió) sem nyer állami minőséget.

A nemzetközi (uniós) intézmények és a tagállamok kompetenciavitaiban az állami szuverenitás gyakran felmerül jogi érvként, kérdés azonban, hogy mi annak jelentés-tartalma. A főhatalmi jogosítványok átfogó mennyiségi és minőségi kategóriájaként a fogalom nem kellően egzak, a minimalista és formális értelmezés – amely a „végső döntés” vagy az „utolsó szó” kompetenciája⁷¹¹ – pedig nem a megoldás, hanem a probléma része minden olyan esetben, amikor fel kell oldani a kollíziót az uniós és a tagállami jogrend között. Részben ez lehet az oka, hogy az *ultra vires* kérdésre redukálódott „szuverenitásviták” egyre inkább új köntösben, a dogmatikailag sokkal kevésbé kidolgozott nemzeti/alkotmányos identitás toposzában térnek vissza az európai szintéren.

Ebbe a tendenciába illeszkedik Magyarországon, hogy a demokratikus jogállami értékorientációt a szuverenista identitáspolitikai orientáció váltotta fel, amelyben 2016-tól az Alkotmánybíróság is közreműködött. Kezdetben az Alaptörvény a népszuverenitás, a jogszuverenitás és különösen az állami szuverenitás normatív kereteit a korábbi Alkotmánnyal csaknem azonosan rögzítette.⁷¹² A kormányzati retorika változása és különösen a 2015-ös menekültválság azonban az alkotmányos gyakorlatra is hatott.

Az Alaptörvényben – a köztársasági Alkotmányhoz hasonlóan, de a hetedik alaptörvény-módosítás (2018) óta módosult tartalommal – szerepel ún. Európa-klauzula, amely megteremti a belső, alkotmányjogi alapját és keretét annak, hogy Magyarország az Európai Unióban tagállamként részt vehessen.⁷¹³ Az Unió a célkitűzéseit a szerződésekben ráruházott hatáskörök keretein belül valósítja meg:⁷¹⁴ a hatáskör-át-ruházás elvének megfelelően kizárólag a tagállamok által a szerződésekben ráruházott

⁷¹¹ E kompetenciakijelölő előírások olyan jogi normák, amelyek a kompetenciarend felett önmagukban rendelkeznek – hatáskör alapítására szolgálnak (Kompetenz-Kompetenz). Lásd pl. PERNICE (49. l.) 519.

⁷¹² 2011-es elemzésem összegzése a következő volt: „A 2012. január 1-jén hatályba lépő alaptörvény a hatályos köztársasági alkotmány több szuverenitási szabályát megtartja, vagy az értelmezési kereteket lényegesen nem érintő módosítással átveszi azokat.” CHRONOWSKI Nóra: „Szuverenitás az EU tagállamként” in CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamként* (Budapest: HVG-ORAC 2011) 9–44.

⁷¹³ A tagságot az EU jogrendszere és a belső jog szempontjából releváns módon a csatlakozási szerződés hozta létre. Magyarországon kihirdette a 2004. évi XXX. törvény, lásd még HL L 236., 2003.9.23., 17–930. <https://bit.ly/3P3QAQq>

⁷¹⁴ EUSZ 3. cikk (6) bekezdés.

hatáskörök határain belül jár el, és minden olyan hatáskör, amelyet a szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.⁷¹⁵

Mivel a hatáskör-átruházás állami főhatalmi jogosítványokat érint, az Alaptörvény E) cikke eredetileg, 2012-ben a következőket rögzítette: „(2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. (3) Az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt. (4) A (2) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.” 2018-ban a (2) bekezdés kiegészült: „Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.”

Az állami szuverenitás szempontjából a klauzula (2) és (4) bekezdése releváns, míg a (3) bekezdés jogforrástani szempontból lényeges. A felhatalmazó rendelkezés 2002-ben került az Alkotmányba, az Alkotmánybíróság uniós csatlakozást megelőző gyakorlatát is figyelembe véve.⁷¹⁶ Miután hazánk 2004. május 1-jén csatlakozott az Európai Unióhoz, az Alkotmánybíróság többször megerősítette, hogy a csatlakozási klauzula nem egyetlen alkalomra szól, hanem alkalmazni kell minden esetben, ha nemzetközi szerződés az Alaptörvényből eredő további hatáskörök közös gyakorlására irányul, továbbá keretet (korlátot) jelent a közös hatáskörgyakorlás szempontjából.⁷¹⁷ Az uniós hatáskörgyakorlás felülvizsgálatától ugyanakkor a testület tartózkodott.

2016-ban ebben a megközelítésben fordulat állt be, az Alkotmánybíróság az Európa-klauzulát új értelmezési irányokkal bővítette: „Az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során, erre irányuló indítvány alapján vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát.”⁷¹⁸

⁷¹⁵ Vö. az EUSZ 5. cikk (2) bekezdésével.

⁷¹⁶ Szükségességéről az álláspontok megoszlanak. Az Európa-klauzulát bevezető 2002. évi alkotmánymódosításhoz kapcsolódó szakmai diskurzusban a felhatalmazó rendelkezést támogatta pl. CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: „EU-csatlakozás és alkotmánymódosítás: minimális konszenzus helyett politikai kompromisszum” *Magyar Jog* 2003/8. 459–460. Ezt a megközelítést osztja VINCZE – CHRONOWSKI (253. lj.) 31–52. Nem tartotta szükségesnek pl. KECSKÉS László: „Magyarország EU-csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségessé vált alkotmánymódosítás folyamata (I. r.)” *Európai Jog* 2003/1. 21–30.; KECSKÉS László: „Magyarország EU-csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségessé vált alkotmánymódosítás folyamata (II. r.)” *Európai Jog* 2003/2. 22–33. Ezt a megközelítést osztja GYENEY Laura – SZABÓ Marcel: „A magyar alkotmányjog az Európai Unióban” in CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei* (Budapest: Pázmány Press 2020) 147–148.

⁷¹⁷ 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 698, 705; 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Rendelkező rész.

⁷¹⁸ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Rendelkező rész.

Az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban az alapvető jogok biztosának indítványára vizsgálta a menekültkvóták tervezett rendszerével összefüggésben az uniós jog és az Alaptörvény viszonyát. A testület kísérletet tett az uniós jog elsőbbsége alkotmányjogi korlátainak beazonosítására. Az uniós közös hatáskörgyakorlásnak három fő mércéjét állapította meg az Alkotmánybíróság: az alapjogi, a szuverenitás- és az identitáskontrollt. Mindaddig, ameddig Magyarország rendelkezik szuverenitással, ennek, illetve hazánk alkotmányos önazonossága védelmének legfőbb letéteményese az Alkotmánybíróság, de ez minden más állami szerv kötelessége is. Megfelelő indítvány esetében az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során vizsgálhatja azt, hogy a közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, Magyarország szuverenitását, illetve alkotmányos önazonosságát. Ezzel a testület a korábbi gyakorlatához képest új fejezetet nyitott az uniós jog és a hazai alkotmányjog viszonyrendszerében.⁷¹⁹

A német mintára bevezetett három új vizsgálati mérce közül a második kifejezetten az állami szuverenitás védelmére irányul, és az *ultra vires* kontroll lehetőségét alapozza meg az uniós hatáskörgyakorlással szemben. Az Alkotmánybíróság értelmezésében ez összekapcsolódik a népszuverenitás elvével: „A szuverenitás az Alaptörvényben a hatáskörök végső forrásaként és nem hatáskörként került rögzítésre. Ezért a hatáskörök közös gyakorlása sem eredményezheti azt, hogy a nép elveszíti végső ellenőrzési lehetőségét a közhatalom (akár közös, akár egyedi, tag állami formában megvalósuló) gyakorlása felett.”⁷²⁰

A szuverenitáskontroll eleme a fenntartott szuverenitás védelme, amely szerint „Magyarország szuverenitásának fenntartását kell vélelmezni az Európai Unió alapító szerződéseiben megállapított jogokhoz és kötelezettségekhez képest további hatáskörök közös gyakorlásának megítélésakor”.⁷²¹ Végül az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy „a szuverenitás és az alkotmányos önazonosság számos ponton érintkezik egymással, így a rájuk vonatkozó két kontrollt egyes esetekben egymásra tekintettel kell elvégezni”.⁷²² 2018-ban, az Alaptörvény hetedik módosításával az alapjogi és az állami szuverenitás védelmére irányuló fenntartás az Európa-klauzula része lett, míg az alkotmányos önazonosság védelme minden állami szerv általános kötelességként az R) cikk (4) bekezdésébe került. A jogfejlődés iránya az aktív szuverenitás-

⁷¹⁹ A határozat közvetlenül közzététele után és azóta is számos szakirodalmi reflexiót váltott ki. Lásd pl. BLUTMAN (585. lj.) 2–14.; CHRONOWSKI – VINCZE: (585. lj.) 117–132.; DRINÓCZI Timea: „A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat: mit nem tartalmaz és mi következik belőle. Az identitásvizsgálat és az ultra vires közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben” *MTA Law Working Papers* 2017/1.; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Az Alkotmánybíróság szerepvállalása és annak kötöttségei az uniós jog, valamint az alkotmány kapcsolatának meghatározásában” in CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Szuverenitás és állami-ság az Európai Unióban: Kortárs kérdések és kihívások* (Budapest: ELTE Eötvös 2017) 75–92.; KÉRI Veronika – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény E) cikkének értelmezéséről” *Jogesetek Magyarázata* 2017/1–2. 5–15.; Beáta BARÓ: „The Zauberlehrling Unchained?: The Recycling of the German Federal Constitutional Court’s Case Law on Identity-, Ultra Vires- and Fundamental Rights Review in Hungary” *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 2018/4. 863–902.; ORBÁN (304. lj.) 75–99.

⁷²⁰ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [60].

⁷²¹ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [60].

⁷²² 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [67].

és identitásvédelem lehetőségét teremti meg, de ez egyelőre nem konkretizálódott: az új felülvizsgálati mércék tartalmát az Alkotmánybíróság esetről esetre határozza majd meg.⁷²³

A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat az EUB és a nemzeti alkotmánybíróságok közti feszültség kontextusába illeszkedik, amelynek háttérében két – az uniós és a nemzeti alkotmányjog kapcsolatrendszerére vonatkozó – eltérő megközelítés áll. Az egyik az uniós jog primátusából indul ki és kivételesen enged csak lehetőséget a nemzeti alkotmánybíróságoknak arra, hogy fellépjenek a nemzeti identitás védelmében. Ezzel szemben több nemzeti alkotmánybíróságra is jellemző a tagállami alapjogvédelmi standard, a szuverenitás, illetve az alkotmányos identitás fokozott védelmére törekvés, bizonyos esetekben akár az uniós jog érvényesülésének rovására is. Ez a vita évtizedek óta zajlik, az utóbbi években azonban felerősödött, az elmélyülő politikai törésvonalak és különösen a menekültválság hatására, ami jelentős mértékben megosztotta a tagállamokat. Az Európai Bizottság 2015-ben az Olaszországra és Görögországra nehezedő migrációs nyomás enyhítésére – a tagállamok közti szolidaritást hangoztatva – előbb a mediterrán térségben tartózkodó és nemzetközi védelemre szoruló menekültek önkéntes befogadására szólította fel a tagállamokat. Az Európai Tanács 2015. július 20-án konszenzussal állásfoglalást adott ki, majd 2015. szeptember 22-én minősített többséggel határozatot fogadott el 40 ezer menedéjogot kérő személy kvóták szerinti elosztásáról két éven belül az Európai Unió különböző tagországaiba.⁷²⁴ A kvótarendszert több tagállam kormánya – köztük a magyar is – élesen bírálta, azzal szemben jogi lépéseket is kezdeményezett. Az Alkotmánybíróság ebbe az európai szintű diskurzusba kapcsolódott be határozatával, amelyben nagymértékben támaszkodott a hazai gyakorlatban korábban érdemben ki nem bontott fogalmakra is.

A döntés közvetlen hazai politikai közegének része az Alaptörvény hetedik módosítására tett kísérlet is. A 2016. október 2-i érvénytelen kvótanépszavazást követően,⁷²⁵ a kormány 2016. október 10-én nyújtott be alaptörvény-módosító javaslatot.⁷²⁶ Ennek célja volt egyrészt az „idegen népesség betelepítésének” alaptörvényi tilalmát deklarálni, másrészt „a történeti alkotmányban gyökerező alkotmányos önazonosságunk” védelmének alapjait megteremteni, harmadrészt az E) cikket kiegészíteni a hatáskörátruházás tartalmi korlátaival. Ennek értelmében az került volna a szövegbe, hogy a közös hatáskörgyakorlás „összhangban kell álljon az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát”. Ezzel a módosító javaslat a közös hatáskörgyakorlást megalapozó felhatalmazó rendelkezésbe csak alapjogvédelmi és *ultra vires* (szűk értelemben vett szuverenitásvédelmi) korlátot épített volna be, utóbbit többé-kevés-

⁷²³ Lásd pl. a fenntartott szuverenitás vélelméhez az Egységes Szabadalmi Bíróságról szóló döntést, 9/2018. (VII. 9.) AB határozat. Az Alkotmánybíróság újabb szuverenitás-felfogásának ellentmondásaihoz lásd BLUTMAN László: „Az Alkotmánybíróság szuverenitásképe: problémák és ellentmondások” *Jogtudományi Közlöny* 2019/12. 469–478.

⁷²⁴ Az Európai Unió Tanácsának 2015. szeptember 22-én elfogadott 2015/1601. számú határozata (EUT határozat).

⁷²⁵ Zoltán SZENTE: The Controversial Anti-Migrant Referendum in Hungary is Invalid, <https://bit.ly/3cs2Uca>

⁷²⁶ Irományszám T/12458. Érkezett 2016. október 10. <https://bit.ly/3qKHrA4>

bé az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére rimelő elemekkel; az alkotmányos identitás védelmének kötelezettségét pedig az uniós tagságtól eloldva, általános követelményként határozta volna meg a preambulumban és az R) cikkben.⁷²⁷ A módosítást a parlament végül nem támogatta, a 2016. november 8-án tartott zárószavazáson csak 131 szavazatot kapott a szükséges 133 helyett. Az Alkotmánybíróság ennek ellenére a javaslatban foglalt megfontolásokat az alkotmányértelmezés során lényegében teljes mértékben hasznosította, amely informális alkotmánymódosításként⁷²⁸ értékelhető.

A genezisben nem mellékszál, hogy a C-643/15. és 647/15. sz. ügyekben a szlovák és a magyar kormány 2015. december 2-án, illetve 3-án az EUT határozatot *ultra vires* alapon, a hatásköri és eljárási szabályok megsértését kifogásolva megtámadta, a kereseteket azonban az EUB 2017. szeptember 6-án a tagállamok közti szolidaritásra alapozva elutasította.⁷²⁹ Ennek belső alkotmányjogi párja az alkotmányossági döntést megalapozó, alább bemutatandó ombudsmani indítvány: lényegében mind a kettő ugyanazt a kérdést feszegeti, csak amíg az egyik az EUB előtt, a másik az Alkotmánybíróság előtt. A kormány petituma ugyanakkor nem terjed ki arra, hogy az EUB foglaljon állást az Alapjogi Charta és a támadott határozat viszonyáról, vagy az EUMSZ 78. cikk (1) bekezdéséről, amely arra kötelezi az Uniót – és ezen keresztül annak tagállamait –, hogy a közös menekültügyi politika összhangban legyen a menekültek jogállásáról szóló 1951. július 28-i genfi egyezményvel és az 1967. január 31-i jegyzőkönyvvel, valamint az egyéb vonatkozó szerződésekkel.

Az Alkotmánybíróság EU-csatlakozás utáni gyakorlatában többnyire érintőlegesen foglalkozott csak az uniós (közösségi) joggal, elsősorban formai – saját hatáskör-gyakorlására vonatkozó – szempontból. A legtöbb (releváns) ügy középpontjában magyar jogszabály alkotmányosságának vizsgálata állt, és az (akkori terminológiával) európai közösségi jogi vonatkozások tekintetében a testület leginkább hatáskörének hiányát állapította meg, vagy azt rögzítette, hogy a közösségi joggal kapcsolatban felvetett normakonfliktus nem alkotmányossági kérdés. E tendencia mögött az EUB hatáskörének tiszteletben tartására irányuló törekvés húzódott meg, de kérdés, hogy a korábbi határozatok elvi megállapításaiból mi az, ami még releváns.

A helyzetet bonyolítja, hogy az Alaptörvény előtti gyakorlat a negyedik alaptörvény-módosítás (2013) óta nem hatályos, viszont nem veszítette hatályát a 22/2012. (V. 11.) AB határozat (kontinuitás-döntés), amely figyelembe vette az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdése, valamint az Alkotmány 2/A. §-a tartalmi egyezőségét, és erre tekintettel kimondta: „Megállapítható, hogy az előző Alkotmány és az Alaptörvény jelen ügygel érintett rendelkezései az eldöntendő értelmezési kérdés szempontjából tartalmilag megegyeznek, ezért a 143/2010. (VII. 14.) AB [Lisszabon] határozatban kibontott elvek alkalmazásának nincs akadálya.” Ezzel a Lisszabon-döntésben

⁷²⁷ A Nemzeti hitvallás akkor még csak tervezett kiegészítése: „Valljuk, hogy a történeti alkotmányban gyökerező alkotmányos önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége.” Az R) cikk javasolt új (4) bekezdése: „Magyarország alkotmányos identitásának védelme az állam minden szervének kötelessége.”

⁷²⁸ DRINÓCZI Tímea: *Informális alkotmánymódosítás alkotmányértelmezéssel* (Budapest: Dialóg Campus 2020) 131–136.

⁷²⁹ C-643/15, Council v. Slovakia; C-647/15, Council v. Hungary, Judgment of 6 September 2017, ECLI:EU:C:2017:631.

megállapított, primer uniós jogra vonatkozó absztrakt utólagos normakontroll-hatáskörrel azonban kifejezetten nem foglalt állást a testület, mert az ügy tárgya absztrakt alaptörvény-értelmezés volt. A korrigált kontinuitás tesztje alkalmas ugyan az uniós jogra irányuló – bár hézagos és ellentmondásos – gyakorlat felélesztésére, viszont erről a testületnek egyedileg, esetről esetre kell döntenie, és a vizsgálatunk tárgyát képező alkotmányértelmezésben ez nem történt meg.

Bár a határozat elsősorban a „történeti alkotmányon alapuló önanonosság” topozsának intézményesítésével keltett feltűnést, maga a rendelkező rész három kontrollmértéket szabott meg: az Alkotmánybíróság vizsgálhatja, hogy vajon az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önanonosságát.

Ez a három kontrollterület első pillantásra szűkítésnek tűnik az Alaptörvényen belül, egyfajta érinthetetlen lényeget teremtve, amelyhez az Alkotmánybíróság már nagyon implicit módon közel került az „alkotmányellenes alkotmánymódosítások” esetjogi folyamában – akkor azonban az alkotmányozó hatalommal szemben nem azonosított konkrét mércét. Az uniós hatalom ellenében viszont nevet kapott a teszt(-sor), s közelebbről szemlélve nem is annyira az Alaptörvényen belüli szűkítés, hanem – az identitásvédelem révén – inkább a tágítás irányába látszik mutatni: elvileg minden olyan norma sérelme szóba jöhet, amely a kijelölt kontrollterületekhez kapcsolódik, akár Alaptörvényen kívül eső is. Ennek azonban ellentmond, hogy az Alkotmánybíróság hatásköreit gyakorolva csak az Alaptörvény konkrét rendelkezésének a sérelme esetében járhat el. Ezért közelebbről is megvizsgáljuk, hogy külön-külön és összefüggéseikben mit körvonalaznak a mércék.

Az indokolás [48] bekezdése kiemeli, „hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése értelmében az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak védelme az állam elsőrendű kötelezettsége. Mivel az alapjogok védelme elsőrendű állami kötelezettség, így minden más csak ezt követően érvényesülhet”.⁷³⁰ Ebben a követelményben ismét a német hatás érzékelhető. Itt megint nem arról a sokszor elmesélt történetről van csupán szó, hogy a német Szövetségi Alkotmánybíróság éppen azért kérte számon ezeket a standardokat az EUB-on, és készítette ezzel az alapjogi bíraskodás kiépítésére, mert maga ezeket nagyon komolyan vette, hanem arról, hogy a német Alkotmánynak konkrétan van megváltoztathatlan materiális magva: az ún. örökkévalósági klauzula, a német Alaptörvény 79. cikk (3) bekezdése. Ez a föderális állami struktúrán túl a jogállami demokrácia alapelveit és az emberi méltóságot még az alkotmányozó hatalommal szemben is korlátul szabja, kizárva a *Grundgesetz* ilyen tartalmú módosítását.

Ha a magyar Alkotmánybíróság is komolyan veszi saját fent idézett kijelentését és az indokolásban is felhozott érveit, vagyis azt, hogy az ember alapjogainak védelme az állam elsőrendű kötelezettsége, akkor ebből fakadóan az Alkotmánybíróságnak,

⁷³⁰ Sajnálatos ugyanakkor, hogy ez az összefüggés az utóbbi években a testület számára nem volt annyira egyértelmű; különösen a gazdasági válságra hivatkozott előszeretettel, amely szinte minden egyéb körülménynél és alapjognál kényszerítőbb volt. Lásd erről CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Alkotmánybíráskodás (gazdasági) válságban” *Alkotmánybírósági Szemle* 2014/2. 104–112.

mint az Alaptörvény védelmére rendelt legfőbb szervnek is csak az lehet az elsőrendű feladata, hogy az alapvető jogokat mindennél kiterjedtebben védje. Ez a következtetés egyértelműen fakad a határozat indokolásának [55] bekezdéséből, amely szerint „Magyarország szuverenitása és alkotmányos önazonosságának tiszteletben tartása és védelme mindenkire (így az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusában közreműködő Országgyűlésre és az abban közvetlenül résztvevő Kormányra is) kötelező, védelmének legfőbb letéteményese az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság”.

Ennek nyilvánvalóan *mutatis mutandis* igaznak kell lennie az alapjogvédelemre is, ha azt maga az Alaptörvény teszi meg az állam elsőrendű kötelezettségévé. Várhatóan ebből nagyon intenzív alapjogvédelmi gyakorlat bontakozik majd ki úgy az uniós, mint a belső jogi konstellációkban, más eredmény ellentmondana a határozatnak. Amit az Alkotmánybíróság idézett ugyan a német gyakorlatból, de különösebben nem figyelt rá, az az, hogy az uniós hatalom korlátjaként az alapjogi fenntartást a német Szövetségi Alkotmánybíróság olvasatában az együttműködési kötelezettségre tekintettel, az európai jog lehetőség szerinti érvényesülését szem előtt tartva kell alkalmazni. Azt is érdemes lesz majd a jövőben mérlegelni, hogy az EUB az Alapjogi Charta 53. cikkéhez kapcsolódó újabb gyakorlatában csak korlátozott tagállami alapjogi fenntartást ismer el, amely nem sodorhatja veszélybe a Charta által meghatározott védelmi szintet.⁷³¹

Az *ultra vires* ugyan a határozatban szintén nem kapott különösen nagy hangsúlyt, de azt világossá teszi az Alkotmánybíróság, hogy az *ultra vires* és az identitáskontroll két különböző mérce, amelyek bár érintkeznek egymással, de „a rájuk vonatkozó két kontrollt egyes esetekben egymásra tekintettel kell elvégezni” (Indokolás [67]).

Az *ultra vires* nem kevésbé hat a meglepetés erejével, mint a sokkal nagyobb visszhangot kapott alkotmányos identitás, ugyanis az előbbinek sincsenek igazi előzményei a korábbi joggyakorlatban, hacsak nem tekintjük annak a kissé szabotázsakcióban elfogadott 32/2008. (III. 12.) AB határozatot (EUIN-ügy),⁷³² amire viszont az itt elemzett döntés nem utal. Mindössze egyetlen olyan korábbi esetet tudunk említeni, amelyben az *ultra vires* kérdés *obiter dictum* felmerült, mégpedig Trócsányi László alkotmánybíróknak a 143/2010. (VII. 14.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában, amely szerint „az Alkotmány 2/A. §-a szerinti hatáskör-transzfer nem korlátlan, s ennek következtében a közösségi jog elsőbbsége sem érvényesül korlátlanul”, hanem az átruházott hatáskörök keretein belül.

Ehhez képest az *ultra vires* megjelenése lényeges elrugaszkodás a korábbi határozatok hangvételétől, különösen a Lisszaboni Szerződés vizsgálata tárgyában született 143/2010. (VII. 14.) AB határozat többségi álláspontjától, mely szerint, „ha az Alkotmánybíróság az ilyen – tehát az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit módosító – szerződést kihirdető törvény alkotmányellenességét állapítaná meg, az Alkotmánybíróság alkotmányellenességét megállapító határozata a Magyar Köztársas-

⁷³¹ Az uniós jog „ellenében” hivatkozható alapjogi kontroll lehetőségéhez, figyelemmel az EU Alapjogi Charta 53. cikkére. Lásd bővebben BLUTMAN (585. lj.) 8.

⁷³² VINCZE Attila: „Az Alkotmánybíróság esete az Unió által kötött nemzetközi szerződésekkel” *Európai Jog* 2008/4. 27–34.

ság európai uniós tagságából folyó kötelezettségvállalásaira kihatással nem lehet. Az Alkotmánybíróság határozata folytán a jogalkotónak kell megteremtenie azt a helyzetet, hogy az európai uniós kötelezettségeket az Alkotmány sérelme nélkül maradéktalanul teljesíthesse.” Ez a határozat sok mindenről szól, de semmiképpen nem az *ultra vires* elvről.⁷³³

Az *ultra vires* mérce megjelenését relatíve könnyű magyarázni, ugyanis a magyar AB határozatot erősen inspiráló német döntésnek ez a magvát képezi, pontosan abban az összefüggésben, hogyan lehet ezt a két alkotmányossági mércét (*ultra vires* és identitás) elválasztani. A magyar határozat tehát kölcsönzés, de ennek, mint minden *legal transplant*nak,⁷³⁴ vannak nem szándékolt következményei.

Az egyik következmény: míg a korábbi ügyekben az Alkotmánybíróság konzekvensen elzárkózott attól, hogy az uniós jogot akár az alkotmányosság mércéjeként, akár az alkotmányos felülvizsgálat tárgyaként figyelembe vegye, az *ultra vires* kontroll kifejezett, de különösebb indokolás nélküli elismerése azt teszi szükségessé, hogy az uniós jogalkotás, illetve egyes konkrét jogi aktusok az alkotmányossági felülvizsgálat tárgyául szolgálhassanak. Ugyanakkor nehéz úgy az *ultra vires*-t kimondani, ha az uniós jogi aktus egyben nem jogi norma / jogi aktus az új Abtv. szerint. Ebből ugyanakkor nyilvánvalóan az is következik, hogy az uniós jog más eljárásokban is figyelembe veendő és valószínűleg nem csak az eljárás tárgyaként.

A másik következmény természetesen az, ami elől az Alkotmánybíróság szintén elzárkózott eddig: az előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztése, amelyről már volt szó az európai bírósági „párbeszédéről” szóló részben. Mivel egy uniós *ultra vires* aktus szükségképpen az uniós alapító szerződések megszegését (is) jelenti, vagyis olyan aktus, amellyel az uniós szervek az alapító szerződésben biztosított hatásköreiken túlterjeszkednek, de legalábbis a nemzeti identitást biztosító EUSZ 4. cikk (3) bekezdését megsértik, ezért ennek a kérdésnek az eldöntése egyben az uniós jog értelmezését is szükségessé teszi. Ez utóbbi feladat ugyanakkor az EUB-é, és ez nem kerülhető meg, ha az Alaptörvény E) cikkébe foglalt, alkotmányozó többséget igénylő törvénnyel elfogadott nemzetközi szerződésben meghatározott követelményeket az Alkotmánybíróság komolyan veszi. Ennélfogva kérdéses, hogy tartható-e Varga Zs. András és az e tekintetben vele egyet értő Pokol Béla alkotmánybírák párhuzamos indokolása, mely szerint „az Alkotmánybíróságnak, miként minden más állami intézménynek is, szorosan kell értelmeznie a szuverenitás fenntartásának vélelmét. Ha vannak olyan érvek, amelyek egy hatáskör gyakorlásának tagállami szuverenitásban tartása mellett szólnak, akkor még abban az esetben is azt kell vélelmezni, hogy a hatáskört Magyarország nem engedte át az Európai Uniónak, ha az átengedés mellett is szólnak érvek” (Indokolás [114]).

Ez a kérdés azonban ennél összetettebb megközelítést igényel. Az ebben a kontextusban releváns hatáskörök ugyanis vagy kizárólagosak, vagy konkurálóak. Az első esetben a hatáskör gyakorlására kizárólagosan az EU szervei jogosultak, legalább-

⁷³³ BLUTMAN László: „A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnembemben” *Alkotmánybírósági Szemle* 2010/2. 90–99.

⁷³⁴ Gunther TEUBNER: „Legal Irritants: Good Faith in British Law or How Unifying Law Ends up in New Divergences” *The Modern Law Review* 1998/1. 11–32.

is a jogalkotás tekintetében, mert a végrehajtáshoz így is szükségesek a tagállamok szervei. A második esetben pedig a szubszidiaritás elvének alkalmazásáról van szó: ti. azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban járjon el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók [EUSZ 5. cikk (3) bekezdés]. A szubszidiaritás elvének értelmezése az EUB hatásköre és a szubszidiaritás megsértése miatt kifogást emelni nem csupán valamely tagállam kormánya, hanem a tagállami parlament is jogosult a Szubszidiaritási jegyzőkönyv 8. cikkébe foglaltak alapján. Ha a kormány és a parlament a rendelkezésre álló semmisségi (EUMSZ 263. cikk), illetve szubszidiaritás elvének megsértése miatti (Szubszidiaritási jegyzőkönyv 8. cikk) jogorvoslati eszközöket nem meríti ki, akkor van-e lehetőség az Alkotmánybírósághoz fordulni? És ha van, gyakorolható-e az *ultra vires* kontroll előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése nélkül (EUMSZ 267. cikk)? És ha nem, akkor tényleg elegendő-e a szuverenitást vélelmezni? Lehet-e ezt vélelmezni az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdése fényében, amely szerint „Magyarország közreműködik az európai egység megteremtésében”? A „közreműködik” ige kijelentő módban áll, nem feltételesben, nem lehetőséget kínáló opció, hanem alaptörvényi parancs, amelyből a közreműködés kötelezettsége fakad és nem a szuverenitás vélelme. Nyilván másképp is meg lehetett volna fogalmazni az E) cikket, de amíg annak tartalma a jelenlegi, érdemes lenne ennek szövegű értelmezését követni.

Ehelyett az Alkotmánybíróság inkább azt emeli ki az érvelése zárásaként, hogy „a hatáskörök közös gyakorlása sem eredményezheti azt, hogy a nép elveszíti végső ellenőrzési lehetőségét a közhatalom (akár közös, akár egyedi, tagállami formában megvalósuló) gyakorlása felett. Ezt támasztja alá az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdésében írt országgyűlési elismerésre vonatkozó szabály, illetve kivételesen az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében írt népszavazási jog gyakorlása” (Indokolás [59]–[60]). Az állami szuverenitás fogalomköréhez tartozó *ultra vires* kontroll igazolására a népszuverenitás-érvelés nemcsak dogmatikai képzavar, hanem – tévesen és a normatív nemzetkefelettség elvével ellentétesen – arra engedhet következtetni, hogy végső soron igénybe vehető a népszavazás is uniós jogi aktusok alkalmazásának tagállami megvétőzéséhez.⁷³⁵

Az Alkotmánybíróság által bevezetett harmadik mérce Magyarország alkotmányos önazonossága. Erről megállapította, hogy „olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot” (Indokolás [67]).

A mércét a német gyakorlatból importálta a magyar Alkotmánybíróság, a német Szövetségi Alkotmánybíróság viszont mindeddig adós maradt annak a kérdésnek a

⁷³⁵ Pedig ezt már a kvótá-népszavazás esetében sem lehetett volna alkotmányosnak elismerni. POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „A Kúria végzése a betelepítési kvótáról szóló népszavazási kérdésről” *Jogesetek Magyarázata* 2016/1–2. 77.

megválaszolásával, hogy mi a demokráciának és az emberi méltóságnak a sajátsgósan német tartalma, ami megkülönbözteti az uniós jogi tartalomtól. Nyilvánvaló, hogy kardinális különbségeket kellene kimutatni, ami az identitás, az önazonosság sérelmével jár. Az önazonosság és az identitás eléggé erős fogalmak ahhoz, hogy ezek tartalmát is hasonlóan erős attribútumokkal kelljen visszaadni. Míg az *ultra vires* meglehetősen technokrata kifejezés, ennek aktiválásához a laikusok számára kevésbé érthető, szinte ezoterikus tartalmú szavak is használhatók, addig az identitás és az önazonosság ennél brutálisan egyszerűbb értelmezést kérnek, amely már a „mi” és az „ők”, a „barát” és az „ellenség” (vö. Schmitt⁷³⁶) kategóriáihoz közelít. Ez nem az érvelő értelem kategóriája, de ezt a német Szövetségi Alkotmánybíróság nem érzékelte.

Abban a formában, ahogy azt a magyar Alkotmánybíróság bevezette, az önazonosság meglehetősen képlékeny mérce, amelynek a határozat meghozatalakor – szemben a német Alaptörvénnyel – még az alkotmányszövegen nyugvó alapja nem volt, mint arra Varga Zs. András alkotmánybíró is rámutatott párhuzamos indokolásában.⁷³⁷ A határozat szerint azonban ezt a szövegnek nem is kell tétéleznie, vagy utalni rá, mert ezt az önazonosságot az Alaptörvény csak elismeri. Ez tehát *ab ovo* létező abszolút, vagy ahogyan az Alkotmánybíróság megfogalmazza: az alkotmányos önazonosságtól csak „az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot” (Indokolás [67]).

Az „alkotmányos önazonosság” magyar változata alkotmányelméletileg két lehetőséget kínál: vagy a kelsen-i értelemben hipotetikus alapnormaként értelmezendő, és akkor az Alaptörvény ebből vezethető le; vagy politikai alapidöntés (Schmitt nyomán⁷³⁸), amelynek az Alaptörvény csupán szerény, pozitív jogi kivételése.⁷³⁹ Mindegy, hogy tiszta normatani vagy decizionista alapról indulunk ki, a lényeg mindkét esetben az lesz, hogy ha az alkotmányos önazonosság *ab ovo* létezik, ehhez képest bármilyen pozitív jogi szabálynak csak akkor lehet kötőereje, ha az kifejezi és megtestesíti az alkotmányos önazonosságot, másként nem ismerhető el, függetlenül attól, hogy azt az Országgyűlés alkotmányozóként vagy törvényalkotóként hozta. Az értelmezést tovább árnyalja, hogy az önazonosság a történeti alkotmányon alapul,⁷⁴⁰ amely a hierarchiát végképp átrendezi. Ezt a következményt Varga Zs. András alkotmánybíró pontosan kibontja párhuzamos indokolásában: „[m]ivel az önazonosságot alkotó értékek a történeti alkotmányfejlődés alapján jöttek létre, olyan jogi tények, amelyekről nemcsak nemzetközi szerződéssel, de még az Alaptörvény módosításával sem lehet lemondani, mivel jogi tények jogalkotás útján nem változtathatók meg”.⁷⁴¹

⁷³⁶ Carl SCHMITT: *Der Begriff des Politischen* (Berlin: Duncker und Humblot 1963).

⁷³⁷ Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása, [111]: a határozat „nem fejtette ki, hogy ennek a megállapításnak mi a jogi alapja”.

⁷³⁸ Carl SCHMITT: *Verfassungslehre* (München–Leipzig: Duncker und Humblot 1928) 3–11.

⁷³⁹ SCHMITT (738. lj.) 11–20.

⁷⁴⁰ Az Alkotmánybíróságnak a történeti alkotmánnyal kapcsolatos ellentmondásos gyakorlatához lásd Vörös Imre: „A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában” *Jogtudományi Közlemény* 2016/10. 491–508. A történeti alkotmányon alapuló értelmezés dilemmáihoz lásd SZENTE Zoltán: „A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben” *Közjogi Szemle* 2011/3. 5–10.

⁷⁴¹ Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása, [112].

Ebből ugyanakkor az is következik, mint Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása is rámutat, hogy létezik valamiféle Alaptörvény feletti norma, amely „egyfajta láthatatlan Alaptörvény”,⁷⁴² és ahogy az szembeeszik az országgyűlési képviselők kétharmada által „szentesített” hatáskörtranszferrel, ugyanúgy útját állhatja az országgyűlési kétharmad alkotmányozó vagy törvényhozó hatalmának. Ezzel az Alaptörvényben nem szereplő korláttal az Alkotmánybíróság nagyon széles felhatalmazást ad saját magának a tekintetben, hogy – az Alaptörvény szövegétől, tartalmától függetlenül, elszakadva – mi alkotmányos és mi nem. „Az általános formulából való kiindulás előnyben részesítése [...] elkerülhetetlenül magával hozza, hogy az Alaptörvény konkrét rendelkezései lassanként háttérbe szorulnak és elveszítik jelentőségüket. Ez pedig egy fok után az Alaptörvény alkotmánybírák általi újrajrását hozza létre, és ez az alkotmányozó hatalom helyére lépést jelenti”,⁷⁴³ ami nem más, mint „az alkotmánybíráskodási imperializmus”.⁷⁴⁴

Érdeemes röviden kitérni a határozattól függetlenül is a közép-európai alkotmánybíráskodásban oly divatossá vált alkotmányos identitás toposzra, amely – elszakadva a német gyökereitől – a nemzeti öncélúság magyarázó elveként látszik karriert befutni. Kétségtelenül trendfordulót jelez: megjelenéséig az univerzalizmus és az európaizálódás jegyében a hangsúly a hasonlóságok, azonosságok keresésén volt (a közös európai minimum foglalat az EUSZ 2. cikke). Az új trend a különbözőzés, az eltérések kultúrája, és ehhez alkalmas igazoló elvnek tűnik az alkotmányos identitás, amelyet egyenesen az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével szokás összekapcsolni. Azonban az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése nem véletlenül beszél a nemzeti identitás tiszteletben tartásáról. Bár tetszetős, de nem konzekvens ebből levezetni a tagállami / nemzeti alkotmányos identitást. A különbség az, hogy a nemzeti identitás(ok) tiszteletben tartása (amit az EU vállalt) nem akadályozza az integrációs célok elérését, ezzel szemben az alkotmányos identitás akár az integrációs célok ellenében is megfogalmazható, erre hivatkozással kivétel igényelhető, érvként szolgálhat arra, hogy közösen – uniós jogalkotási eljárásban – kialakított szabály érvényesülését utólag valamelyik tagállam megakadályozza, és ezzel egyfajta identitás-vétőt vessen be az uniós jog elsőbbségével szemben.

Ha az identitás a különbözőzést hangsúlyozza, akkor beletartozhat-e az alkotmányos identitásba az, amiben minden tagállam alkotmányának hasonlóknak kellene lennie (például az EUSZ 2. cikk alapelvei)? Ez egyelőre kétséges, az identitás vélhetően a közönsön túlmutató sajátosságokat jelenti, ha attól az alapjogi kontrollt elválasztjuk. Mi az Alaptörvény – más európai alkotmányoktól merőben különböző – sajátossága? Úgy tűnik, az Alkotmánybíróság szerint a történeti alkotmány.

Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdéséből viszont ez a fajta identitáskontroll nem következik; a nevesített aspektusok – „[t]iszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét” – sokkal inkább (avagy csupán) szuverenitás-kontrollt implikálnak. Nevezük azonban akár alkotmányos identitásnak a szuverenitás új köntösét, a jogilag releváns kérdés e körben az, hogy a „tiszteletben tartás” értelmében mely

⁷⁴² Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása, [109].

⁷⁴³ 27/2015. (VII. 21.) AB határozat. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása, [64].

⁷⁴⁴ 988/B/2009. AB határozat, ABH 2011, 2037. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

fórum dönt az alkotmányos identitásról, annak határaitól és az azt érintő uniós aktu-sokról. A nemzeti vagy alkotmányos identitás / tagállami szuverenitás védelme nem önérték, azt az együttműködő alkotmányosság keretei között lehet csupán érvényesí-teni,⁷⁴⁵ és nem véletlen, hogy az uniós kötelezettségvállalás rendszertanilag a szerző-désen alapuló hatáskörmegosztás és a lojális együttműködés elve között helyezkedik el. Mindenesetre az biztató, hogy az alkotmányos önazonosság védelmét a magyar Alkotmánybíróság is „az egyenjogúság és kollegialitás alapelvein nyugvó, egymás kölcsönös tisztelete mellett folytatott együttműködés keretében” szándékozik biztosí-tani az EUB-bal, még ha ezt nem is kifejezetten az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésére – a lojális együttműködésre – alapozta.

A határozat utóélete szempontjából jelentős, hogy a 2016-os sikertelen hetedik alaptörvény-módosítás 2018-ban ismét napirendre került és ezúttal a törekvés siker-rel járt. Az Alaptörvény hetedik módosítása 2018-ban⁷⁴⁶ az E) cikk (2) bekezdését – a közös hatáskörgyakorlás szükséges mértékének konkretizálása érdekében – a követ-kezőképp egészítette ki: „Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.”⁷⁴⁷ Ezzel az alapjogi és az állami szuverenitás védelmére irányuló fenntartás az Európa-klauzula része lett, míg az alkotmányos önazonosság védelme minden állami szerv általános kötelességeként az R) cikk (4) bekezdésébe került, a Nemzeti hitvallás pedig kimond-ja: „Valljuk, hogy a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelme-zése az állam alapvető kötelessége.”

Azzal együtt, hogy immár tételes jogi alapokra helyeződött, az Alkotmánybíróság az itt elemzett határozatban kialakított kontrollmérceket nem alkalmazta az uniós jog ellenében az elemzett időszak végéig, azaz 2021 decemberéig.

A fenntartott szuverenitás védelme az Egységes Szabadalmi Bíróságról szóló 9/2018. (VII. 9.) AB határozatban fejlődött tovább.⁷⁴⁸ Az Alkotmánybíróság kiinduló-pontja a következő volt: „A megerősített együttműködésre vonatkozó szabályokat az Európai Unióról szóló Szerződés 20. cikke és az EUMSZ 326–334. cikkei tartalmaz-zák. [...] E rugalmas keret lehetővé teszi, hogy az azt aláíró tagállamok eltérő ütemben működjenek együtt azokhoz képest, akik nem részesei a megerősített együttműködés-nek, azzal a megszorítással, hogy a megerősített együttműködésnek összeegyeztet-hetőnek kell lennie az alapító szerződésekkel és az Európai Unió jogával. A 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban [...] az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptör-

⁷⁴⁵ Hasonlóan lásd SCHANDA Balázs: „Az alkotmánybíráskodás új szerepe az Alaptörvény első évtizedében: Kompromisszumok, identitás és jogfejlesztés” *Acta Humana* 2021/2. 117–134., különösen 120–124.

⁷⁴⁶ Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása (2018. június 28.) 2. cikk.

⁷⁴⁷ Az Alaptörvény hetedik módosítására irányuló javaslat indokolása: „[a]z E) cikk javasolt kiegészítése a jelenlegi (2) bekezdés »szükség szerint« fordulatát konkretizálná és töltene meg tartalommal, mely lényegében az uniós hatáskörgyakorlás világos pontosítását jelentené.” Az indokolásból az is kiolvasha-tó, hogy erre az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében megjelenő, tagállami nemzeti identitás tiszteletben tar-tása és az alkotmányos önazonosság védelme érdekében van szükség.

⁷⁴⁸ CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Az Alkotmánybíróság az Egységes Szabadalmi Bíróságról – zavar az erőben” *Jogtudományi Közlöny* 2018/11. 477–485.

vény E) cikk (2) bekezdése lehetővé teszi, hogy Magyarország az Európai Unió tagállamaként, az Európai Unió intézményei útján gyakorolja egyes hatásköreit. E közös hatáskörgyakorlás azonban nem korlátlan, [...]. Magyarország az Európai Unióhoz történt csatlakozásával nem szuverenitásáról mondott le, hanem csak egyes hatáskörök közös gyakorlását tette lehetővé [...] (fenntartott szuverenitás vélelme).⁷⁴⁹

Az Alkotmánybíróság érvelésében lényegében ebből a vélelemből vagy toposzból vezeti le azt, hogy a megerősített együttműködés miatt esik sajátos elbírálás alá, azt azonban nem árulja el, hogy ez a toposz *miként vezethető le* az Alaptörvény E) cikkében megfogalmazott parancsból, amely szerint Magyarország közreműködik az európai egység megteremtésében. És bár igaz az a kijelentés, hogy a fenntartott szuverenitás vélelme megszorító értelmezést igényel,⁷⁵⁰ az Alaptörvény ilyen nem tartalmaz,⁷⁵¹ hanem pontosan az ellenkezőjét: azt a parancsot, hogy Magyarország az integrációs folyamatban közreműködik, amely az Alkotmánybíróság által posztulálttal éppen ellentétes tartalmú vélelmet indukálna.

Miután az Alkotmánybíróság rögzítette a számára kedvező kiinduló vélelmet, *kizárta* a megerősített együttműködést az Alaptörvény E) cikkének köréből: „E tekintetben hangsúlyozni szükséges, *hogy a megerősített együttműködési forma közjogi értelemben sajátos megítélés alá tartozik.* [...] Absztrakt szinten megállapítható azonban az, hogy bár minden, az Európai Unió tagállamaként megkötendő nemzetközi szerződés – így a megerősített együttműködés keretében kötendő nemzetközi szerződés is – az integráció folyamatának megerősítésére irányul, de különbséget kell tenni az alapító szerződésben már nevesített hatáskörök pusztá végrehajtását célzó együttműködési formák, valamint az ezen – intézményesülési fokozatát tekintve – túlmutató államközi együttműködési formák között: amennyiben olyan nemzetközi szerződés megerősítésére kerül sor, amely olyan intézmény felállítását célozza, amely nem része az uniós intézményi struktúrának, de amely közhatalmat gyakorol és ekként a tagállamokra kötelező döntéseket hozhat, a nemzetközi szerződés kihirdetésére irányuló törvényjavaslatot előterjesztő Kormánynak azt kell vizsgálnia, hogy az Európai Unió alapító szerződéseiben az intézmény létrehozására vonatkozó hatáskör már meghatározásra került-e. Amennyiben igen, úgy az alapító szerződést végrehajtó nemzetközi szerződés kihirdetésének jogalapja az Alaptörvény E) cikke [...], egyéb esetben pedig az Alaptörvény Q) cikke. Magyarország tehát köthet olyan nemzetközi szerződést, amelynek csak uniós tagállamok a részesei, és amelynek keretében a létrehozott intézmény uniós jogot alkalmaz, mindez azonban akkor válik az Alaptörvény E) cikke szerinti uniós jog részévé, amennyiben ennek jogalapja az alapító szerződésben megtalálható.”⁷⁵²

⁷⁴⁹ 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [29–30].

⁷⁵⁰ 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [31].

⁷⁵¹ Maga a „szuverenitás” is – amely kifejezés egyébként az Alaptörvényben nem is szerepel, hanem különféle aspektusait kifejező jogi normákkal írható körül – rendkívül sokarcú, változó tartalmú alkotmányjogi jelenség és probléma. Ezt a hazai alkotmányjogi szakirodalom is alaposan feldolgozta, lásd kiindulásként pl. PETRÉTEI (2. lj.) 175–193.; TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása. Esemény és/vagy valóság: Interdiszciplináris megközelítések* (Budapest–Győr: Gondolat – MTA TK JTI 2015).

⁷⁵² 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [32].

Az Alkotmánybíróság szerint tehát elképzelhető olyan nemzetközi szerv, amelyet nemzetközi szerződésben az EU tagállamai hoznak létre, a szerv uniós jogot alkalmaz, de ennek a szervnek a jogalapja *nem* található meg az alapító szerződésekben, és erre így nem is lehet alkalmazni az Alaptörvény E) cikkét.

Az európai bírósági párbeszéddel összefüggésben már említett 32/2021. (XII. 20.) AB határozat a 2016-os kontrollmércékkel összefüggésben pedig a következőket tárta fel. (i) Az Alaptörvényben meghatározott, más tagállamokkal való közös hatáskörgyakorlásnak meg kell felelnie az Alaptörvény alapjogok védelmére vonatkozó követelményeinek, és nem korlátozhatja Magyarország elidegeníthetetlen rendelkezési jogát területi egységéről, népességéről, államformájáról és államszervezetéről. Amennyiben a megosztott hatáskörök gyakorlása hiányos, Magyarország a fenntartott szuverenitás védelmének megfelelően jogosult a nem kizárólagos uniós hatáskörök gyakorlására mindaddig, amíg az Európai Unió intézményei meg nem teszik a megosztott hatáskör hatékony gyakorlásához szükséges intézkedéseket. (ii) Ha a megosztott hatáskörök nem hatékony gyakorlása esetleg sértheti a Magyarország területén élő személyek önazonosságához fűződő jogát, a magyar állam köteles biztosítani azok védelmét.⁷⁵³ (iii) Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének és XIV. cikk (4) bekezdésének együttes értelmezéséből következik, hogy Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogának védelme az alkotmányos önazonosság részét képezi.

Az Alkotmánybíróság a közösségi identitással összekapcsolt újszerű méltóság-értelmezés mellett a fenntartott szuverenitás elvét a megosztott hatáskörgyakorlás területén meglehetősen szélesen értelmezte: „A fenntartott szuverenitás védelme kétséget kizáróan alkalmazandó minden olyan hatáskörre, amelyet az EUMSZ nem minősít kizárólagos uniós hatáskörbe tartozónak. Ezekben az esetekben ugyanis nem csupán az Alaptörvény, hanem maga az EUMSZ is akként rendelkezik, hogy a hatáskörök meghatározott terjedelmének gyakorlására a tagállamok az EUMSZ hatályba lépését követően is jogosultak.”⁷⁵⁴

Ezt követően a határozat az uniós jog hatékony érvényesülésének elvét visszaszármaztatja az Unió intézményeinek hatáskörgyakorlására, és a megosztott hatáskörökkel összefüggésben leszögezi: „Az elfoglalás elvének terjedelme ugyanakkor nem abszolút jellegű: az csupán a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményével összhangban, annyiban alkalmazandó, amennyiben az Európai Unió intézmé-

⁷⁵³ 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [51]: „Amennyiben az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésében meghatározott közös hatáskörgyakorlás hiányos érvényesülése következtében idegen népesség demokratikus felhatalmazás nélkül tartósan és tömegesen Magyarország területén marad, az sértheti a Magyarországon élők emberi méltóságából eredő önazonosságához fűződő, illetve önrendelkezési jogát. Ennek oka az, hogy a hatáskörgyakorlás hiányos érvényesülése következtében a Magyarország államterületén élő személyek hagyományos társadalmi környezete demokratikus felhatalmazás, illetve az érintettek bármilyen ráhatása nélkül, az állami kontrollmechanizmusokon nélkül változhat meg.” Az AB szerint egyéni, „önmagában a Magyarországon élők hagyományos társadalmi identitásától eltérő személyek, vagy csoportok Magyarországon történő letelepedése általános jelleggel nem veti fel az emberi méltóság sérelmét”, de ennek az a feltétele, hogy állami kontroll mellett valósuljon meg. A „társadalmi identitás” új fogalom az AB szóhasználatában, vélhetően kompromisszumnak szánta a testület, de jogilag nehezen ragadható meg.

⁷⁵⁴ 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [66].

nyei az adott, nem kizárólagos hatáskört ténylegesen és hatékonyan gyakorolják.”⁷⁵⁵ A problémát az okozza, hogy a „megosztott” hatáskörök is differenciáltak, azon belül a szakirodalom megkülönbözteti a ténylegesen megosztott / versengő, illetve komplementer / szomszédos / párhuzamos hatásköröket.⁷⁵⁶ Az előfoglalás – kétségtelenül sok szakirodalmi vitát kiváltó – megítélésénél kialakult EUB gyakorlat többek között azt veszi figyelembe, hogy a kérdéses uniós aktusok a konkrét szabályozási kérdésben mennyire kimerítőek, határozottak, az uniós jogalkotás szándékai kifejezésre juttatták-e a hatáskör kizárólagosságát, ugyanakkor konfliktus esetén (ha a tagállami jogszabály ellentétes az uniós joggal), akkor a tagállami jognak kell meghátrálnia.⁷⁵⁷

Vagyis nem annyira egyszerű „visszafoglalni” a megosztott hatáskörbe tartozó területeket, mint az Alkotmánybíróság vázolja, és egészen biztosan nem a tagállamok egyedi mérlegelési körébe tartozik, hogy az Unió „hatékonyan” gyakorolta-e a hatáskört az adott területen. A testület a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezményre is hivatkozik, ugyanakkor a másodlagos uniós joggal kapcsolatban (amellyel „előfoglal” az uniós jogalkotó) ez nem helytálló, mert nem klasszikus nemzetközi jogról, hanem szupranacionális jogról (másodlagos uniós jogról) van szó. Az Alkotmánybíróság azzal érvel, hogy megosztott hatáskör esetében az Unió oldalán „a hatáskör gyakorlásának feltétele a megalkotott másodlagos jogforrások hatékony érvényesülésének biztosítása is”⁷⁵⁸ – ugyanakkor az uniós jog végrehajtásáért a tagállamok is legalább annyira felelősek, az uniónak nincs önálló végrehajtó hatalma, ehelyett a tagállami adminisztrációkra támaszkodik. Az pedig, hogy az uniós közös hatáskör-gyakorlás (jogalkotás) mennyire hatékony az adott területen, a tagállamok uniós jogalkotásban való részvételén is múlik.

A testület egyébként az indokolásban számos feltételhez köti a fenntartott szuverenitás vélelmének alkalmazását: (i) kivételes, és (ii) kizárólag akkor kerülhet rá sor, ha a közös hatáskörgyakorlás hiányossága nyilvánvalóan alapjogsérelmet vagy állami kötelezettség teljesítésének elmaradását okozná, és (iii) az önálló hatáskörgyakorlásra csak addig kerülhet sor, amíg az Unió nem teremti meg az uniós jog hatékony érvényesülésének biztosítékait, (iv) az alapító szerződésekkel összhangban kerülhet rá sor, (v) és Magyarországnak fel kell hívnia az Unió figyelmét a közös hatáskörgyakorlás szükségességére, amelynek az Unió nem tesz eleget.⁷⁵⁹ Azt ugyan nem specifikálja a határozat, hogy mely szervnek és milyen eljárásban kell az Unió számára jeleznie a közös hatáskörgyakorlás szükségességét vagy bármely hiányosságát, mindazonáltal az öt együttes feltételből nem következik, hogy az EUB bármely döntésének a végrehajtása negligálható lenne. A rigorózus feltételrendszer ellenére is lényeges azonban, hogy az uniós hatáskörgyakorlás „minőségéről” (az annak keretében keletkezett normák érvényességéről) az EUB jogosult dönteni és nem a tagállam.

⁷⁵⁵ 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [68].

⁷⁵⁶ A fogalomhasználat nem egységes, lásd: VINCZE – CHRONOWSKI (253. lj.) 411–417.; BLUTMAN (253. lj.) 163–166.; KECSKÉS László: *EU-jog és jogharmonizáció* (Budapest: HVG-ORAC 2009) 594–602. Kecskés fogalomhasználatában a primátus/szupremácia elsődlegességként, az előfoglalási hatás (*pre-emption*) elsőbbségként jelenik meg.

⁷⁵⁷ KECSKÉS (756. lj.) 607.

⁷⁵⁸ 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [78].

⁷⁵⁹ 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [80].

A határozat az alkotmányos önazonosságot is igyekszik konkretizálni és lehetséges hatókörét széles értelemben megvonni,⁷⁶⁰ de a konkrét ügyben csak arra jut, hogy a szuverenitás és az identitás egymást átfedő fogalmak, amelyet levezet az államalapítástól a kiegyezésig.⁷⁶¹ Utána valószínűleg a 20. században semmi releváns nem történt az ország területi integritásával és szuverenitásával.

3.7.2. NEMZETFELFOGÁS

A következőkben az Alaptörvény értékvilágát a nemzeti identitás, az etnicitás⁷⁶² és a kisebbségvédelem kontextusában vizsgálom a nemzetfogalom, majd a méltóság, egyenlőség, társadalmi szolidaritás szempontjából.

Az első probléma, hogy az Alaptörvény nem azonosítja egyértelműen azt a politikai közösséget, amelyre vonatkozik, s a nemzetfogalom ellentmondásos használatával sokkal inkább magyar etnikai alkotmány látszatát kelti, mint korszerű, európai nemzeti alkotmányét.⁷⁶³ Az előbbi ellentmondásból adódóan kétséges, hogy a nemzeti, etnikai és más kisebbségek azonos módon osztoznak-e a politikai szolidaritásban a magyar etnikumú többséggel. A társadalmi szolidaritást erodáló, egyenlőtlen bánásmódot és szegregációt lehetővé tevő alaptörvény-értelmezések konzerválják a feszültségeket. A TÁRKI kutatása szerint az elmúlt évtizedekben a magyar társadalom értékstruktúráját a zártság, az intolerancia, a bizalomhiány, a civil és politikai inaktivitás jellemzi.⁷⁶⁴ Mindez kedvező terep a megkülönböztetés, a szegregáció, a xenofóbia, a gyűlöletbeszéd és a gyűlölet-bűncselekmények számára a politikai populizmus és elitizmus közegeiben. Az Alaptörvény pedig a leglényegesebb alkotmányos alapértékekkel – a méltósággal, az egyenlőséggel, a szolidaritással – összefüggésben, azokat aláásva legalizált vagy igazolt vissza rendkívül sajátos társadalmi gyakorlaton alapuló megoldásokat.

A demokrácia elve szempontjából problematikus tehát, hogy az Alaptörvény nem azonosítja kellő egyértelműséggel azt a politikai közösséget, amelyre vonatkozik (avagy amelyre vonatkoztatja önmagát), mivel az államnemzet és a kultúrnemzet koncepció inkonzisztens módon és ellentmondásokkal terhelt jelenik meg a szövegben.

⁷⁶⁰ 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [95]: „Az uniós jog értelmében a tagállamok nemzeti és politikai önazonossága szempontjából jelentősnek ítélt, alkotmányában megjelenő politikai és társadalmi értékválasztását nem lehet megkérdőjelezni.”

⁷⁶¹ 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [88]–[110].

⁷⁶² Az etnicitás alapvetően nem jogi, hanem kulturális és szociálintropológiai fogalom, amely az etnikai csoporthoz tartozás különféle vetületeit adja vissza. Jogi relevanciát akkor és annyiban nyer, amennyiben az etnikum kollektívum reprezentációját, társadalmi-politikai érdekeinek érvényesítését tükrözi vissza.

⁷⁶³ HALÁSZ Iván: „A nemzetfogalom nyelvi-kulturális elemei a modern kelet- és közép-európai demokratikus alkotmányokban” in HALÁSZ Iván – MAJTÉNYI Balázs – SZARKA László (szerk.): *Ami összeköt? Státustörvények közel és távol* (Budapest: Gondolat 2004) 27–41.

⁷⁶⁴ TÓTH István György: *Bizalomhiány, normazavarok, igazságtalanságerzet és paternalizmus a magyar társadalom értékstruktúrájában* (Budapest: TÁRKI 2009) 13.

A *nép* egzakt jogi megragadása nyilván nem egyszerű, mivel bizonyos helyzetekben a nép a választójoggal rendelkező állampolgárok körével azonosítható (például népszavazás, képviseléválasztás esetében), más összefüggésben beletartoznak mindazok, akik adott politikai közösség ügyeiben érintettek és képesek részt venni a közösség ügyeinek megvitatásában. Megint más megközelítésben a nép általában adott államhoz kapcsolható, amely felett az állam a nép érdekében gyakorolja a közhatalmat adott (földrajzi) területen (és államhatárok között), vagyis olyan gazdasági, politikai, kulturális közösség, amely az adott állam (fenntartásának, működésének) terheit viseli, és amelyre a közhatalom előnyös és hátrányos döntései vonatkoznak.

A nép fogalmának jogi tartalma tehát megközelítés- és helyzetfüggő, azonban alapesetben értéksemleges, és az alkotmányi szabályozásból esetről esetre meghatározható. Az Alaptörvény azonban ezt tekintve nem ad egyértelmű útmutatást. A B) cikk ugyan továbbra is azt szögezi le, hogy a közhatalom forrása a nép, amely a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja. E rendelkezés értelmezésénél azonban a preambulum egyes mondatrészeit, valamint a zárszót is érdemes figyelembe venni. A Nemzeti hitvallásban a szöveg nyitómondata „narrátorként” a magyar nemzet tagjait jelöli, a záró mondat viszont már Magyarország polgárait. Az alkotmányozó hatalom forrása eszerint a nemzet, míg e hatalom letéteményeseként a zárszóban a 2010-ben megválasztott Országgyűlés képviselői jelennek meg.⁷⁶⁵ Ebből akár az is levezethető – az államnemzet koncepcióból kiindulva –, hogy a B) cikkben jelölt nép a magyar nemzet tagjaival és Magyarország polgáraival azonos (bár ilyen jogi kategória nincs, a szakszerű megjelölés: magyar állampolgár). Nem helyes azonban a preambulum szövegében azonosságot létrehozni a „magyar nemzet” és a „Magyarország polgárai” alanyi kör között. Ugyanis az utóbbi tágabb kategória: beletartoznak a nemzeti és etnikai kisebbségekhez (az új szóhasználatban: Magyarországon élő nemzetiségekhez) tartozó magyar állampolgárok is, akik kulturális értelemben nem tagjai a magyar nemzetnek. Őket egyébként az Alaptörvény államalkotó tényezőnek ismeri el a magyar politikai közösség részeként a preambulumban és a XXIX. cikkben,⁷⁶⁶ ennyiben kétségtelenül a B) cikkben meghatározott nép körébe tartoznának. Ugyanakkor a preambulum nyelvtani szempontból egyértelműen megkülönbözte-

⁷⁶⁵ „MI, A MAGYAR NEMZET TAGJAI, [...] felelősséggel minden magyarért, kinyilvánítjuk az alábbiakat: [...]”; „Mi, Magyarország polgárai készen állunk arra, hogy országunk rendjét a nemzeti együttműködésre alapítsuk.”; „Mi, a 2010. április 25-én megválasztott Országgyűlés képviselői, [...] élve alkotmányozó hatalmunkkal, Magyarország első, egységes Alaptörvényét a fentiek szerint állapítjuk meg.” A népnek, amely tehát az alkotmányozó hatalom forrása is, csupán korlátozott szerepet szánt a szövegező, ugyanis a magyar nemzet tagjai, úgyis mint Magyarország polgárai, a hitvallás kinyilvánításával mintha befejeznék narrátori ténykedésüket. A preambulumban megszólaló nép csak arra vállalkozik, hogy nemzeti együttműködést alapít. Az alaptörvény normatív szabályai viszont már a parlamenti képviselőknek tudhatók be, akik a zárszó tanúsága szerint alkotmányozó hatalmukkal éltek. (Ez de facto 262 képviselőt jelentett.)

⁷⁶⁶ Nemzeti hitvallás: „Ígérjük, hogy megőrizzük az elmúlt évszázad viharaiiban részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységét. Kinyilvánítjuk, hogy a velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők. Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megővjük.” XXIX. cikk (1) A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.

ti a „nemzetet” és a „nemzetiségeket” – még akkor is, ha nem teljesen világos, pontosan kik is alkotják a nemzetet. A nemzetet a „mi” jelöli többes szám első személyben, míg a „velünk” élő nemzetiségek implicite „ők”. Ez a megfogalmazás nyelvileg meglehetősen manifeszt módon zárja ki a nemzetiségeket a „mi” köréből, és ezért is szükséges „őket” úgymond reintegrálni a XXIX. cikk és a preambulum szövegében legalábbis az „államba” – de még mindig nem a nemzetbe. Ez azonban problematikus, mivel a preambulum a nemzetet kifejezetten az állam „fölé” helyezi.⁷⁶⁷

A népszuverenitás alanyainak meghatározása szempontjából az is nehézséget okoz, hogy a D) cikk – a határokon kívül élő magyarok sorsáért való felelősség megállapításával összefüggésben – az egységes magyar nemzet összetartozásának szem előtt tartásáról beszél,⁷⁶⁸ s a preambulum is hangsúlyozza „az elmúlt évszázad viharai-ban részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységét”. Az itt megjelenő magyar nemzet fogalom azokat fogja át – állampolgárságra tekintet nélkül –, akik magukat a magyar nemzethez tartozónak vallják, nyelvi és kulturális értelemben tartoznak össze, tekintet nélkül a területi integritásra. Ez az etnikai nemzet felfogás Közép- és Kelet-Európában a 19. században volt általános.⁷⁶⁹ Ebben a megközelítésben a „velünk élő nemzetiségek” fordulat alkalmazása szintén a többségtől való megkülönböztetést hangsúlyozza. Az etnikai köteléket a D) cikken kívül az állampolgárságról szóló G) cikk is megerősíti a leszármazási elv (*ius sanguinis*) alkotmányos védelmével – a két cikk egymásra vetített értelmezése pedig a külföldön élő etnikai magyarok kedvezményes honosításához jelent erős alkotmányos támaszt (az országhoz való hatékony területi kötődés hiányában is).⁷⁷⁰

Az Alaptörvény szövegében tehát a „nemzet” definíciója ellentmondásos,⁷⁷¹ mert keveredik az államnemzet és a kultúrnemzet koncepció.⁷⁷² A B) cikkben említett nép

⁷⁶⁷ Herbert KÜPPER: *Ungarns Verfassung vom 25. April 2011. Einführung – Übersetzung – Materialien* (Frankfurt am Main: Peter Lang 2012) 55–56.

⁷⁶⁸ A Velencei Bizottság 621/2011. sz. véleményében az alaptörvény D) cikkéhez meglehetősen kritikusan viszonyult, és hangsúlyozta, hogy azt kizárólag a Q) cikk (2) bekezdésével összhangban, a két- és többoldalú nemzetközi egyezményekre tekintettel lehet értelmezni; nem pedig olyanként, mint ami alapot teremt a területen kívüli hatályú döntések meghozatalára. A Bizottság arra is felhívta a figyelmet, hogy a kisebbségvédelemről elsődlegesen az az állam gondoskodik, amelynek területén az adott kisebbség él. Ez magában foglalja a kollektív jogok (és az önkormányzathoz való jog) biztosítását. A magyar állam szerveinek a határokon kívül élő magyar közösségeket tekintve ilyen döntési joga nincs. A határon túli magyarok támogatása csakis más (érintett) államokkal együttműködve valósulhat meg. Lásd a véleményt 41–44. pontjait.

⁷⁶⁹ Georg BRUNNER: *Nationality Problems and Minority Conflicts in Eastern Europe: Strategies for Europe* (Gutersloh: Bertelsmann Foundation 1996) 9–10.; Csaba PÁKOZDI – Márton SULYOK: „The Birth of a »New Nation«? Mapping Progressive Approaches to the Nation-Concept Based on the Hungarian Fundamental Law” *Miskolc Journal of International Law* 2011/2. 43–55.; KÜPPER (463. lj.) 9.

⁷⁷⁰ KÖRTVÉLYESI Zsolt: „Az »egységes magyar nemzet« és az állampolgárság” *Fundamentum* 2011/2. 49–50.

⁷⁷¹ JAKAB (402. lj.) 233–267.; MAJTÉNYI Balázs: „Alaptörvény a nemzet akaratóból” *Állam- és Jogtudomány* 2014/1. 80.

⁷⁷² Az államnemzet és a kultúrnemzet koncepciójának keveredése más összefüggésben is szerencsétlen. Az alaptörvény L) cikk (1) bekezdése a családot a nemzet fennmaradásának alapjaként határozza meg. Nyilvánvaló, hogy ez nem jelentheti pusztán a magyar nemzethez tartozó családok védelemre érdemes-ségét, és a nemzetiségek, vagy a menekültek, letelepültek, külföldiek családjainak kizárását e védelemből. A „nemzet” tehát itt is az államnemzet koncepció szerint értelmezendő, bár szerencsésebb lett volna

körébe azonban alkotmányértelmezés útján továbbra is a magyar állampolgárok sorolandók, függetlenül nemzeti, nemzetiségi, etnikai hovatartozásuktól (bármilyen más értelmezés kizárt a demokráciában, figyelemmel az Európai Unió normatív értékeire is). Erre tekintettel helyesebb lenne a „nép” kifejezés következetes használata, amely egyszerre utal a politikai szolidaritást hordozó közösségre és az államiság mellőzhetetlen alkotóelemére. A korszerű demokrácia-felfogás kiindulópontja, hogy a nép (avagy a nemzet) az egyenlő méltóságú polgárok közössége. Az egyenlő méltóság pedig független bármilyen sajátos – akár kulturális, nyelvi, etnikai stb. – identitástól. Vagyis az alkotmányos demokrácia és jogállamiság alapelveivel a semleges politikai nemzet koncepció sokkal inkább összefér, mint a szükségképp individuális értékvalasztást indukáló kulturális-etnikai nemzetfelfogás.

Zárásként érdemes még egyszer visszatérni arra, hogy a zavaros alaptörvényi fogalomhasználat miatt az alkotmányozó hatalom alanyáról is háromféle következtetés vonható le. A preambulum elején a magyar nemzet tagjai jelennek meg alkotmányozóként – bár itt még nem világos, hogy a nemzet politikai vagy etnikai-kulturális értelemben jelenik-e meg.⁷⁷³ A Nemzeti hitvallás utolsó mondatából következően úgy tűnik, Magyarország polgárai az alkotmányozók, míg a posztambulumban az derül ki, hogy a 2010-ben választott parlamenti képviselők e hatalom letéteményesei. Amennyiben az etnokulturális nemzet volt az alkotmányozó, amely csak utólag osztozik a közhatalomban a vele élő nemzetiségekkel, akkor a kisebbségek nem voltak az alkotmányozás alanyai (és nem is volt képviselőjük a 2010-ben választott parlamentben).⁷⁷⁴ Amennyiben a népet mint politikai közösséget (az ország polgárait) tekintjük az alkotmányozó hatalom alanyának, akkor ennek az entitásnak a nemzetiségek is részesei.

3.7.3. MÉLTÓSÁG, EGYENLŐSÉG, SZOLIDARITÁS? A BIZONYTALAN MÉRCÉK KIREKESZTŐ HATÁSA

Már fent utaltam arra a TÁRKI-kutatásra, amely megerősíti, hogy az elmúlt évtizedben a magyar társadalom értékszerkezetét uraló zártság, intolerancia, bizalomhiány, civil és politikai inaktivitás kedvező terep a megkülönböztetés, a szegregáció, a xenofóbia, a gyűlöletbeszéd és a gyűlölet-bűncselekmények számára. Az Alaptörvény

a családdal kapcsolatban a bővítmenyt elhagyni, az ugyanis a társadalmi rendszer nélkülözhetetlen eleme, nem pedig a politikai rendszeré, amelyben a nép és a nemzet kategóriák értelmezendők. Lásd még HALÁSZ Iván – SCHWEITZER Gábor: „»Alaptörvényünk jogrendünk alapja, szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között«: Az Alaptörvény önmeghatározási kísérlete” in PATYI András (szerk.): *Rendhagyó kommentár egy rendhagyó preambulumról: Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti hitvallás* (Budapest: Dialóg Campus 2019) 487–511.

⁷⁷³ Körtvélyesi szerint a preambulum a kultúrnmzet fogalmat tartalmazza. Zsolt KÖRTVÉLYESI: „From »We the People« to »We the Nation«” in Gábor Attila TÓTH (ed.): *Constitution for a Disunited Nation* (Budapest: CEU Press 2012) 113–114.

⁷⁷⁴ PAP András László: „Észrevételek a nemzetiségek parlamenti képviseletének szabályozásához az Alaptörvényben, a választójogi törvényben és a nemzetiségek jogairól szóló törvényben” in JAKAB András – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011. 1. k.* (Budapest: Pázmány Press 2013) 434., 437.; BALÁZS MAJTÉNYI: „Legislative Stupidities in the New Hungarian Constitution” *Peace Human Rights* 2012/1. 118.

pedig olyan bizonytalan mércéket vezetett be a méltósággal, az egyenlőséggel, a szolidaritással összefüggésben, amelyek következtében – a korábbi, Alaptörvény előtti alkotmánybírói gyakorlat felülírásával – legalizálhatók a szegényeket, egyes sérülékeny csoportokat, adott esetben az etnikai kisebbséget alkotó romákat hátrányosan érintő, többségi társadalmi sztereotípiákat „felhangosító” intézkedések.⁷⁷⁵

Az Alaptörvény ugyanis az emberi méltóság és a társadalmi szolidaritás védelmének kereteit is újrafogalmazta. A visszaesés ezen a területen látványos. A kormányzat új identitáspolitikát szorgalmazott, az illiberális államról alkotott elképzeléssel együtt, amely a „nemzeti együttműködés rendszerében” bontakozik ki. Az új politika magára hagyta a társadalom kiszolgáltatott tagjait, a hajléktalanokat, a menekülteket, a szegényeket és a többségtől eltérő szexuális orientációjúakat, a magyar társadalom tagjainak szolidaritási akcióit igyekezett korlátozni. Ezek a politikai törekvések lépésről lépésre alkotmányossá váltak az alaptörvény-módosításokkal. Ezek a fejlemények és az alkotmányos identitás visszaélészerű használata nem vezethetőek le az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatából, amely az 1990-es évek elején az emberi méltóságot mint „anya-jogot”, az egyéni autonómia védelmét szolgáló valamennyi jog szubszidiárius háttérjogát helyezte a középpontba a jogállamiság mellett. Az Alkotmánybíróság az 1990-es évek közepén még a szociális jogokat is összekapcsolta az egyenlő emberi méltósággal. Bár a társadalmi szolidaritás több okból is elmaradt társadalmi gyakorlat volt, az Alkotmánybíróság határozottan elkötelezte magát az emberi méltóság védelme mellett, és így a szociális (szolidaritási) jogok nagyobb hangsúlyt kaptak, különösen a rászorultság alapuló szociális ellátással kapcsolatban.

Bár az Alaptörvény a *méltóság* értékét a preambulumban⁷⁷⁶ és a II. cikkben is elismeri, magából a – továbbra is monista megközelítésben meghatározott – élethez és méltósághoz való jogból levezetett, illetve annak valamely aspektusát nevesítő alapjogok esetében a szövegezés megszorító értelmezésnek is teret ad. Az Alaptörvény előírja továbbá az emberi méltóság sérthetetlenségét, XV. cikke tartalmazza az egyenlőségi jogokat és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A védett tulajdonságok között azonban nem említi a szexuális irányultságot,⁷⁷⁷ a genetikai tulajdonságon, a nemzetiséghez, etnikumhoz tartozáson vagy az életkoron alapuló diszkrimináció tilalmát. Bár a felsorolás nyitott, mégis garanciális szempontból indokolt lett volna ezek nevesítése. Igaz, hogy a faj, szín vagy nemzeti származás szerinti megkülönböztetés explicite tilos, de figyelemmel a nemzetiségi és etnikai kisebbségi csoportok speciális helyzetére, egy 21. századi alkotmánynak le kellene vonnia a tényekből adódó jogi konzekvenciákat.

⁷⁷⁵ Kovács Kriszta: „Equality: The Missing Link” in Gábor Attila Tóth (ed.): *Constitution for a Disunited Nation* (Budapest: CEU Press 2012) 186.; Balázs MAJTÉNYI – Ákos KOPPER – Pál SUSÁNSZKY: „Constitutional othering, ambiguity and subjective risks of mobilization in Hungary: Examples from the migration crisis” *Democratization* 2019/2. 173–189.

⁷⁷⁶ „Valljuk, hogy az emberi lét alapja az emberi méltóság.” A mondat kifejezésre juttatja, hogy az emberi élet és az emberi méltóság egymással összetartozó minőségek, ezzel követi az Alkotmánybíróság gyakorlatában már 1990-ben kialakult, test és lélek egységén alapuló monista jogfelfogást. „Az emberi élet és az emberi méltóság elválaszthatatlan egységet alkot és minden mást megelőző legnagyobb érték. Az emberi élethez és méltósághoz való jog ugyancsak egységet alkotó olyan oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog, amely számos egyéb alapjognak forrása és feltétele.” 23/1990. (X. 31.) AB határozat.

⁷⁷⁷ A Velencei Bizottság szintén hiányolta a szexuális orientáción alapuló megkülönböztetés tilalmának nevesítését. Lásd a Velencei Bizottság 621/2011. sz. állásfoglalásának 76–80. pontjait.

Az alaptörvényi kontextusban a „nemzeti származás” sokkal inkább a többségi nemzethez tartozásra utal, és kevésbé értelmezhető az etnicitás vonatkozásában. A férfiak és nők egyenjogúságára vonatkozó alaptörvényi szabály [XV. cikk (3) bekezdés] meglehetősen lakonikus. Nem említi, hogy az egyenjogúság kiterjed különösen a foglalkoztatás, a munkavégzés és annak díjazása területére, továbbá a házasság és a család életviszonyaira, noha ezek az életviszonyok jelentik a nemek közötti hátrányos megkülönböztetés leggyakoribb színtereit. Míg a korszerű alapjogi dokumentumok jogokat határoznak meg az idősek vagy a fogyatékkal élők számára, addig az Alaptörvény csak az állam külön intézkedésekben körvonalazandó védelmét ígéri.⁷⁷⁸ Érdemes azt is megemlíteni, hogy az esélyegyenlőséget célzó előnyben részesítés lehetőségével érintett csoportok felsorolásában a roma kisebbség nem szerepel.⁷⁷⁹ Ehelyett inkább a szegregációt legitimáló szabály került be a negyedik alaptörvény-módosítással az egyenlőségi szabályok közé, a XV. cikk (4) bekezdésébe: „Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.” Fontos hangsúlyozni, hogy a felzárkózás nem egyenértékű az Európában használt társadalmi befogadás terminussal, amely kizárólag a sérülékeny, rászoruló egyének vagy csoportok emberi méltóságának, alapvető jogainak tiszteletben tartásával valósítható meg alkotmányos formában. A társadalmi felzárkózás érdekében tehető állami beavatkozás intézményesítése az iskolai szegregáció alkotmányos alapját is megteremtheti, amely leginkább a roma gyermekeket érinti.

Itt érdemes ismét kitérni arra, hogy az Alaptörvény megszüntette a nemzeti és etnikai kisebbség fogalmát, s helyette a nemzetiség fogalmát alkalmazza, amelyet a vonatkozó sarkalatos törvény konkretizál. A terminológiai változást történeti okokkal és a kisebbségek ilyen irányú igényével magyarázták. A régi-új szóhasználat viszont figyelmen kívül hagyja azt a tényt, hogy Magyarországon nemcsak nemzeti kisebbségek élnek, hanem két etnikai kisebbség is (vagyis olyanok, amelyek egyetlen más államban sem alkotnak többségi nemzetet, azaz nincs „anyaországuk”): a roma és a ruszin. Ami a nyelvi és a kulturális jogokat illeti, a kisebbségi nyelvek védelmére vonatkozó köteleességvállalás csak a preambulumban található, míg a magyar nyelv és jelnyelv védelme az alapvető elvek között is garantált [az Alaptörvény H) cikkében],⁷⁸⁰ azaz normatív rendelkezés, amely elrendezés nem az alkotmány minimálkonszenzusjellegét és integráló funkcióját, hanem a többségi társadalmat védő, erősítő sajátos alaptörvényi szemléletnek felel meg.⁷⁸¹

⁷⁷⁸ Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés: „Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

⁷⁷⁹ Kovács (775. l.) 193–194.

⁷⁸⁰ Hasonlóan lásd a Velencei Bizottság 621/2011. sz. állásfoglalásának 45. pontját: „A Velencei Bizottság sajnálatosnak tartja, hogy a H) cikk, amely a magyar nyelv – mint az ország hivatalos nyelve – védelméről szól, nem tartalmaz garanciát a nemzeti kisebbségek nyelveinek védelme vonatkozásában. Ugyanakkor megállapítja, hogy a XXIX. cikk biztosítja e nyelvek használatát Magyarország »nemzetiségei« számára, és úgy értelmezi ezt a rendelkezést, mint amely magában foglalja az a kötelezettséget is, hogy az állam védje ezeket a nyelveket és támogassa megőrzésüket és fejlődésüket (lásd még a preambulomot és az Alaptörvény Q) cikkét).”

⁷⁸¹ Bár a nemzetiségi nyelvhasználatot a peres eljárásokban – legalább alkotmányos követelményként – a 2/2021. (I. 7.) AB határozat az egyenlő méltósághoz való jog megerősítése mellett védelemben részesítette.

Sajátosan reflektálja az etnicitás problémáját a negyedik alaptörvény-módosítás vélemény szabadságot korlátozó szabálya. A IX. cikk (5) bekezdése szerint: „[a] vélemény nyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő vélemény nyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.” Noha az alaptörvényi szövegben kizárólag itt jelennek meg az etnikai közösségek egyfajta alkotmányos védelem alanyaiként, a rendelkezés kisebbségvédelmi karakterét lerontja a többség védelmére vonatkozó fordulat, amelyet a Velencei Bizottság is aggályosnak talált.⁷⁸² A vélemény szabadság alkotmányba iktatott korlátozása az aránytalan, elfogult és ellentmondásos bírói gyakorlat fennmaradásának kedvez, amely a gyűlölet-bűncselekmények terén – drámai statisztikai adatokkal is alátámaszthatóan – túlnyomórészt a többségi társadalmat védi a roma kisebbséggel szemben.⁷⁸³

Szintén figyelmet érdemel a személy és a tulajdon ellen intézett, vagy ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához való jog (V. cikk), amelynek bevezetésével az egyén és az állam felelősségének határai bizonytalanná válnak. Kérdés ugyanis, hogy miként viszonyul az „önvédelemhez való alapjog” az állami kényszer monopóliumához, vagyis ahhoz a szabályhoz, miszerint az „Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult” a C) cikk (3) bekezdése alapján. Kérdés továbbá, hogyan viszonyul az új alapjog a Btk.-ban büntethetőséget kizáró okként meghatározott jogos védelemhez, amely az alaptörvény önérdékkövető szemléletétől eltérően korszerű szolidaritási elemet tartalmazva „kezeli a jogon kívüli helyzetet”, azaz nemcsak a saját, hanem mások személye, javai, sőt, a közérdek ellen intézett jogtalan támadás elhárítását is megengedi. A dogmatikai érdekességeken túl, e rendelkezés esetében is felmerül a gyanú, hogy voltaképpen címzettje a roma népesség, amelynek mélyszegénységben élő tagjai – legalábbis a társadalmi köztudat szerint – el „szoktak” követni tulajdon elleni szabálysértéseket.⁷⁸⁴ Ezzel ismét a többségi társadalom sztereotípiáit felerősítő alaptörvényi igazolónorma erodálja a politikai közösség szolidaritását, amit pedig az alkotmánynak támogatnia kellene.

A társadalmi szolidaritást illetően lényeges visszalépés, hogy a szociális biztonság az Alaptörvényben nem alapjogként, csupán az állam „törekvéseként” jelenik meg. Ennyiben mindössze államcél jelent, ami a hatályos alkotmányhoz képest visszalépésként értékelhető. Az ellátási jogcímek között (rászoruló körében) az idős kor nem jelenik meg a XIX. cikk (1) bekezdésében, hanem az a rászorultsági eseteiktől elválasztva, a (4) bekezdésben önállóan szerepel. A társadalombiztosítás alkotmányos

⁷⁸² A Velencei Bizottság 720/2013 sz. véleménye, 141. pont: „a közösségek méltóságáról szóló rendelkezések túlságosan homályosak, és a »magyar nemzet méltóságának« speciális védelme azzal a veszéllyel jár, hogy a jövőben a szólásszabadságot Magyarországon a magyar intézmények és közszereplők védelme érdekében korlátozhatják.”

⁷⁸³ A statisztikát és a gyakorlat mérlegét feldolgozza BALOGH Lídia – DINÓK Henriett – PAP András László: „A jog által láthatatlan? A gyűlölet-bűncselekmények szabályozási kérdései és gyakorlati problémái” *Fundamentum* 2012/4. 94–96.

⁷⁸⁴ Kovács (775. lj.) 190.

intézményként nem található meg a szövegben, helyette a „szociális intézmények és intézkedések rendszere” fordulatot alkalmazza a (2) bekezdés, mint a megfogalmazott államcél megvalósításának eszközét. A vizsgált cikk (3) bekezdése, miszerint „[t]örvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személy közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja” különösen aggályosnak tekinthető, mivel teljesen bizonytalan mércét tartalmaz. A „község számára hasznos tevékenység” megítéléséhez ugyanis nehezen állapíthatók meg objektív szempontok: „tevékenység” vagy „hasznosnak ítélt tevékenység” hiányában a támogatáshoz való jog kiüresíthető, akkor is, ha az érintett rászoruló és önhibáján kívül került válsághelyzetbe. Ez a szabály egyrészt megint csak a többségi társadalom előítéleteit és sztereotípiáit tükrözi, miszerint a romák segélyekből élnek, másrészt a kormányzat közmunka-programjának alkotmányos bázisát teremti meg.⁷⁸⁵ Statisztikai alátámasztás nélkül is alaposan feltehető, hogy a közfoglalkoztatási programok jelentős részében romák kerülnek a munkaviszonynál lényegesen kedvezőtlenebb, szociális helyett rendészeti implikációkkal jellemezhető jogviszonyba, amely tovább növeli a „mi” és az „ők” – alaptörvényi nemzetfogalomból is kiolvasható – különbségét.

Az Alkotmánybíróság 2012-ben felismerte, hogy az Alaptörvény teljesen szakított a korábbi Alkotmánynak a szociális biztonsághoz való joggal kapcsolatos megközelítésével, ezért szükségesnek tartotta a korábbi esetjog felülbírálatát. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a szociális biztonságról szóló új alkotmányos szabályozás nem biztosít alapjogokat, hanem csak állami feladatokat és célokat ír elő a XIX. cikk.⁷⁸⁶ Ez a cikk csak két esetben említ jogokat: először is az idők törvényben előírt állami nyugdíjhoz való jogát, másodsor pedig a törvényben előírt támogatáshoz való jogot bizonyos helyzetekben (anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyiség, árvaság és önhibán kívüli munkanélküliség). Ezek messze nem kikényszeríthető jogok, védelmük az állam lehetőségeitől és gazdasági helyzetétől függ.⁷⁸⁷

Az új alkotmányjogi környezet alapján az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel összhangban állónak találta, hogy a kormányzati többség átalakította a kordedvezményes nyugdíjazás rendszerét, a nyugdíjakat támogatásokkal és juttatásokkal helyettesítette, amelyek teljesen *ex gratia* alapúak, így nem is tartoznak a magántulajdon

⁷⁸⁵ Kovács (775. lj.) 191.

⁷⁸⁶ 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [37]–[38], megerősítve 9/2016. (IV. 6.) AB határozatban. A 40/2012. (XII. 6.) AB határozatban mindazonáltal a jogbiztonság és az esélyegyenlőség összefüggéseire figyelemmel megállapított alaptörvény-ellenességet, lásd Indokolás [65]: „Ahogyan azt az Alkotmánybíróság korábban megállapította, az Alaptörvény XV. cikk (4) és (5) bekezdései szerint megalkotott »külön intézkedéseknek« meg kell felelniük a jogbiztonság követelményének. A [megváltozott munkaképességű személyekre vonatkozó törvényi szabályozás vizsgált rendelkezése] ennek nem felel meg maradéktalanul. [Mivel] nemhogy nem segíti elő a rászoruló munkába állását, és az ő mielőbbi, teljes, és másokkal (az arra rá nem szoruló személyekkel) egyenlő mértékű társadalmi részvételét, éppen annak ellenében hat, hiszen bármilyen jogszerű eseti megbízásból vagy alkalmi munkából származó csekély összegű kereset a rehabilitációs ellátás szünetelését eredményezi. [A szabályozás] annak ellenére rendelkezik a rehabilitációs ellátás szüneteltetéséről, hogy a keresőtevékenységet végző, megváltozott munkaképességű személy rászorultsága (legalábbis átmenetileg) megszűnt volna, és a megélhetési minimumát biztosító jövedelmének megléte biztosított volna.”

⁷⁸⁷ 28/2015. (IX. 24.) AB határozat.

védelme alá. A tulajdon alkotmányos védelme csak azokra a szociális támogatásokra vonatkozik, amelyeknél az egyéni anyagi hozzájárulás indokolja azt. Az *ex gratia* juttatások a jogalkotó mérlegelési jogkörébe tartoznak, így nem élveznek alap- vagy alkotmányos védelmet – egyetlen kritérium, hogy nem alapulhatnak önkényes döntésen.⁷⁸⁸ Az érvelésben nem jelentek meg az emberi méltóságra vagy a társadalmi szolidaritásra való hivatkozások.⁷⁸⁹

A szociális jogok védelmi szintjét az állam csökkentheti, érvelt az Alkotmánybíróság, és az állami feladatok egyrészt olyan intézményrendszer kialakítására korlátozódnak, amelyben az alkotmányos jogok érvényesülhetnek, másrészt – a szociális intézményekhez való hozzáférés tekintetében – a törvényen alapuló jogokat kell körvonalazni. A testület megjegyezte, hogy az Alaptörvény éppen az állam korlátozott gazdasági teljesítőképességét igazolja vissza, és tiszteletben tartja a tényt, hogy a korábbi jóléti modell fenntarthatatlan.⁷⁹⁰ Valamiféle alkotmányos védelem azonban továbbra sem kizárt, mert az Alaptörvény által felsorolt bizonyos helyzetek – bár nem alanyi alapjogokat generálnak, de – „alaptörvényi háttérrel” teremtenek bizonyos, törvényen alapuló jogosultságok számára.⁷⁹¹

Míg az Alkotmánybíróság összességében alkotmányosan igazoltnak látta az ellátások rendszerének átalakítását, az EJEB szubszidiárius módon garantál némi jogorvoslatot, bár a szociális jogok védelme kívül esik az EJEE hatókörén. Példa erre a Nagy Béláné kontra Magyarország ügy,⁷⁹² amely a kérelmezőnek folyósított társadalombiztosítási ellátásra vonatkozott, aki közel tíz éven keresztül rokkantsági ellátásban részesült, amelyet aztán visszavontak. A kifizetések újraindítására irányuló kérelmet elutasították, mivel egy jogszabályi változás azzal járt, hogy a kérelmező már nem volt jogosult az ellátásra, noha fizikai állapotában nem következett be változás. Az EJEB megállapította, hogy a tulajdon védelméről szóló 1. jegyzőkönyv 1. cikke volt alkalmazandó az ügyre, mivel a kérelmezőnek jogos elvárása volt arra, hogy megkapja a nyugdíjat, ha megfelel a korábbi jogszabályban meghatározott feltételeknek. Bár az ellátás nyújtásának megtagadása törvényen alapult (mivel az új jogszabályból eredt) és legitim célt szolgált (közpénzek megtakarítása), ugyanakkor nem volt arányos: különösen azért, mert egy kiszolgáltatott személyt egyetlen jelentős jövedelemforrásától teljes mértékben megfosztott, úgy, hogy az ellátás megvonása visszamenőleges hatályú jogszabályon alapult, amely nem tartalmazott a felperes esetére alkalmazandó átmeneti rendelkezéseket.

Egy másik szabály is ellentmond az egyenlő méltóság elvének – és a társadalmi

⁷⁸⁸ 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [32]; 25/2016. (XII. 21.) AB határozat, Indokolás [24].

⁷⁸⁹ A 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, bár az indítványozó ombudsman is csak a jogbiztonság és az esélyegyenlőség sérelmére hivatkozott.

⁷⁹⁰ 25/2016. (XII. 21.) AB határozat, Indokolás [21].

⁷⁹¹ 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [34]: „Ebből az következik, hogy jölehet a XIX. cikk jellemzően államcélokról, és nem alapvető jogokról szól, az Alaptörvénynek ez a cikke »Alaptörvényben biztosított jogot« tartalmaz abban az értelemben, hogy törvényi jogosultságoknak (meghatározott élethelyzetekhez kötve) alaptörvényi háttérrel ad. Habár a törvényi feltételek részletei vagy a nyugdíjra jogosultság feltételei, mint konkrét részletszabályok nem az Alaptörvényből következnek, az alaptörvényi háttér azt jelenti, hogy az elvont jogosultság mind az állami nyugdíjat, mind a nők fokozott védelmét illetően az Alaptörvényből ered.”

⁷⁹² Béláné Nagy v. Hungary (application no. 53080/13), Judgment of 13 December 2016 (Grand Chamber).

szolidaritásnak, a tágabb értelemben vett humanizmusnak is – a 2018. évi hetedik módosítás után: ez a hajléktalanság kriminalizálása. Az Alaptörvény XXII. cikkének (3) bekezdése azóta a következőképpen szól: „Tilos az életvitelszerű közterületen tartózkodás.” A módosítás felülírta az Alkotmánybíróságnak a szabálysértési törvényről szóló korábbi, 2012-es határozatát,⁷⁹³ amelyben a testület kimondta, hogy a közterületen való életvitelszerű tartózkodás szankcionálása nem felel meg az emberi méltóság védelme követelményének.

Közvetlenül a hetedik módosítás után a szabálysértési törvényt is módosították, és bevezették a közterületen való életvitelszerű tartózkodás szabálysértését, amelyhez megalázó eljárás társul: a rendőrök jogosultak hajléktalanokat hajléktalanszállókra utasítani, és letartóztathatják őket, ha 90 napon belül háromszori felszólítás után nem engedelmeskednek (a három felszólítás történhet egyazon napon belül).

Ezt a jogszabályt 2018 októberétől és az azt követő hónapokban öt különböző elsőfokú bíróság öt bírója támadta meg az Alkotmánybíróság előtt, mivel álláspontjuk szerint az új szabályozás sérti az emberi méltóságot, a jogbiztonságot, a tisztességes eljáráshoz való jogot, a személyi szabadsághoz való jogot. Az Alkotmánybíróság 2019. június elején tette közzé döntését,⁷⁹⁴ és kimondta, hogy a hajléktalanok kriminalizálása és bebörtönzése összhangban van az Alaptörvénnyel. A többségi határozat indokolásában ez áll: „Az Alaptörvény értékrendje szerint a nincstelenségre, a hajléktalanságra senkinek nincs joga, ez az állapot nem az emberi méltósághoz való jog része, éppen ellenkezőleg, ez a helyzet olyan a társadalmi együttélés és az egyéni élet egymáshoz kapcsolódó diszfunkcióiból keletkezik, amelyeket a hűség, a hit és szeretet alapján álló társadalomnak ezen elvek alapján kell kezelnie, s lehetőség szerint megszüntetnie.”⁷⁹⁵ Ebből az is levezethető, hogy a rászoruló, utcán élő emberek nem osztoznak az egyenlő méltóság értékében. Kilenc alkotmánybíró szerint a hajléktalanokat büntetni kell, ha nem működnek együtt az állammal⁷⁹⁶ – azzal az állammal, amely

⁷⁹³ 38/2012. (XI. 14.) AB határozat.

⁷⁹⁴ 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, lásd hozzá Kiss – LÉVAY (491. lj.).

⁷⁹⁵ 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [102].

⁷⁹⁶ 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [50]: „Az alkotmányos jogok gyakorlása elválaszthatatlan az alkotmányos kötelezettségek teljesítésétől. [...] Az egyén az alkotmányos jogai gyakorlása, illetve alkotmányos kötelezettségei teljesítése során együttműködni köteles nemcsak a közösség tagjaival, de az objektív intézményvédelem biztosítására köteles állammal is.” A nemzeti együttműködés rendszerében ez így konkretizálódik: 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [60]: „Az egyén közösségben él, jogai, így alkotmányos jogai gyakorlása során is nemcsak önmagáért, de a közösség többi tagja iránt is felelősséggel tartozik; alkotmányos joggyakorlása egyensúlyban kell, álljon a közösség tagjaként a közösségért is viselt felelősséggel. Ennek az egyensúlynak a fenntartásához nélkülözhetetlen az együttműködési kötelezettség teljesítése. A jogellenes magatartás, az alaptörvényi tilalom megszegése kívül esik az alapjogok alkotmányos védelmi körén, megbontja a fenti egyensúlyt. Az állam köteles az Alaptörvény XXII. cikk (2) bekezdésben foglalt államcél, és az ehhez kapcsolódó alkotmányos jogok biztosítása érdekében az objektív intézményvédelem biztosítására. Ennek az állami feladatnak az ellátásához az Alaptörvény O) cikke értelmében az önmagáért és a közösség tagjaiért egyaránt felelős személy köteles hozzájárulni, annak hatékony ellátásában köteles tevékenyen közreműködni. Másként megfogalmazva, köteles az állami feladat ellátásában együttműködni az állammal. Az egyén önmagáért és a közösségért viselt felelősségből nem az életvitelszerű közterületi tartózkodás önkéntes, szabad választása és ezzel az alaptörvényi tilalom megsértése, hanem az állammal történő konstruktív együttműködés kötelezettsége kell, hogy következzen.”

korábban magukra hagyta őket –, amikor elmulasztotta teljesíteni a szociális ellátási kötelezettségét. A többségi határozat szerint az alapvető jogok gyakorlása az egyén alkotmányos kötelezettségeinek teljesítésétől függ,⁷⁹⁷ ami az 1989 előtti államszocialista jogrendszer „állampolgári jogszemléletét” jellemezte.

A többség álláspontja alapján „az emberi méltóság az Alaptörvény szerint a társadalomban élő, a társadalmi együttélés felelősségét hordozó egyén méltósága”. Ez az értelmezés szakítást jelent az 1990-es évek méltóság-értelmezésével, amelynek lényege az volt, hogy az ember méltósága sérthetetlen, az ember-lét immanens, lényegi sajátja, az ember jogállásának alapja, amely független attól, hogy az egyén az emberi képességekből mennyit valósít meg és miért annyit.⁷⁹⁸ Az európai alkotmányos demokráciák elismerték, hogy az egyének nemcsak polgári és politikai jogaikban egyenlők, hanem az egyenlő méltóság alapján a kockázataikban is. Míg a politikai közösség formális összetartozása az állampolgárságban jut kifejezésre, addig a személyes és az egyéni szükségletekből és kockázatokból fakadó egymásrautaltság a szociális jogokban és intézményekben – a szolidaritási jogokban – nyilvánul meg. A magyar alkotmányos rendszer és szereplői ezt nem ismerik el és védtelenül hagyják a társadalom kiszolgáltatott csoportjait.

Ebbe a körbe tartoznak a menedékkérők, akiknek a jogi helyzetével kapcsolatos – uniós jogi – normakonfliktusokra az értekezés más részeiben már utaltam. Az Alkotmánybíróság esetükben is talált alaptörvényi igazolást a jogkorlátozásokra. Igaz, hogy a 2021. decemberi határozatában megemlítette, a menedékkérőknek is joguk van az emberi méltósághoz, de azt is leszögezte, hogy az ügyhöz nem tartozik annak vizsgálata, hogy az állam e téren eleget tett-e az alapjogi kötöttségből adódó kötelezettségeinek. A döntés egyébként az illiberális jogrend tipikus hibrid határozata, hosszas fejtegetések alapján fonja össze a hajléktalan-határozat új mércéit az 1990-es évek jogelveivel, kvázi azokra építve az új optikát, amelyben az egyén önazonossága a közösségi identitásba ágyazott, determinált (a „hagyományos társadalmi környezet a születés által determinált természetes kötöttség”). Az egyén önrendelkezése alapján ugyan megváltoztathatja önazonosságát (bár a testület szerint nehezen), de ha „az önazonosság tartalmi elemeit művileg, nem demokratikus úton változtatja meg

⁷⁹⁷ 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [100]: „Az önrendelkezési jog, illetve a cselekvési autonómia az emberi méltósághoz való alapjog szelvényjogai. Ezen jogok állított sérelme kapcsán figyelembe kell venni az alkotmányos jogok (önrendelkezés, cselekvési autonómia) és kötelezettségek (együttműködés) illetve tilalmak (életvitelszerű közterületen tartózkodás) szoros összetartozását, és azt is, hogy az Alaptörvényben tiltott magatartások, illetve a szabálysértések, mint a társadalomra – a bűncselekményeknél kisebb fokban – veszélyt jelentő magatartások mindenkor korlátját képezik a mondott szelvényjogoknak. Az alkotmányos jogok gyakorlása elválaszthatatlan az alkotmányos kötelezettségek teljesítésétől és az alkotmányos tilalmak megtartásától. Az önrendelkezési jog, illetve a cselekvési autonómia nem terjed ki az alaptörvényi tilalom megszegésére, az Alaptörvényben tiltott magatartás választására, sem pedig szabálysértés elkövetésére. Az önrendelkezési jog, illetve a cselekvési autonómia a Szabs. tv. támadott szabályozásán keresztül szükséges korlátozás alá esik, mert az alkotmányosan védett érték (közterületi közcélú jogszabályi keretek között történő »bárki« általi használata) illetve ahhoz kapcsolódóan mások alapjogai ezt megkövetelik.”

⁷⁹⁸ A határozathoz öt alkotmánybíró különvéleményt csatolt, közülük Schanda Balázs alkotmánybíró implicit módon hivatkozott az 1990-es évekbeli méltóság értelmezésre, amellyel a 2019-es határozat szembe megy.

az állam (vagy azon kívüli más szervezet), az sértheti mind az egyén önazonosságát, mind az ennek megváltoztatása terén fennálló önrendelkezését”.⁷⁹⁹

A kilencedik alaptörvény-módosítás pedig – 2020 decemberében, a koronavírus-járvány második magyarországi hullámának felfutása idején – egyrészt a család fogalmát meghatározó L) cikket egészítette ki azzal, hogy „[a]z anya nő, az apa férfi”, másrészt a gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez való jogáról szóló XVI. cikkbe bekerült: „Magyarország védi a gyermekek születési nemének megfelelő önazonossághoz való jogát, és biztosítja a hazánk alkotmányos önazonosságán és keresztény kultúráján alapuló értékrend szerinti nevelést.” Az indoklás szerint „az emberi méltósághoz az is hozzátartozik, hogy minden gyermeknek joga van a születési nemének megfelelő önazonossághoz, melynek része, hogy védelmet élvezzen a testi-lelki integritása ellen ható szellemi vagy biológiai beavatkozásokkal szemben”. Ez a szexuális kisebbségek, különösen a transzneműek jogait⁸⁰⁰ szűkítő jogalkotást alapozott meg. Eközben a családokra, családi élet védelmére irányuló európai bírósági gyakorlat más irányba halad.⁸⁰¹

Noha az Alaptörvény a felszínen elismeri a méltóság, az egyenlőség és a szolidaritás értékeit, a szöveg mélyreható elemzése megvilágítja az ellentmondásokat, az egyenlőtlen helyzeteket igazoló, szegregáló jellegű szabályokat. Az Alaptörvény nem alkalmas a politikai közösség és a magyar társadalom integrálására, bár vélhetően nem is ezzel a szándékkal készült. Az többféle szempontból is egyértelműen a „többség” alkotmánya, amelyben a legkevésbé sincs szó arról, hogy a „részekre szakadt” nemzetet politikailag és társadalmilag szolidáris közösségként definiálja.

⁷⁹⁹ 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indoklás [41].

⁸⁰⁰ BALOGH Lídia: „Anyák, apák és gyerekek az alkotmányban?: »Gender-ügyek« az Alaptörvény 9. módosítási javaslata kapcsán” *JTI Blog 2020*, <https://bit.ly/3byB9SE>

⁸⁰¹ Lux Ágnes: „A család fogalmának nemzetközi és európai szabályrendszere” *Közjogi Szemle* 2021/4. 29–36.

ZÁRÓ GONDOLATOK

Kutatásaim tanulságai a következőkben összegezhetők.

A „globális alkotmányosság” és a „többdimenziós alkotmányos térség” kiegyensúlyozott értékelése szempontjából lényeges, hogy a nemzetközi jog az utóbbi évtizedekben jelentős változáson ment át szabályozási tárgya, nemzeti joghoz való viszonya, címzettjei, a normaalkotás eljárásrendje, valamint az alapul szolgáló nemzetközi értékrend tekintetében. Különös jelentősége van annak a ténynek, hogy a nemzetközi jog címzettjei már nem csupán az államok, hanem az univerzalista felfogás szerint egyének és szervezeteik is. A nemzetközi jog fejlesztése továbbá nem kizárólag szerződési alapú, hanem nagy szerepet kapnak benne a rugalmasabb jogképződési mechanizmusok, így a nemzetközi intézmények szabályozó vagy végrehajtó aktusai is. E változásokra tekintettel a nemzetközijog-tudomány is új megközelítéseket alkalmaz a partikularista (szuverenitás-orientált) és az univerzalista (egyetemes értékekre alapozott) megközelítések továbbfejlesztésével.

Ugyanakkor a nemzetközi jog alkotmányos rendként való felfogásának realitása ma még legalább annyira vitatható, mint ahogy az uniós jog alkotmányos karakterével kapcsolatban is élénk vita folyik. Európai (uniós) nézőpontból az mindenképpen kimutatható, hogy háromirányú kölcsönhatás mutatkozik a rendszerek között: az európaizálódás (a nemzetközi és a belső jog tekintetében), a nemzetköziesedés (az Európa-jog és a tagállami jog vonatkozásában), valamint az alkotmányosodás (az Európa-jog és a nemzetközi jog szempontjából). (i) Az európaizálódás közelebről jelenti egyrészt az EU hatását a nemzetközi és a nemzeti jogalkotásra, másrészt a nemzetközi közjogi szabályok uniós (közösségi) szervek által történő alkalmazását, és ebből kifolyólag azok módosult belső (nemzeti) jogi helyzetét (háromoldalú kapcsolat). (ii) A nemzetköziesedés e megközelítésben a nemzetközi szervezetek számának gyarapodására, és ezek befolyásának növekedésére, illetve arra utal, hogy a nemzetközi együttműködésben való problémamegoldás olyan előnyökkel jár az államok és a regionális integrációs szervezeteik számára, amelyek előbbieket szuverenitási igényeik visszavonására, utóbbiakat a nemzetközi jogrend elsőbbségének elfogadására készítetik. (iii) Az alkotmányosodás pedig abban ragadható meg, hogy az alkotmányjogi fogalomkészlet és az alkotmányi értékek szükségszerűen cirkulálnak a jogrétegek között, különösen

a bírói jogfejlesztés révén – ez az uniós jogban különösen a jogállamiság és az alapjogok védelme terén azonosítható.

A nemzetközi és az uniós jog alkotmányosításának megragadását nehezíti, hogy az alkotmányos rendben létező és működő olyan jelenségek, mint közhatalom-gyakorlás, társadalmi integráció, politikai közösség, demokratikus legitimitáció másként valósulnak meg és másként értelmezendők globális kontextusban, mint nemzeti szinten. Az alkotmány tág értelemben vett fogalma „adaptálható” ugyan valamely nemzetközi vagy nemzetek feletti szervezet alapító szerződésére (alapkormányára), ettől az még nem rendelkezik a szűkebb értelemben vett (államhoz kötött) alkotmány sajátos (integráló, konszenzusképző, stabilizáló, rendező, racionalizáló stb.) funkcióinak teljességével. Ez az európai integráció „alkotmányos alapchartájára”, az alapító szerződésekre is igaz, amelyek csak az Európai Bíróság gyakorlatának hatására teljesítenek alkotmányos funkciókat.

A belső jogban az alkotmány és az abban tételezett rend meghatározó jelentőségű a belső közrend szempontjából. A belső közrend a belső jogrendszer fogalmi keretei között marad. Közrendbe ütközés megállapításához a gyakorlatban az alkotmány garanciális szabályainak, alkotmányi alapjogoknak, alapkötelességeknek, tilalmaknak a sérelme szükséges, illetve olyan jogszabályok sérelme, amelyek közvetlenül a gazdasági, társadalmi (politikai) rend alapjaira vonatkoznak. A nemzetközi közrend ehhez képest aligha értelmezhető egyfajta „alkotmányos világrendre” szabott jogrendszerben, hiányoznak ugyanis a konszenzuson alapuló fogalmi keretek. (A „világállamra” irányuló vízió már rég feloldódott a strukturálisan egyszerűbb következménynek számító globalizáció jelenségében, ami egyrészt azzal magyarázható, hogy a második világháború után a nemzetközi jogrendben a háború teljes elutasításával az államok erőszakos összeolvasztása nem elfogadható opció, másrészt azzal, hogy a népszuverenitás elve alapján nem várható el az alkotmányjogilag konstituált népként identikus alanyok, a politikai közösségek tagjai, vagyis az egyének önfeladása.)

Annyi bizonyos, hogy a nemzetközi jog mai fejlettsége mellett a nemzetközi és a szupranacionális dokumentumok is tartalmazznak tárgyuknak megfelelően jogi alapértékeket. Ezek jelentős része a nemzeti alkotmányokban is megjelenik alkotmányi értéként. A világrendben a nemzetközi intézményrendszer annyiban „alkotmányos”, amennyiben a nemzetközi szervezetek megfelelnek az önmaguk számára meghatározott alapértékeknek (például céloknak és elveknek), amelyek kitérnek a rájuk vonatkozó dokumentumokból.

A nemzetközi intézményrendszer „alkotmányossága” szempontjából orientációt jelenthet továbbá a nemzetközi *ius cogens*, amely a nemzetközi jog összes alanyára kötelező nemzetközi közrendként érthető, és amelytől nem lehet eltérni – tartalma tekintetében viszont számos nyitott kérdés merül fel. A körébe tartozó normák (például emberi jogok védelme, államok szuverén egyenlősége, népek és nemzetek önrendelkezése, erőszak tilalma stb.) rendszere ugyanis nem tekinthető lezártnak; eredetük szerint részben szerződéses, részben szokásjogi, részben bírói gyakorlaton alapuló normákról van szó, s kogeneciájuk elnyerésének módja (eljárása) sem rögzített. Kodifikáltság hiányában a nemzetközi *ius cogens* legfeljebb „alkotmányos orientációt” jelenthet a nemzetközi közrend megragadásához, de nem tekinthető annak bázisaként.

A nemzetközi és a nemzetek feletti jogot közvetett módon a nemzeti alkotmányok és az alkotmánybíróságok is legitimálják. A demokrácia és a jogállamiság koncepcióján nyugvó alaptörvények változatos megfogalmazásban kifejezésre juttatják a nemzetközi jog általános szabályainak elismerését, dualista vagy monista alapon elhelyezik a nemzetközi (szerződési) jogot a belső jogban, egyesek kiemelik az emberi jogi tárgyú nemzetközi egyezmények fokozott elsőbbségét, a külső szuverenitás korlátjaként utalnak a nemzetközi kötelezettségvállalásokra, különösen a háború elutasítására és az együttműködési kötelezettségre.

A nemzetközi kapcsolatokra nyitott államban az alkotmányi rendelkezéseket általában a nemzetközi jogra tekintettel kell értelmezni, mivel a nemzetközi kötelezettségek még az alkotmányozó hatalom számára is korlátként jelennek meg és bekerülnek az alkotmányi értékrendbe. Az azonban már a nemzeti alkotmányvédelmi mechanizmus hatékonyságán, az alkotmányértelmezési és jogalkalmazási gyakorlaton múlik, hogy az alkotmány nemzetközi és európai jogi tárgyú rendelkezései mennyiben és milyen hatékonyan érvényesülnek az adott államban.

A helyzetet nehezíti a hibrid és az illiberális természetű alkotmányos berendezkedések erősödése és módszereik terjedése a 21. században. Sajátosságuk, hogy az alkotmányos demokráciák fogalmkészletét és intézményeit felhasználva, a jogintézmények funkcióját értelmezés útján elterelve és szelektíven alkalmazva, súlytalanítják az alkotmányosság alapelveit, továbbá visszaszorítják a nemzetközi és a nemzetek feletti jog hatalomkorlátozó és jogérvényesítő hatásait jogrendjük vonatkozásában. Erre számos példát láttunk a magyar közjogi átalakulás vizsgálatakor. Ehhez csupán előfeltétel az alkotmánybíráskodás kapacitásának korlátozása, ezt követően az alkotmányvédelem az illiberális jogrend logikájának megfelelően és keretei között használja értelmezési támpontként a nemzetközi és az európai standardokat, fogja vissza a részvételt az európai bírósági együttműködésben, és az új értékrendet tükröző alapszabályt érvényesíti a jogalkalmazás kontrolljában. Az interakciók nem szűnnek meg a többdimenziós alkotmányos térben, de az intenzitásuk, irányuk változik, és az alkotmányosság alapelveinek, valamint a globális és az európai standardoknak a hatása, az alapjogok szubjektív védelmi köre pedig szűkül.

IRODALOM

- ACKERMAN, Bruce: „The Rise of World Constitutionalism” *Virginia Law Review* (83) 1997.
- ÁDÁM Antal: „A posztmodernitásról és a posztdemokráciáról” *Közjogi Szemle* 2012/1.
- ÁDÁM Antal: „A rendőrség az alkotmányi értékek között” in GAÁL Gyula – HAUZINGER Zoltán (szerk.): *Pécsi határőr tudományos közlemények IX.* (Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja 2008).
- ÁDÁM Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás* (Budapest: Osiris 1998).
- ÁDÁM Antal: *Bölcsélet, vallás, állami egyházjog* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2007).
- AMAR, Vikram David – Mark V. TUSHNET (eds.): *Global perspectives on constitutional law* (New York – Oxford: Oxford University Press 2009).
- AMLEIGH, C. Mac: „Harmonising Global Constitutionalism” *Global Constitutionalism* (5) 2016.
- ARNOLD, Denis G.: „Corporations and Human Rights Obligations” *Business and Human Rights Journal* 2016/2.
- ARNOLD, Denis G.: „Transnational Corporations and the Duty to Respect Basic Human Rights” *Business Ethics Quarterly* 2010/3.
- BAKÓ, Beáta Csilla: „Judges sitting on the Warsaw-Budapest express train: the independence of Polish and Hungarian judges before the CJEU” *European Public Law* 2020/3.
- BAKÓ, Beáta: „The Zaublerlehrling Unchained?: The Recycling of the German Federal Constitutional Court’s Case Law on Identity-, Ultra Vires- and Fundamental Rights Review in Hungary” *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 2018/4.
- BALDUS, Manfred: „Zur Relevanz des Souveränitätsproblems für die Wissenschaft vom öffentlichen Recht” *Der Staat* 1997/3.
- BALOGH Lidia – DINÓK Henriett – PAP András László: „A jog által láthatatlan? A gyűlölet-bűncselekmények szabályozási kérdései és gyakorlati problémái” *Fundamentum* 2012/4.

- BALOGH Lídia: „Anyák, apák és gyerekek az alkotmányban?: »Gender-ügyek« az Alaptörvény 9. módosítási javaslata kapcsán” *JTI Blog* 2020, <https://bit.ly/3byB9SE>
- BARAGGIA, Antonia – Giuseppe MARTINICO: „Who is the Master of the Treaties? The Compact Theory in Karlsruhe” *Diritti Comparati* 15 May 2020, <https://bit.ly/3cZCcvn>
- BÁRD Károly – BÁRD Petra: „Összhang, vagy kollízió? Hol tart Magyarország 25 évvel az EJEE-hez való csatlakozás után a strasbourgi elvárásoknak való megfelelésben?” *Állam- és Jogtudomány* 2017/4.
- BÁRD, Petra – DIMITRY V. KOCHENOV: „War as a pretext to wave the rule of law goodbye? The case for an EU constitutional awakening” *European Law Journal* 2021/1–3.
- BÁRD, Petra – Sergio CARRERA: „The Commission’s Decision on »Less EU« in Safeguarding the Rule of Law: A play in four acts” *CEPS Policy Insights* 2017/08. <https://bit.ly/3Q0Teb3>
- BELOV, Martin (ed.): *Populist Constitutionalism and Illiberal Democracies. Between Constitutional Imagination, Normative Entrenchment and Political Reality* (Intersentia 2021).
- BENCZE Mátyás: „A jogi döntések minőségének mérhetősége” in JAKAB András – SEBŐK Miklós (szerk.): *Empirikus jogi kutatások* (Budapest: Osiris 2020).
- BENDA, Ernst – Eckart KLEIN: *Verfassungsprozessrecht* (Heidelberg–München–Landsberg–Frechen–Hamburg: C.F. Müller 2012).
- BENHABIB, Seyla: *Another Cosmopolitanism, with the Commentaries by Jeremy Waldron, Bonnie Honig, Will Kymlicka* (ed. Robert Post) (Oxford: Oxford University Press 2006).
- BERGKAMP, Penelope: UK Supreme Court enables expansive supply-chain liability, <https://bit.ly/3JwkzzE>
- BERNAZ, Nadia: The Draft UN Treaty on Business and Human Rights: the triumph of realism over idealism, <https://bit.ly/3btDWfS>
- BESSELINK, Leonard F. M.: „General Report” in Julia LAFFRANQUE (ed.): *The Protection of Fundamental Rights Post-Lisbon: The Interaction between the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the European Convention on Human Rights and National Constitutions* (Tallinn: Tartu University Press 2012).
- BESSELINK, Leonard F. M.: „National and constitutional identity before and after Lisbon” *Utrecht Law Review* 2010/3.
- BESSELINK, Leonard F. M.: „The Bite, the Bark and the Howl: Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives” in András JAKAB – Dimitry KOCHENOV (eds.): *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States’ Compliance* (Oxford: Oxford University Press 2017).
- BEYME, Klaus von: „Verfassung und politisches System” *Politische Bildung* 1984/1.
- BIBÓ István: „Emlékirat – Magyarország helyzete és a világhelyzet” in BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok*, <https://bit.ly/3P3knsC>

- BIERNAT, Stanislaw – Ewa ŁĘTOWSKA: „This Was Not Just Another Ultra Vires Judgment!: Commentary to the statement of retired judges of the Constitutional Tribunal” *VerfBlog* 27 October 2021, <https://bit.ly/3BCBQ8l>
- BILCHITZ, David: „The Necessity for a Business and Human Rights Treaty” *Business and Human Rights Journal* 2016/2.
- BILCHITZ, David: „The Ruggie Framework: An Adequate Rubric for Corporate Human Rights Obligations?” *SUR – International Journal on Human Rights* 2010/12.
- BITSKEY Botond – TÖRÖK Bernát: *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve* (Budapest: HVG-ORAC 2015).
- BLOKKER, Paul – Bojan BUGARIC – Gábor HALMAI: „Introduction: Populist Constitutionalism: Varieties, Complexities, and Contradictions” *German Law Journal* 2019/3.
- BLOKKER, Paul: „Populist constitutionalism” in Carlos de la TORRE (ed.): *Routledge Handbook of Global Populism* (London: Routledge 2018).
- BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra: „Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában I.” *Európai Jog* 2007/2.
- BLUTMAN László: „A jogállamiság követelménye az Európai Unió jogában: felújítás alatt” *Jogtudományi Közlöny* 2021/6.
- BLUTMAN László: „A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemben” *Alkotmánybírósági Szemle* 2010/2. 9
- BLUTMAN László: „A nemzetközi jog érvényesülése a magyar belső jogban: két előkérdés” in BLUTMAN László – CSATLÓS Erzsébet – SCHIFFNER Imola (szerk.): *A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra* (Budapest: HVG-ORAC 2014).
- BLUTMAN László: „Az Alkotmánybíróság és az alkotmány feletti normák: könnyű liaison elkötelezettség nélkül?” *Közjogi Szemle* 2011/4.
- BLUTMAN László: „Az Alkotmánybíróság és az előzetes döntéshozatali eljárás” *Közjogi Szemle* 2015/4.
- BLUTMAN László: „Az Alkotmánybíróság határozata arról, hogy egyes uniós jogi aktusok végrehajtása mellőzhető-e az Alaptörvényre tekintettel. Az uniós jog elsőbbsége és az Alaptörvény” *Jogesetek Magyarázata* 2022/1.
- BLUTMAN László: „Az Alkotmánybíróság szuverenitásképe: problémák és ellentmondások” *Jogtudományi Közlöny* 2019/12.
- BLUTMAN László: „Az alkotmányos és európai alapjogok viszonya” in BODNÁR László (szerk.): *EU-csatlakozás és alkotmányozás* (Szeged: SZTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék 2001).
- BLUTMAN László: „Az uniós jog elsőbbsége: alkotmánybíróságok lázadása” *Közjogi Szemle* 2022/1.
- BLUTMAN László: „Hat tévhit a jogértelmezésben” *Jogesetek Magyarázata* 2015/3.
- BLUTMAN László: „Szürkületi zóna: az alaptörvény és az uniós jog viszonya” *Közjogi Szemle* 2017/1.
- BLUTMAN László: „Törésvonalak az Alkotmánybíróságon: mit lehet kezdeni a nemzetközi joggal?” *Közjogi Szemle* 2019/3.

- BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban – a Brexit után* (Budapest: HVG-ORAC 2020).
- BLUTMAN, László: „Red Signal from Karlsruhe: Towards a New Equilibrium or New Level of Conflict?” *Central European Journal of Comparative Law* 2020/1.
- BODA-BALOGH Éva – FAZEKAS Flóra – GYÓRFI Tamás – KOVÁCS Ágnes – SÓLYOM Péter: „A magyar alkotmánybírák ítélkezési gyakorlatának változásai az autokratikus fordulat idején – empirikus elemzés” *Fundamentum* 2021/1.
- BODA, Zsolt – Mihály TÓTH – Miklós HOLLÁN – Attila BARTHA: „Two Decades of Penal Populism – The Case of Hungary” *Review of Central and East European Law* 2022/1.
- BODNÁR, Eszter: „The Rule of Law, democracy, and human rights in Hungary: Tendencies from 1989 until 2019” in Tímea DRINÓCZI – Agnieszka BIEŃ-KACAŁA (eds.): *Rule of Law, Common Values, and Illiberal Constitutionalism: Poland and Hungary within the European Union* (Abingdon: Routledge 2020).
- BODNÁR, Eszter: „The use of comparative law in the practice of the Hungarian Constitutional Court: An empirical analysis (1990–2019)” *Hungarian Journal of Legal Studies* 2020/1.
- BODONI, Stephanie: „EU Court Faces »Declaration of War« From German Top Judges” *Bloomberg* 5 May 2020, <https://bloom.bg/3buyNET>
- BOGDANDY, Armin von – Luke Dimitrios SPIEKER: „Countering the Judicial Silencing of Critics: Article 2 TEU Values, Reverse Solange, and the Responsibilities of National Judges” *European Constitutional Law Review* 2019/3.
- BOGDANDY, Armin von – Luke Dimitrios SPIEKER: „Restoring the Rule of Law Through Criminal Responsibility” *VerfBlog* 10 December 2021, <https://bit.ly/3OVKBNQ>
- BOGDANDY, Armin von – Matthias KOTTMANN – Carlino ANTPÖHLER – Johana DICKSCHEN – Simon HENTREI: „Reverse Solange: Protecting the essence of fundamental rights against EU Member States” *Common Market Law Review* 2012/2.
- BOGDANDY, Armin von – Piotr BOGDANOWICZ – Iris CANOR – Matthias SCHMIDT – Maciej TABOROWSKI: „Drawing Red Lines and Giving (Some) Bite – the CJEU’s Deficiencies Judgment on the European Rule of Law” *VerfBlog* 3 August 2018, <https://bit.ly/2Ak7REb>
- BOGDANDY, Armin von – Sergio DELLAVALLE: „Universalism and Particularism as Paradigms of International Law” *IILJ Working Papers* 2008/3.
- BOGDANDY, Armin von: „A nemzeti jogtudomány az európai jogi térségben – kiáltvány” in JAKAB András – MENYHÁRD Attila (szerk.): *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal* (Budapest: HVG-ORAC 2015).
- BOGDANDY, Armin von: „Constitutionalism in International Law: Comment on a Proposal from Germany” *Harvard International Law Journal* 2006/1.
- BOGDANDY, Armin von: „European Law Beyond »Ever Closer Union« – Repositioning the Concept, its Thrust, and the ECJ’s Comparative Methodology” *European Law Journal* (22) 2016.

- BOGDANDY, Armin von: „Founding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch” *European Law Journal* 2010/2.
- BOGDANDY, Armin von: *Doctrine of Principles. Jean Monnet Working Paper Series 9/03.1.* (New York: NYU School of Law 2003).
- BOKROS Attila: „A jogállamiság értékének védelme az Európai Unióban – korszakváltás az uniós jogállamiság-védelemben” *Jogi Tanulmányok* 2016.
- BOROWSKY, Martin: „Kapitel VII. Allgemeine Bestimmungen” in Jürgen MEYER (Hrsg.): *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (Baden-Baden: Nomos 2003).
- BOZÓKI, András – Dániel HEGEDŰS: „An externally constrained hybrid regime: Hungary in the European Union” *Democratization* 2018/7.
- BRAGYOVA ANDRÁS – GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA: „Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alaptörvényben?” *Állam- és Jogtudomány* 2016/3.
- BRAGYOVA András: „Az értelmezés hatalma. Az alkotmánybíráskodás és az Emberi Jogok Európai Bíróságának kapcsolata, különös tekintettel Magyarországra” *Alkotmánybírási Szemle* 2011/1.
- BRAGYOVA, András: „No New(s), Good News? The Fundamental Law and the European law” in Gábor Attila TÓTH (ed): *Constitution for a Disunited Nation* (New York: CEU Press 2012).
- BRUNNER, Georg: *Nationality Problems and Minority Conflicts in Eastern Europe: Strategies for Europe* (Gutersloh: Bertelsmann Foundation 1996).
- BUENO, Nicolas – Christine KAUFMANN: „The Swiss Human Rights Due Diligence Legislation: Between Law and Politics” *Business and Human Rights Journal* 2021/3.
- BUHMANN, Karin: „Business and Human Rights: Analysing Discursive Articulation of Stakeholder Interests to Explain the Consensus-based Construction of the »Protect, Respect, Remedy UN Framework«” *International Law Research* 2012/1.
- BUHMANN, Karin: „Neglecting the Proactive Aspect of Human Rights Due Diligence? A Critical Appraisal of the EU’s Non-Financial Reporting Directive as a Pillar One Avenue for Promoting Pillar Two Action” *Business and Human Rights Journal* 2018/1.
- BURCK, Kristoffer: „The German KiK Case: From Failed Case Towards National Supply Chain Legislation” *PILPG Blog* 7 December 2020. <https://bit.ly/3JrZ6Yi>
- BURJAN, Evelin – Boldizsár SZENTGÁLI-TÓTH: „Three Novelties of the Hungarian Constitutional System: Valuable Experience for all Central-European Countries” in Stefan MAYR – Andreas ORATOR (eds.): *Populism, Popular Sovereignty, and Public Reason* (Berlin: Peter Lang 2021).
- CANARIS, Claus-Wilhelm: „Grundrechte und Privatrecht” *Archiv für die civilistische Praxis* 1984/3.
- CASSEL, Doug: „Outlining the Case for a Common Law Duty of Care of Business to Exercise Human Rights Due Diligence” *Business and Human Rights Journal* 2016/2.

- CHEREDNYCHENKO, Olha O.: „Fundamental rights and private law: A relationship of subordination or complementarity?” *Utrecht Law Review* 2007/2.
- CHOUDHRY, Sujit (ed.): *The migration of constitutional ideas* (Cambridge: Cambridge University Press 2006).
- CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – KOCSIS Miklós – ZELLER Judit: „6. cikk” in Osztoivits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata, 1.* (Budapest: Complex 2011).
- CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – KOCSIS Miklós – ZELLER Judit: „Az Európai Unió Alapjogi Chartájának magyarázata” in Osztoivits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1.* (Budapest: Complex 2011).
- CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József – ZELLER Judit: „A magyar alapjogi rendszer” in DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2006).
- CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit: „Túl az alkotmányon...” *Közjogi Szemle* 2010/4.
- CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea: „Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon?” *Közjogi Szemle* 2010/3.
- CHRONOWSKI Nóra – NEMESSÁNYI Zoltán: „Európai Bíróság – Alkotmánybíróság: felületi feszültség” *Európai Jog* 2004/3.
- CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: „EU-csatlakozás és alkotmánymódosítás: minimális konszenzus helyett politikai kompromisszum” *Magyar Jog* 2003/8.
- CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Alkotmánybíráskodás (gazdasági) válságban” *Alkotmánybírási Szemle* 2014/2.
- CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Az Alkotmánybíróság az Egységes Szabadalmi Bíróságról – zavar az erőben” *Jogtudományi Közlöny* 2018/11.
- CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Az Alkotmánybíróság határozata a Magyar Nemzeti Bank kiadmányozási joga ügyében: A közjogi személyek alkotmányjogi panasza” *Jogesetek Magyarázata* 2019/1.
- CHRONOWSKI, Nóra – Attila VINCZE: „Full Steam Back: The Hungarian Constitutional Court Avoids Further Conflict with the ECJ” *VerfBlog* 15 December 2021, <https://bit.ly/3vGfeQe>
- CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján” *Jogtudományi Közlöny* 2017/3.
- CHRONOWSKI Nóra: „A korlátozott alkotmánybíráskodásról” in FEKETE Balázs – HORVÁTHY Balázs – KREISZ Brigitta (szerk.): *A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös* (Budapest: HVG-ORAC 2014).
- CHRONOWSKI Nóra: „Alapjogvédelem, nem csak uniós fokon” *Fundamentum* 2009/1.
- CHRONOWSKI Nóra: „Alkotmánybíróság: az Európai Unió Bírósága is lehet törvényes bíró” *Közjogi Szemle* 2020/4.
- CHRONOWSKI Nóra: „Az Alkotmánybíróság második határozata a 98 százalékos különadó ügyében” *Jogesetek Magyarázata* 2012/3.

- CHRONOWSKI Nóra: „Az Unió értékei és az alaptörvény” in CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként. Válogatott tanulmányok* (Budapest: HVG-ORAC 2011).
- CHRONOWSKI Nóra: „Fordulópont az európai bírói párbeszédben: a német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntése” *Közjogi Szemle* 2020/2.
- CHRONOWSKI Nóra: „Globális vagy lokális alkotmányosság?” *Jogelméleti Szemle* 2015/4.
- CHRONOWSKI Nóra: „Integrálódó” *alkotmányjog* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2005).
- CHRONOWSKI Nóra: „Jogállamiság – gondolatok a magyar és az európai jogfejlődésről” *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2016/4.
- CHRONOWSKI Nóra: „Jogállamiság válságban? Helyzetkép az Európai Unió látószögéből” in MENYHÁRD Attila – VARGA István (szerk.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara. A jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai*. I. k. (Budapest: ELTE Eötvös 2018).
- CHRONOWSKI Nóra: „Jogállamiság-kontroll az uniós közjogban: üvegyöngyjáték? Értelmezési lehetőségek az Európai Tanács költségvetési konklúziói apropóján” *Jogtudományi Közlöny* 2020/9.
- CHRONOWSKI Nóra: „Szuverenitás az EU tagállamaként” in CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként* (Budapest: HVG-ORAC 2011).
- CHRONOWSKI Nóra: *Integrálódó alkotmányjog* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2005).
- CHRONOWSKI, Nóra – Attila VINCZE: „The Hungarian Constitutional Court and the Central European University Case: Justice Delayed is Justice Denied” *European Constitutional Law Review* 2021/4.
- CHRONOWSKI, Nóra – Erzsébet CSATLÓS: „Judicial Dialogue or National Monologue? – The International Law and Hungarian Courts” *ELTE Law Journal* 2013/1.
- CHRONOWSKI, Nóra: „Integration of European Human Rights Standard – the Accession of EU to the ECHR” in Jerzy JASKIERNIA (red.): *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka* (Toruń: Adam Marszałek 2012).
- CHRONOWSKI, Nóra: „The post-2010 »Democratic Rule of Law« practice of the Hungarian Constitutional Court under a rule by law governance” *Hungarian Journal of Legal Studies* 2020/2.
- CONTIADDES, Xenophon – Alkmene FOTIADOU: „How Constitutions Reacted to the Financial Crisis” in Xenophon Contiades (ed.): *Constitutions in the Global Financial Crisis: A Comparative Analysis* (Ashgate: Farnham 2013).
- COSSART, Sandra – Jérôme CHAPLIER – Tiphaine Beau de LOMENIE: „The French Law on Duty of Care: A Historic Step Towards Making Globalization Work for All” *Business and Human Rights Journal* 2017/2.

- COSTA, J-P.: „The Relationship between the European Convention on Human Rights and European Union Law – A Jurisprudential Dialogue between the European Court of Human Rights and the European Court of Justice” (Lecture at the King’s College London, 7 October 2008) in *Background Documentation. Fundamental Rights Protection in EU Law under the Lisbon Treaty* (Trier: ERA 2010).
- CRAIG, Paul: „Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework” *Public Law* (21) 1997.
- CRAM, Ian: „Resort to foreign constitutional norms in domestic human rights jurisprudence with reference to terrorism cases” *Cambridge Law Journal* 2009/1.
- CSEKEY István: *Magyarország alkotmánya* (Budapest: Renaissance 1943).
- CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: „...az alkotmányjogon innen” *Alkotmánybíróügyi Szemle* 2011/1.
- CSINK, Lóránt – Balázs SCHANDA – András Zs. VARGA (eds.): *The Basic Law of Hungary. A First Commentary* (Dublin: Clarus 2012).
- DANWITZ, Thomas von: „The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ” *Fordham International Law Journal* 2014/5.
- DAVIES, Gareth: „International Trade, Extraterritorial Power, and Global Constitutionalism: A Perspective from Constitutional Pluralism” *German Law Journal* 2012/11.
- DE SCHUTTER, Olivier: „Towards a New Treaty on Business and Human Rights” *Business and Human Rights Journal* 2016/1.
- De SCHUTTER, Olivier: *Transnational Corporations and Human Rights: An Introduction* (London: Hart 2006).
- DETRE, László: „Safeguarding the Rule of Law Under the Conditionality Regulation: Is the Notion of »Generalised Deficiencies« Really Missing?” In Sára HUNGLER (ed.): *The Inseparable Triangle: Democracy, Rule of Law and Human Rights in the EU* (Budapest: ELTE Eötvös 2021).
- DINE, Janet: *Companies, International Trade and Human Rights* (Cambridge: Cambridge University Press 2007).
- DIXON, Rosalind – David LANDAU: *Abusive Constitutional Borrowing: Legal globalization and the subversion of liberal democracy* (Oxford: OUP 2021).
- DONNELLY, Jack: „The Relative Universality of Human Rights” *Human Rights Quarterly* 2007/2.
- DONNELLY, Jack: *Universal Human Rights in Theory and Practice* (New York: Cornell University Press 2003).
- DRINÓCZI Tímea: „A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat: mit nem tartalmaz és mi következik belőle. Az identitásvizsgálat és az ultra vires közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben” *MTA Law Working Papers* 2017/1.
- DRINÓCZI Tímea: „Alkotmányos párbeszéd-elméletek” *JURA* 2012/1.
- DRINÓCZI Tímea: *Az alkotmányos párbeszéd. A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században* (Budapest: MTA TK JTI 2019).
- DRINÓCZI Tímea: *Informális alkotmánymódosítás alkotmányértelmezéssel* (Budapest: Dialóg Campus 2020).

- DRINÓCZI, Tímea – Agnieszka BIEN-KACALA: „Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland” *German Law Journal* 2019/8.
- DRINÓCZI, Tímea – Agnieszka BIEN-KACALA: *Illiberal Constitutionalism in Poland and Hungary. The Deterioration of Democracy, Misuse of Human Rights and Abuse of the Rule of Law* (Routledge 2021).
- DRINÓCZI Tímea: „Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban” *JURA* 2012/1.
- DYZENHAUS, David (ed.): *Recrafting the Rule of Law: The Limits of Legal Order* (Oxford/Portland, Oregon: Hart 1999).
- EGYED István: *A mi alkotmányunk* (Budapest: Magyar Szemle Társaság 1943).
- ELKINS, Zachary – Tom GINSBURG – James MELTON: *The Endurance of National Constitutions* (Cambridge: Cambridge University Press 2009).
- ENGLÉ, Eric: „Third Party Effect of Fundamental Rights (Drittwirkung)” *Hanse Law Review* 2009/2.
- ERDŐS CSABA: „Rubiconon innen... és túl? Az Alkotmánybíróság gyakorlata az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának és az alkotmányi szabályok közti kollízió feloldásának területein” in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán: Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után* (Budapest: HVG-ORAC 2015).
- FALK, Richard: „Interpreting the Interaction of Global Markets and Human Rights” in Alison Brysk (ed.): *Globalization and Human Rights* (Berkeley – Los Angeles – London: University of California Press 2002).
- FEKETE Balázs: „Alternatív kommentár az EUSZ 7. cikkéhez” *Közjogi Szemle* 2016/2.
- FEKETE Balázs: „Preambulumok és nyelvfilozófia, avagy a preambulumok normativitásáról másként” in DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011. I.* (Budapest: Pázmány Press 2013).
- FEKETE Balázs: „Szuverenitás-egyesítés az Európai Unió alkotmányjogában” in CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban. Kortárs kérdések és kihívások* (Budapest: ELTE Eötvös 2017).
- FEKETE Balázs: „Új bizottsági eszközrendszer a jogállamiság tagállami megerősítésére és védelmére” *Lendület-HPOPs Blog*, <https://bit.ly/3JvsqgL>
- FILÍPEK, Paweł – Maciej TABOROWSKI: „From Romania with Love: The CJEU confirms criteria of independence for constitutional courts” *VerfBlog* 14 February 2022, <https://bit.ly/3BD5x9h>
- FLECK Zoltán: „Szakmai és politikai érvek a közigazgatási bíráskodás kapcsán” *Közjogi Szemle* 2016/4.
- FRIEDERY, Réka: „National Identity and Loyalty in EU Law in the Era of Migration?” in Jozef ANDRASKO – Juraj HAMULÁK – Silvia SENKOVÁ (eds.): *Respecting National Identity and Principle of Loyalty in EU Law – Borders – Conflict – Harmonisation* (Bratislava: Comenius University in Bratislava Faculty of Law 2018).

- GAJDA-ROSZCZYŃIALSKA, Katarzyna – Krystian MARKIEWICZ: „Disciplinary Proceedings as an Instrument for Breaking the Rule of Law in Poland” *Hague Journal of the Rule of Law* 2020/3.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után* (Budapest: HVG-ORAC 2015).
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Az Alkotmánybíróság szerepvállalása és annak kötöttségei az uniós jog, valamint az alkotmány kapcsolatának meghatározásában” in CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban: Kortárs kérdések és kihívások* (Budapest: ELTE Eötvös 2017).
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Alkotmányos polgári jog? Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi jogvitákban* (Budapest: Dialóg Campus 2011).
- GÁRDOS-OROSZ, Fruzsina – Zoltán SZENTE: „Populist challenges to constitutional interpretation: an assessment” in Fruzsina GÁRDOS-OROSZ – Zoltán SZENTE (eds.): *Populist Challenges to Constitutional Interpretation in Europe and Beyond* (Abingdon: Routledge 2021).
- GARLICKI, Lech: „Cooperation of Courts: the role of supranational jurisdictions in Europe” *International Journal of Constitutional Law* 2008/3–4.
- GÁT Ákos Bence: „Az Európai Unió Bírósága jogállamisággal kapcsolatos ítélkezési tendenciái” *Jogelméleti Szemle* 2021/1.
- GINSBURG, Tom – Aziz Z. HUQ: *How to save constitutional democracy* (Chicago–London: The University of Chicago Press 2018).
- GINSBURG, Tom – Svitlana CHERNYKH – Zachary ELKINS: „Commitment and Diffusion: How and Why National Constitutions Incorporate International Law” *University of Illinois Law Review* 2008/1.
- GINSBURG, Tom – Zachary ELKINS – Justin BLOUNT: „Does the Process of Constitution-Making Matter?” *Annual Review of Law and Social Science* 2009/5.
- GOLDONI, Marco: „Introduction to the material study of global constitutional law” *Global Constitutionalism* 2019/1.
- GÖTZMANN, Nora (ed.): *Handbook on Human Rights Impact Assessment* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2019).
- GRIMM, Dieter: „Zur Bedeutung nationaler Verfassungen in einem vereinten Europa” in Detlef MERTEN – Hans-Jürgen PAPIER (eds.): *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa. Band VI/2 § 168 RN 59* (Heidelberg: C.F. Müller 2009).
- GRIMM, Dieter: *Constitutionalism: Past, Present, and Future* (Oxford: Oxford University Press 2016).
- GYENEY Laura – SZABÓ Marcel: „A magyar alkotmányjog az Európai Unióban” in CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei* (Budapest: Pázmány Press 2020).
- GYÖRFI Tamás – JAKAB András: „Jogállamiság” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009).
- HABERMAS, Jürgen: *Between Facts and Norms* (Cambridge: Polity Press 1996).

- HALÁSZ Iván – SCHWEITZER Gábor: „»Alaptörvényünk jogrendünk alapja, szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között«: Az Alaptörvény önmeghatározási kísérlete” in PATYI András (szerk.): *Rendhagyó kommentár egy rendhagyó preambulumról: Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti hitvallás* (Budapest: Dialóg Campus 2019).
- HALÁSZ Iván: „A nemzetfogalom nyelvi-kulturális elemei a modern kelet- és közép-európai demokratikus alkotmányokban” in HALÁSZ Iván – MAJTÉNYI Balázs – SZARKA László (szerk.): *Ami összeköt? Státustörvények közel és távol* (Budapest: Gondolat 2004).
- HALMAI Gábor: „Alkotmányos alkotmánysértés” *Fundamentum* 2011/2.
- HALMAI Gábor: *Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja* (Budapest: L’Harmattan 2013).
- HALMAI, Gábor: „The Coup Against Constitutional Democracy. The Case of Hungary” in Mark A. GRABER – LEVINSON, Sanford – Mark TUSHNET (eds.): *Constitutional Democracy in Crisis?* (Oxford: Oxford University Press 2018).
- HALTERN, Ulrich: „Internationales Verfassungsrecht?” *Archiv des öffentlichen Rechts* (128) 2003.
- HAMILTON, Rebecca: „Jesner v. Arab Bank” *American Journal of International Law* 2018/4.
- HANÁK András: „Sötétség délben: az alkotmánybíráskodás alkonya Magyarországon” *Fundamentum* 2013/1.
- HARMATHY Attila: „Az EU tagállamok közös alkotmányos hagyományai és a nemzeti polgári jog” in SAJÓ András (szerk.): *Alkotmányosság a magánjogban* (Budapest: Complex 2006).
- HESSE, Konrad: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (Heidelberg: C.F. Müller 1999).
- HIRSCHL, Ran: „From comparative constitutional law to comparative constitutional studies” *International Journal of Constitutional Law* 2013/1.
- HIRSCHL, Ran: *Comparative Matters: The Renaissance of Comparative Constitutional Law* (Oxford: OUP 2014).
- HOFMANN, Herwig C. H.: „Sealed, Stamped and Delivered: The Publication of the Polish Constitutional Court’s Judgment on EU Law Primacy as Notification of Intent to Withdraw under Art. 50 TEU?” *VerfBlog* 13 October 2021, <https://bit.ly/3Sosgf6>
- HOLLÓ András: *Az alkotmányjognak asztalánál* (Budapest: HVG-ORAC 2015).
- HORVÁTH Attila: „A veszélyhelyzet közjogi és jogalkotási dilemmái – mérlegen az Alaptörvény 53. cikke” *Közjogi Szemle* 2020/4.
- HORVÁTH M. Tamás: Ké a közjog? (Vitaindító), <https://bit.ly/3bzbCsu>
- HOWARD, A. E. Dick: „The Essence of Constitutionalism. Constitutionalism and Human Rights: America, Poland, and France” in Kenneth W. THOMPSON – Rett R. LUDWIKOWSKI (eds.): *A Bicentennial Colloquium at the Miller Center* (Lanham, MD: University Press of America 1991).
- HUNGLER, Sára: *The Dual Nature of Employee Involvement* (Budapest–Paris: L’Harmattan 2020).

- HUTCHINSON, Allan C. – Patrick MONAHAN (eds.): *The Rule of Law: Ideal or Ideology* (Toronto: Transnational 1987).
- JACOBSEN, Trudy – Charles SAMPFORD – Ramesh THAKUR (eds.): *Re-envisioning Sovereignty: The End of Westphalia?* (Abingdon – New York: Routledge 2016).
- JAKAB András – VINCZE Attila: „70/K. §.” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja. II. k.* (Budapest: Századvég 2009).
- JAKAB András: „A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében” *Jogesetek Magyarázata* 2011/4.
- JAKAB András: „A jogállamiság mérése indexek segítségével” in JAKAB András – SEBŐK Miklós (szerk.): *Empirikus jogi kutatások* (Budapest: Osiris 2020).
- JAKAB András: „Miért nem működik jól a magyar jogrend és hogyan javíthatjuk meg?” *MTA Law Working Papers* 2018/1. 1–10.
- JAKAB András: *Az európai alkotmányjog nyelve* (Budapest: NKE 2016).
- JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG-ORAC 2011).
- JAKAB, András: „Supremacy of the EU Charter in National Courts in Purely Domestic Cases” *VerfBlog* 3 March 2013, <https://bit.ly/3zTDi4W>
- JAKAB, András: „What Can Constitutional Law Do against the Erosion of Democracy and the Rule of Law? On the Interconnectedness of the Protection of Democracy and the Rule of Law” *Constitutional Studies* 2020/5.
- JAKAB, András: „What is Wrong with the Hungarian Legal System and How to Fix it” *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper* No. 2018 – 13 (13 July 2018), <https://bit.ly/3d6cntu>
- JARACZEWSKI, Jakub: „Gazing into the Abyss: The K 3/21 decision of the Polish Constitutional Tribunal” *VerfBlog* 12 October 2021, <https://bit.ly/3zAcQf0>
- JOSEPH, Sarah: *Corporations and Transnational Human Rights Litigation* (Oxford – Portland, Oregon: Hart 2004).
- KADELBACH, Stefan: „Völkerrecht als Verfassungsordnung? Zur Völkerrechtswissenschaft in Deutschland” *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (67) 2007.
- KAWCZYŃSKA, Monika: „Combating the constitutional crisis in Poland – Can the European Union provide an effective remedy?” *Hungarian Journal of Legal Studies* 2021/2.
- KAZAI Viktor Zoltán: „A joggyakorlat értelmezésének nehézségei illiberalizmus idején. Érvek a narratív módszer mellett” *Fundamentum* 2018/2–3.
- KECKKÉS Gábor: „A nemzetközi jog által nem tiltott magatartásból eredő felelősség kodifikációtörténete” *Jog – Állam – Politika* 2020. (Különszám.)
- KECKKÉS László: „Magyarország EU-csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségessé vált alkotmánymódosítás folyamata (I. r.)” *Európai Jog* 2003/1.
- KECKKÉS László: „Magyarország EU-csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségessé vált alkotmánymódosítás folyamata (II. r.)” *Európai Jog* 2003/2.
- KECKKÉS László: *EU-jog és jogharmonizáció* (Budapest: HVG-ORAC 2009).
- KELEMEN, R. Daniel: „Europe’s Faustian Union” *Foreign Policy* 30 July 2020, <https://bit.ly/3ztsoBy>

- KEOHANE, Robert O.: „Ironies of Sovereignty: The European Union and the United States” *Journal of Common Market Studies* 2002/4.
- KÉRI Veronika – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény E cikkének értelmezéséről” *Jogesetek Magyarázata* 2017/1–2.
- KILÉNYI Géza: „Néhány gondolat az alkotmánybírói függetlenségről szóló tanulmányhoz” *Közjogi Szemle* 2010/4.
- KINOWSKA-MAZARAKI, Zofia: „The Polish Paradox: From a Fight for Democracy to the Political Radicalization and Social Exclusion” *Social Sciences* 2021/3.
- KISS György: *Alapjogok kollíziója a munkajogban* (Pécs: JUSTIS 2010).
- KISS László – LÉVAY Miklós: „Még egyszer a hajléktalanok büntethetőségéről” *Közjogi Szemle* 2020/1.
- KLUG, Heinz: „Constitutional Transformations: Universal Values and the Politics of Constitutional Understanding” in Charles SAMPFORD – Tom ROUND (eds.): *Beyond the Republic. Meeting the Global Challenges to Constitutionalism* (Leichhardt, NSW: The Federation Press 2001).
- KLUTH, Andreas: „The EU Is Entering a Constitutional Crisis” *Bloomberg* 11 May 2020, <https://bloom.bg/3PXwade>
- KNOX, John H.: „Horizontal Human Rights Law” *The American Journal of International Law* 2008/1.
- KNOX, John H.: „The Ruggie Rules: Applying Human Rights Law to Corporations” in Radu MARES (ed.): *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Foundations and Implementation* (Leiden–Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2012).
- KOCHENOV, Dimitry – Laurent PECH: „Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality.” *European Constitutional Law Review* 2015/3.
- KOCHENOV, Dimitry: „Mad in Poland (December 21, 2021)” *EU Law Live* 22 October 2021, <https://bit.ly/3oRBI3F>
- KOCHENOV, Dimitry: „The EU and the Rule of Law – Naïveté or a Grand Design?” in Maurice ADAMS – Ernst Hirsch BALLIN – Anne MEUWESE (eds): *Constitutionalism and the Rule of Law. Bridging Idealism and Realism* (Cambridge: Cambridge University Press 2017).
- KONCEWICZ, Tomasz Tadeusz: „Farewell to the Polish Constitutional Court” *VerfBlog* 9 July 2016, <https://bit.ly/3QAZA0X>
- KONSTADINIDES, Theodore: „The German Constitutional Court’s decision on PSPP: Between mental gymnastics and common sense” *U.K. Const. L. Blog* 14 May 2020, <https://bit.ly/3d63WP5>
- KOSKENNIEMI, Martti: „International Law in Europe: Between Tradition and Renewal” *European Journal of International Law* (16) 2005.
- KOVÁCS Ágnes: „Tájkép sötét kerettel: az Alkotmánybíróság »MNB-határozata« – szkeptikus olvasat” *Fundamentum* 2019/1–2.
- KOVÁCS Kriszta: „Equality: The Missing Link” In in Gábor Attila TÓTH (ed.): *Constitution for a Disunited Nation* (Budapest: CEU Press 2012).
- KOVÁCS Virág: „A ki nem hirdetett törvények Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata” *Alkotmánybírósági Szemle* 2012/2.

- KOVÁCS, KRISZTA – Gábor Attila TÓTH: „Hungary’s Constitutional Transformation” *European Constitutional Law Review* (7) 2011.
- KÖRTVÉLYESI Zsolt: „Az »egységes magyar nemzet« és az állampolgárság” *Fundamentum* 2011/2.
- KÖRTVÉLYESI, Zsolt – Balázs MAJTÉNYI: „Justifying supranational responses to the anti-constitutionalist challenge: Applying liberal multiculturalism as a background theory” *Global Constitutionalism* 2021/3.
- KÖRTVÉLYESI, Zsolt: „From »We the People« to »We the Nation«” in Gábor Attila TÓTH (ed.): *Constitution for a Disunited Nation* (Budapest: CEU Press 2012).
- KRAJEWSKI, Markus – Kristel TONSTAD – Franziska WOHLTMANN: „Mandatory Human Rights Due Diligence in Germany and Norway: Stepping, or Striding, in the Same Direction?” *Business and Human Rights Journal* 2021/3.
- KUKORELLI István: „A magyar Alkotmánybíróság előzményei, létrejötte és jellemzői” in KUKORELLI István – TÓTH Károly (szerk.): *A rendszerváltoztatás államszervezeti kompromisszumai* (Lakitelek: Antológia 2016).
- KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban* (Budapest: Századvég 2006).
- KUNZ, Raffaella: „Judging International Judgments Anew? The Human Rights Courts before Domestic Courts” *European Journal of International Law* 2019/4.
- KÜPPER, Herbert: „Az alkotmánymódosítás és az alkotmánybírói kontroll – megoldás az »örökkévalósági klauzula«?” *Közjogi Szemle* 2013/4.
- KÜPPER, Herbert: „Paternalista kollektívizmus és liberális individualizmus között: az új magyar Alaptörvényben rögzített emberkép normatív alapjai” *Közjogi Szemle* 2012/3.
- KÜPPER, Herbert: *Ungarns Verfassung vom 25. April 2011. Einführung – Übersetzung – Materialien* (Frankfurt am Main: Peter Lang 2012).
- KYRIAZIS, Dimitrios: „The PSCP-judgment of the German Constitutional Court: an abrupt pause to an intricate judicial tango” *European Law Blog* 6 May 2020, <https://bit.ly/3bsddAn>
- LÁBADY Tamás: „Alkotmányjogi hatások a készülő Ptk. szabályaira” *Polgári Jogi Kodifikáció* 2000/2.
- LANDAU, David: „Abusive constitutionalism” *University of California Davis Law Review* (47) 2013.
- LÁPOSSY Attila – SZAJBÉLY Katalin: „Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek alkotmányosságáról” *Közjogi Szemle* 2012/2.
- LAVRANOS, Nicolaos: „The ECJ’s Judgments in Melloni and Åkerberg Fransson: Une ménage à trois difficile” *European Law Reporter* 2013/4.
- LAW, David S. – Mila VERSTEEG: „The Evolution and Ideology of Global Constitutionalism” *California Law Review* 2011/5.
- LAW, David S.: „Constitutions” *Washington University in St. Louis, School of Law, Faculty Research Paper Series* 10-02-05 (2010).
- LEISINGER, Klaus M.: „Business and human rights” in Marco KEINER (ed.): *The Future of Sustainability* (Springer 2006).

- LENCSES Károly: „Kukorelli István: A klasszikus jogállami alapelvektől már nincs visszalépés” *Népszabadság* 2013. január 27. <https://bit.ly/3zU6xob>
- LEVITSKY, Steven – Daniel ZIBLATT: *How democracies die. What history reveals about our future* (Penguin Books 2019).
- LOPEZ, Carlos – Ben SHEA: „Negotiating a Treaty on Business and Human Rights: A Review of the First Intergovernmental Session” *Business and Human Rights Journal* (1) 2016.
- LUKONITS Ádám: „A demokrácia eszközeivel a demokrácia ellen Lengyelországban és Magyarországon” *Közjogi Szemle* 2016/1.
- LUX Ágnes: „A család fogalmának nemzetközi és európai szabályrendszere” *Közjogi Szemle* 2021/4.
- MADURO, Miguel Poiares: „Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court” *VerfBlog* 6 May 2020. <https://bit.ly/3BDiLmr>
- MAGYARI Péter: „Kedd óta az Európai Unió komoly legitimitációs válságban van” 444. hu 2020. május 6. <https://bit.ly/3oPsoqB>
- MAJTÉNYI Balázs: „Alaptörvény a nemzet akaratából” *Állam- és Jogtudomány* 2014/1.
- MAJTÉNYI, Balázs – Ákos KOPPER – Pál SUSÁNSZKY: „Constitutional othering, ambiguity and subjective risks of mobilization in Hungary: Examples from the migration crisis” *Democratization* 2019/2.
- MAJTÉNYI, Balázs: „Legislative Stupidities in the New Hungarian Constitution” *Peace Human Rights* 2012/1.
- MARES, Radu (ed.): *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Foundations and Implementation* (Leiden–Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2012).
- MARES, Radu: „Business and Human Rights After Ruggie: Foundations, the Art of Simplification and the Imperative of Cumulative Progress” in Radu MARES (ed.): *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Foundations and Implementation* (Leiden–Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2012).
- MATHISEN, Karoline L.: „The Impact of the Lisbon Treaty, in particular Article 6 TEU, on Member States’ obligations with respect to the protection of fundamental rights” *University of Luxembourg Law Working Paper* 2010-01, 29 July 2010.
- MAURER, Hartmut: *Staatsrecht I.* (München: C.H. Beck 2001) 28.
- MAYER, Franz C.: „Auf dem Weg zum Richterfaustrecht?: Zum PSPP-Urteil des BVerfG.” *VerfBlog* 7 May 2020, <https://bit.ly/3zwo5VV>
- McCORQUODALE, Robert – Lise SMIT – Stuart NEELY – Robin BROOKS: „Human Rights Due Diligence in Law and Practice: Good Practices and Challenges for Business Enterprises” *Business and Human Rights Journal* 2017/2.
- MENYHÁRD Attila: „Szöveg, jog, értelmezés” in CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt (szerk.): *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli* (Budapest: Gondolat 2017).

- MÉSZÁROS Gábor: „Indokolt-e a különleges jogrend koronavírus idején? Avagy a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel összefüggő alkotmányjogi kérdésekről” *Fundamentum* 2019/3–4.
- MEYER, Franz C.: „The Ultra Vires Ruling: Deconstructing the German Federal Constitutional Court’s PSCP decision of 5 May 2020” *European Constitutional Law Review* 2020/4.
- MEYER, William H.: *Human Rights and International Political Economy in Third World Nations: Multinational Corporations, Foreign Aid, and Repression* (Westport: Praeger 1998).
- MOHAY Ágoston: „A Kadi-doktrína és a nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogrendben” *Közjogi Szemle* 2017/4.
- MOHAY, Ágoston – Erzsébet SÁNDOR-SZALAY: „Hungary” in Julia LAFFRANQUE (ed.): *The Protection of Fundamental Rights Post-Lisbon: The Interaction between the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the European Convention on Human Rights and National Constitutions* (Tallinn: Tartu University Press 2012).
- MOHAY, ÁGOSTON: „The Public Sector Purchase Programme Ruling of the German Federal Constitutional Court and the European Union Legal Order” in Mario RELJANOVIĆ (ed.): *Regional Law Review, Institute of Comparative Law* (University of Pécs, Faculty of Law – Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Law 2020).
- MOLNÁR Tamás: „Az új Alaptörvény rendelkezései a nemzetközi jog és a belső jog viszonyáról” in DRINÓCZI Tímea – JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011* (Budapest–Pécs: PPKE JÁK – PTE ÁJK 2013).
- MÓRÉ Sándor – SZILVÁSY György Péter: „A rendészeti és katonai fellépés egyes kérdései járványügyi veszélyhelyzet és járványügyi készültség idején” in RIXER Ádám (szerk.): *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra* (Budapest: KRE ÁJK 2021).
- MOTOC, Iulia – Paulo Pinto de ALBUQUERQUE – Krzysztof WOJTYCZEK (eds.): *New Developments in Constitutional Law. Essays in Honour of András Sajó* (The Hague: Eleven International Publishing 2018).
- MÜLLER, Thomas: „Global constitutionalism in historical perspective: Towards refined tools for international constitutional histories” *Global Constitutionalism* 2014/1.
- NAGY, Csongor István: „Est-ce que l’union européenne devrait avoir le pouvoir de forcer les états membres à respecter les droits de l’homme? Une analyse prospective relative à l’application de la charte des droits fondamentaux aux états membres” *Revue de droit international et de droit comparé* 2017/3.
- NAGY, CSONGOR ISTVÁN: „The diagonality problem of EU rule of law and human rights: a proposal for an incorporation à l’européenne” *German Law Journal* 2020/5.
- NAGY, Csongor István: „The EU Bill of Rights’ Diagonal Application to Member States: Comparative Perspectives of Europe’s Human Rights Deficit” in Csongor István NAGY (ed.): *The EU Bill of Rights’ Diagonal Application to Member States: Comparative Perspectives of Europe’s Human Rights Deficit* (The Hague: Eleven 2018).

- NAGY, Csongor István: „Trade Interests and Extraterritorial Value Considerations in New-Generation Free Trade Agreements: The Psychology of Redirection” *Journal of International Business and Law* 2020/2.
- NAGY, Csongor István: „The EU’s rule-of-law crisis and the problem of diagonality” in Erik JONES (ed.): *European Studies. Past, Present and Future* (Newcastle upon Tyne: Agenda 2020).
- NASZLADI Georgina: „Alkotmányjogi panasz a parlamenti vitában” *Közjogi Szemle* 2012/1.
- NASZLADI Georgina: „Az Alkotmánybíróság esete az előzetes döntéshozatali eljárással – egy visszautasító végzés margójára” *Alkotmánybírósági Szemle* 2014/6.
- NASZLADI Georgina: *Alkotmányjogi panasz a magyar alapjogvédelem rendszerében. Doktori értekezés* (Pécs: PTE ÁJK 2016).
- NETTESHEIM, Martin: „Exclusion from the EU is Possible as a Last Resort” *VerfBlog* 3 November 2021, <https://bit.ly/3OZkeqj>
- NIPPERDEY, Hans Carl: „Die Grundprinzipien des Wirtschaftsverfassungsrechts” *Deutsche Rechtszeitschrift* (5) 1950.
- ORBÁN Endre – SZABÓ Patrik: „A »visszafoglalás elve«. Az Alkotmánybíróság 32/2021. (XII. 20.) AB határozata az uniós jog hazai érvényesüléséről” *Közjogi Szemle* 2022/2.
- ORBÁN Endre: *Alkotmányos identitás az Európai Unióban* (Budapest: TK JTI 2020).
- ORBÁN Endre: *Államszervezet és szubszidiaritás mint az alkotmányos identitás sarokpontjai az Európai Unióban. Doktori értekezés* (Budapest: PPKE JÁK DI 2019).
- ORDESHOOK, Peter C.: „Are »Western« Constitutions Relevant to Anything Other than the Countries They Serve?” *Constitutional Political Economy* (13) 2002.
- OSZTOVITS András: „Törvénymódosítás a bírósági joggyakorlat egységesítése érdekében – jó irányba tett rossz lépés?” *Magyar Jog* 2020/2.
- ÖSTERDAHL, Inger: „Article 7 TEU and the rule of law mechanism: A dissuasive weapon or a paper tiger?” in Wolfgang HEUSEL – Jean-Philippe RAGEADE (eds.): *The Authority of EU Law: Do we still believe in it?* (Berlin: Springer 2019).
- PACZOLAY Péter: „Az Alkotmánybíróság új hatásköreiről egy év elteltével” *Alkotmánybírósági Szemle* 2013/1.
- PACZOLAY Péter: „Az Emberi Jogok Európai Bírósága mint európai alkotmánybíróság?” *Miskolci Jogi Szemle* 2020/1. (Különszám.)
- PÁKOZDI, Csaba – SÜLYÖK Márton: „The Birth of a »New Nation«? Mapping Progressive Approaches to the Nation-Concept Based on the Hungarian Fundamental Law” *Miskolc Journal of International Law* 2011/2.
- PAP András László: „Észrevételek a nemzetiségek parlamenti képviselőinek szabályozásához az Alaptörvényben, a választójogi törvényben és a nemzetiségek jogairól szóló törvényben” in JAKAB András – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011. 1. k.* (Budapest: Pázmány Press 2013).

- PAP, András László: *Democratic Decline in Hungary. Law and Society in an Illiberal Democracy* (London – New York: Routledge 2018).
- PECH, Laurent – Dimitry KOCHENOV: „Respect for the Rule of Law in the Case Law of the European Court of Justice: A Casebook Overview of Key Judgments since the Portuguese Judges Case” *SIEPS* 2021/3. <https://bit.ly/3SpjHkh>
- PERNICE, Ingolf: „Multilevel Constitutionalism in the European Union” *European Law Review* (27) 2002.
- PERNICE, Ingolf: „The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights” in Stefan GRILLER – Jacques ZILLER (eds.): *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* (Wien: Springer 2008).
- PETERS, Anne: „The Merits of Global Constitutionalism” *Indiana Journal of Global Legal Studies* 2009/2.
- PETRETEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2009).
- PETRETEI József: *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények* (Pécs: Kodifikátor 2013).
- PETRETEI József: *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet* (Pécs: Kodifikátor Alapítvány 2013).
- POKOL Béla: „A jog szövegrétegének határai a jogértelmezésben” *Jogtudományi Közlöny* 2014/3.
- POKOL Béla: *A jurisztokratikus állam* (Budapest: Dialóg Campus 2017).
- POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „A Kúria végzése a betelepítési kvótáról szóló népszavazási kérdésről” *Jogesetek Magyarázata* 2016/1–2.
- PUSKÁS Ágnes: „A felelős üzleti magatartás elveinek megjelenése az Európai Unióban” *Közjogi Szemle* 2021/1.
- RASMUSSEN, Morten: „A More Complex Union: How will the EU react to the Polish Challenge? A Historical Perspective” *VerfBlog* 4 April 2021, <https://bit.ly/3OXdQzQ>
- RESCHKE, Johannes: *Die verfassungs- und dreistufentestkonforme Auslegung der Schranken des Urheberrechts – zugleich eine Überprüfung von § 52b UrhG.* (Göttingen: V&R unipress 2010).
- ROSAS, Allan: „When is the EU Charter of Fundamental Rights Applicable at National Level?” *Jurisprudence* 2012/4.
- ROSENFELD, Michel: „Is Global Constitutionalism Meaningful or Desirable?” *European Journal of International Law* 2014/1.
- RUGGIE, John G.: *Just Business: Multinational Corporations and Human Rights* (New York – London: Norton 2013).
- RUGGIE, John: „Protect, Respect and Remedy – A Framework for Business and Human Rights” *Innovations Spring* 2008/2.
- SADURSKI, Wojciech: *How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding* (Sydney: Sydney Law School 2018).
- SADURSKI, Wojciech: *Poland’s Constitutional Breakdown* (Oxford: Oxford Scholarship 2019).

- SAJÓ András – URTZ Renáta: *A szabadság alkotmánya. Bevezetés a jogi alkotmányosságba* (Budapest: HVG-ORAC 2019).
- SAJÓ András: „Alkotmányosság a bezárkózó társadalmakban” *Közjogi Szemle* 2017/4.
- SAJÓ, András: *Ruling by cheating. Governance in illiberal democracy* (Cambridge: Cambridge University Press 2021).
- SAMP, Rich: Supreme Court Observations: Kiobel v. Royal Dutch Petroleum & the Future of Alien Tort Litigation, <https://bit.ly/3bwu3ht>
- SÁNCHEZ, Sara Iglesias: „The Court and the Charter: The impact of the entry into force of the Lisbon Treaty on the ECJ’s approach to fundamental rights” *Common Market Law Review* 2012/5.
- SARMIENTO, Daniel: „Provisional (And Extraordinary) Measures in the Name of the Rule of Law” *VerfBlog* 24 November 2017, <https://bit.ly/3zrG005>
- SARMIENTO, Daniel: „Who’s Afraid of the Charter? The Court of Justice, National Courts and the New Framework of Fundamental Rights Protection in Europe” *Common Market Law Review* 2013/5.
- SCHANDA Balázs: „Az alkotmánybíráskodás új szerepe az Alaptörvény első évtizedében: Kompromisszumok, identitás és jogfejlesztés” *Acta Humana* 2021/2.
- SCHMIDT GLAESER, Alexander: „Souveränität und Vorrang” in Armin von BOGDANDY (Hrsg.): *Europäisches Verfassungsrecht* (Berlin–Heidelberg: Springer 2003).
- SCHMITT, Carl: *Der Begriff des Politischen* (Berlin: Duncker und Humblot 1963).
- SCHMITT, Carl: *Verfassungslehre* (München–Leipzig: Duncker und Humblot 1928).
- SCHWÖBEL, Christine E. J.: „Organic Global Constitutionalism” *Leiden Journal of International Law* (23) 2010.
- SELEJAN-GUTAN, Bianca: „A Tale of Primacy Part. II: The Romanian Constitutional Court on a Slippery Slope” *VerfBlog* 18 Juny 2021, <https://bit.ly/3zzjaUa>
- SIMION, Kristina: Qualitative and Quantitative Approaches to Rule of Law Research (2016), <https://bit.ly/3zRN8En>
- SIMONS, Marco: Post-Kiobel roundup: Apartheid case is not dismissed, but may soon be; some positive decisions from other courts (10 September 2013), <https://bit.ly/3vyKWij>
- SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001).
- SÓLYOM Péter: „A közjogtudomány interpretív felfogásához” in BÓDIG Mátyás – ZÓDI Zsolt (szerk.): *A jogtudomány helye, szerepe és haszna. Tudomány módszertani és tudományelméleti írások* (Budapest: MTA TK JTI – OPTEN 2016).
- SÓLYOM, László: „Introduction to the Decisions of the Constitutional Court of the Republic of Hungary” in László SÓLYOM – Georg BRUNNER (eds.): *Constitutional Judiciary in a New Democracy. The Hungarian Constitutional Court* (Ann Arbor: University of Michigan Press 2000).
- SÓLYOM, László: „The Rise and Decline of Constitutional Culture in Hungary” in Armin von BOGDANDY – Pál SONNEVEND (eds.): *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area* (Oxford: Hart Publishing 2015)

- SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel – VISSY Beatrix: *Az alapjogi bírászkodás kézikönyve* (Budapest: HVG-ORAC 2013).
- SOMODY Bernadette: „Az Alkotmánybíróság határozata a 98 százalékos különadóról. A visszaható hatályú adóztatás alkotmányossága” *Jogestek Magyarázata* 2011/1.
- SONNEVEND Pál: „Az Emberi Jogok Európai Egyezménye mint Európa emberi jogi alkotmánya.” in CSEHI Zoltán – SCHANDA Balázs – SONNEVEND Pál (szerk.): *Viva Vox Iuris Civilis. Tanulmányok Sólyom László tiszteletére 70. születésnapja alkalmából* (Budapest: Szent István Társulat 2012).
- SONNEVEND, Pál – András JAKAB – Lóránt CSINK: „The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics: The Basic Law of Hungary” in Armin von BOGDANDY – Pál SONNEVEND (eds.): *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area* (Oxford – Portland, Oregon: C.H. Beck – Hart – Nomos 2015).
- SPIEKER, Luke Dimitrios: „Breathing Life into the Union’s Common Values: On the Judicial Application of Article 2 TEU in the EU Value Crisis” *German Law Journal* 2019/8.
- STARCK, Christian: „Die Verfassungsauslegung” in Josef ISENSEE – Paul KIRCHHOF (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band VII.* (Heidelberg: C.F. Müller 1992).
- STEINDORFF, Ernst: *Persönlichkeitsschutz im Zivilrecht* (Heidelberg: Müller 1983).
- STERN, Klaus: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band III/1. Allgemeine Lehren der Grundrechte* (München: C. H. Beck’sche Verlagsbuchhandlung 1988).
- SULYOK Gábor: „A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása” *Jog – Állam – Politika* 2012/1.
- SULYOK Gábor: „Visszatérés a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozásához” *Jog, Állam, Politika* 2012/4.
- SULYOK MÁRTON – TRIBL NORBERT: „»A gazda bekeríti házat«?: A Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntésének jelentősége és az európai integrációért viselt alkotmányos felelősség realitása” *Európai Tükör* 2020/2.
- SULYOK Tamás – ORBÁN Endre: „Az európai alkotmányos tér és az alkotmányos párbeszéd forгатókönyve” in CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓS Y Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt (szerk.): *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli* (Budapest: Gondolat 2017).
- SZABADFALVI József: „»Hosszú az út az önkényuralomtól a joguralomig...« Egyed István a jogállamiságról” *Közjogi Szemle* 2021/2.
- SZENTE Zoltán: „A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái” *Állam- és Jogtudomány* 2020/3.
- SZENTE Zoltán: „A populista alkotmányosság mítosza Magyarországon és Lengyelországban. Populista vagy tekintélyelvű alkotmányosság?” *Közjogi Szemle* 2022/1.
- SZENTE Zoltán: „Az Alaptörvény (2012–2015)” in JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota* (Budapest: MTA TK JTI 2016).

- SZENTE Zoltán: „Jog es politika határan: az alkotmánybíróságok es az alkotmánybíráskodás jellegéről” in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után* (Budapest: HVG-ORAC 2015).
- SZENTE Zoltán: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2013).
- SZENTE, Zoltán – Fanni MANDÁK – Zsuzsanna FEJES (eds.): *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development* (Paris: L’Harmattan 2015).
- SZENTE, Zoltán: „Breaking and Making Constitutional Rules: The Constitutional Effects of the Financial Crisis in Hungary” in Xenophon CONTIADES (ed.): *Constitutions in the Global Financial Crisis: A Comparative Analysis* (Ashgate: Farnham 2013).
- SZENTE, Zoltán: „Die politische Orientierung der Mitglieder des ungarischen Verfassungsgerichts zwischen 2010 und 2014” *Jahrbuch für Ostrecht* 2016/1.
- SZENTE, Zoltán: „Populism and populist constitutionalism” in Fruzsina GÁRDOS-OROSZ – Zoltán SZENTE (eds.): *Populist Challenges to Constitutional Interpretation in Europe and Beyond* (Abingdon: Routledge 2021).
- SZENTE, Zoltán: „The interpretive practice of the Hungarian Constitutional Court – A critical view” *German Law Journal* 2013/8.
- SZENTE, Zoltán: The Controversial Anti-Migrant Referendum in Hungary is Invalid, <https://bit.ly/3cs2Uca>
- SZWED, Marcin: „What Should and What Will Happen After Xero Flor: The judgement of the ECtHR on the composition of the Polish Constitutional Tribunal” *VerfBlog* 9 May 2021, <https://bit.ly/3Snu9bT>
- TABOROWSKI, Maciej: „The Commission takes a step back in the fight for the Rule of Law” *VerfBlog* 3 January 2018, <https://bit.ly/3OSgqqE>
- TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság: Interdiszciplináris megközelítések* (Budapest–Győr: Gondolat – MTA TK JTI 2015).
- TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből* (Budapest: ELTE ÁJK – Tempus 1995).
- TAKÁCS, Tamara: „Human rights in trade: The EU’s experience with labour standards conditionality and its role in promoting labour standards in the WTO” in Jan Erik WETZEL (ed.): *The EU as a „Global Player” in the Field of Human Rights* (Routledge 2012).
- TĂNĂSESCU, Elena-Simina – Bianca SELEJAN-GUTAN: „A Tale of Primacy: The ECJ Ruling on Judicial Independence in Romania” *VerfBlog* 2 Juny 2021, <https://bit.ly/3zvWRUi>
- TEUBNER, Gunther: „Legal Irritants: Good Faith in British Law or How Unifying Law Ends up in New Divergences” *The Modern Law Review* 1998/1.
- TÉVAR, Nicolás Zambrana: „Shortcomings and Disadvantages of Existing Legal Mechanisms to Hold Multinational Corporations Accountable for Human Rights Violations” *Cuadernos de Derecho Transnacional* 2012/2.

- The Committee on Legal Sciences of the Polish Academy of Sciences: „Resolution No. 04/2021: of the Committee of Legal Sciences of the Polish Academy of Sciences of October 12, 2021 in regard to the ruling of the Constitutional Tribunal of October 7, 2021” *VerfBlog* 15 October 2021, <https://bit.ly/3QkKdcA>
- THIELE, Alexander: „Whoever equates Karlsruhe to Warsaw is wildly mistaken” *VerfBlog* 10 October 2021, <https://bit.ly/3StSBZ9>
- THYM, Daniel: „Separation versus Fusion – or: How to Accommodate National Autonomy and the Charter? Diverging Visions of the German Constitutional Court and the European Court of Justice” *European Constitutional Law Review* 2013/3.
- TILK Péter: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben” *Közjogi Szemle* 2011/2.
- TILK Péter: „Az Alkotmánybíróság és a pénzügyi tárgyú törvények vizsgálati lehetősége” *Fundamentum* 2014/1–2.
- TOMUSCHAT, Christian: „International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century” (General Course on Public International Law, 281) in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law* 03 August 2022.
- TOMUSCHAT, Christian: *Human Rights: Between Realism and Idealism* (Oxford: Oxford University Press, 2003).
- TORDAI Csaba: „Az első év tapasztalatairól” *Alkotmánybírósági Szemle* 2012/2.
- TÓTH Gábor Attila: „Mi van és mi legyen a magyar alkotmányjogban?” *Közjogi Szemle* 2011/2.
- TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról* (Budapest: Osiris 2009).
- TÓTH, GÁBOR ATTILA (ed.): *Constitution for a Disunited Nation – on Hungary’s 2011 Fundamental Law* (Budapest: CEU Press 2012).
- TÓTH, Gábor Attila: „Constitutional Markers of Authoritarianism” *Hague Journal on the Rule of Law* 2019/1.
- TÓTH István György: *Bizalomhiány, normazavarok, igazságtalanságérzet és paternalizmus a magyar társadalom értékszerkezetében* (Budapest: TÁRKI 2009).
- TRÓCSÁNYI, László: *The Dilemmas of Drafting the Hungarian Fundamental Law* (Passai: Schenk Verlag 2016).
- TUSHNET, Mark: „The globalisation of constitutional law as a weakly neo-liberal project” *Global Constitutionalism* 2019/1.
- TUSHNET, Mark: „The Inevitable Globalization of Constitutional Law” *Virginia Journal of International Law* 2009/4.
- TUSHNET, Mark: *Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law* (Cheltenham: Edward Elgar Cheltenham 2018).
- UITZ Renáta: „Nemzetközi emberi jogok és a magyar jogrend” in JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota* (Budapest: MTA TK JTI 2016).
- VARGA Zs. András: „Tíz gondolat a jogegységről és a precedenshatásról” *Magyar Jog* 2020/2.

- VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája* (Budapest: Századvég 2015).
- VARGA, Zs. András – ANDRÁS PATYI – BALÁZS SCHANDA: *The Basic (Fundamental) Law of Hungary. A Commentary of the New Hungarian Constitution* (Dublin–Budapest: Clarus – NKE 2015).
- VARGA Zsófia: „Az Alapjogi Charta alkalmazási köre I.” *Európai Jog* 2013/5.
- VARGA Zsófia: „Az Alapjogi Charta alkalmazási köre II.” *Európai Jog* 2013/6.
- VARGA Zsófia: „Az Alkotmánybíróság végzése az előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztésének elmulasztásáról. Az EUB mint törvényes bíró” *Jogesetek Magyarázata* 2014/4.
- VARJU Márton: „Nemzetközi terrorizmus és az Európai Unió közjogának érettsége” *Fundamentum* 2009/1.
- VARJU, Márton: *European Union human rights law* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2014).
- VÁRNAY Ernő: „Az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság – együttműködő alkotmánybíráskodás” *Állam- és Jogtudomány* 2019/2.
- VÁRNAY Ernő: „Az Európai Bíróság és a bírói aktivizmus délibábja” *Állam- és Jogtudomány* 2017/2.
- VÁRNAY Ernő: „Optimista megoldási kísérlet a jogállamiság megvédésére az EU-ban – a Bizottság közleménye a jogállamiság erősítésére szolgáló új mechanizmusról” *Lendület-HPOPs Blog*, <https://bit.ly/3BFoKXX>
- VEGA, Connie de la – AMOL MEHRA – ALEXANDRA WONG: *Holding Businesses Accountable for Human Rights Violations – Recent Developments and Next Steps. Dialogue on Globalisation* (Friedrich Ebert Stiftung 2011) 1. <https://bit.ly/3oTTeO4>
- VÉKÁS Lajos: *Az új polgári törvénykönyv elméleti előkérdései* (Budapest: HVG-ORAC 2001).
- VIELLECHNER, Lars: „Constitutionalism as a Cipher: On the Convergence of Constitutionalist and Pluralist Approaches to the Globalization of Law” *Goettingen Journal of International Law* 2012/2.
- VINCZE Attila – CHRONOWSKI Nóra: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban* (Budapest: HVG-ORAC 2018).
- VINCZE Attila: „A német szövetségi Alkotmánybíróság döntése a PSPP-ügyben: az európai integráció jogi és fiskális határainak feszegetése” *Jogtudományi Közöny* 2020/7–8.
- VINCZE Attila: „Az Alkotmány rendelkezéseinek érvényre juttatása a polgári jogviszonyokban” *Polgári Jogi Kodifikáció* 2004/3.
- VINCZE Attila: „Az Alkotmánybíróság esete az Unió által kötött nemzetközi szerződésekkel” *Európai Jog* 2008/4.
- VINCZE Attila: „Az osztrák Alkotmánybíróság döntése az Alapjogi Charta alkalmazandóságáról” *Alkotmánybírási Szemle* 2013/1.
- VINCZE Attila: „Der EuGH als Hüter der ungarischen Verfassung – Anmerkung zum Urteil des EuGH v. 6.11.2012, Rs. C-286/12 (Kommission/Ungarn)” *Europarecht* 2013/3.

- VINCZE Attila: „Der EuGH als Hüter der ungarischen Verfassung” *Europarecht* 2013.
- VINCZE Attila: „Előzetes döntéshozatal és alkotmánybíráskodás” *Alkotmánybírársági Szemle* 2018/1.
- VINCZE Attila: „Osztott szuverenitás – többszintű alkotmányosság” in Kocsis Miklós – ZELLER Judit (szerk.): *A köztársasági Alkotmány 20 éve* (Pécs: Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány 2009).
- VINCZE, Attila: „The New Hungarian Constitution: Redrafting, Rebranding or Revolution?” *International Constitutional Law* 2012/1.
- VINCZE, Attila: „Verletzt eine stark progressive Umsatzsteuer, die zwischen verbundenen und nicht verbundenen Unternehmen unterscheidet, die Niederlassungsfreiheit?” *Internationale Steuerrundschau* 2014/3.
- VINCZE, Attila: „Wrestling with Constitutionalism: The Supermajority and the Hungarian Constitutional Court” *The Vienna Journal on International Constitutional Law* 2013/4.
- VINCZE, Attila – Márton VARJU: „Hungary: the New Fundamental Law” *European Public Law* 2012/3.
- VISSY Beatrix: „Kiskapu a szuperbíráskodáshoz? A bírói döntések felülvizsgálata a törvény előtti egyenlőség követelménye szempontjából” in CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt (szerk.): *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli* (Budapest: Gondolat 2017).
- VOLK, Christian: „Why Global Constitutionalism Does not Live up to its Promises?” *Goettingen Journal of International Law* 2012/2.
- VOSSKUHLE, Andreas: „Az emberi jogok védelme a bíróságok európai együttműködésében” *Alkotmánybírársági Szemle* 2013/1.
- VOSSKUHLE, Andreas: „Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts. Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund” *European Constitutional Law Review* 2010/2.
- VÖRÖS Imre: „A felhatalmazási törvénytől az egészségügyi válsághelyzetig és tovább...” in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnosztikák. A Covid-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre* (Budapest: TK JTI – L’Harmattan 2020).
- VÖRÖS Imre: „Európai jog – magyar jog: konkurencia vagy koegzisztencia?” *Jogtudományi Közlemény* 2011/7–8.
- VÖRÖS Imre: „Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után” *Fundamentum* 2013/3.
- WALKER, Neil (ed.): *Sovereignty in Transition* (Oxford: Hart Publishing 2006).
- WEGENER, Bernhard: „Verschoben verhoben!: Traurige Einblicke in Karlsruher Parallelwelten” *VerfBlog* 5 May 2020, <https://bit.ly/3JBbTb5>
- WEILER, Joseph H. H.: „Epilogue: Living in a Glass House: Europe, Democracy and the Rule of Law” in Carlos CLOSA – Dimitry KOCHENOV (eds.): *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union* (Cambridge: Cambridge University Press 2016).
- WEILER, Joseph H. H.: „The Transformation of Europe” *The Yale Law Journal* 1991.

- WEINHARDT Attila: „Gigantikus harc indult a példátlan német döntéssel, ami az EU jövőjét is alááshatja” *Portfolio* 2020. május 8. <https://bit.ly/3SjC1eF>
- WEISSBRODT, David: „Business and Human Rights” *University of Cincinnati Law Review* (74) 2005.
- WERNER, Wouter: „The Never-Ending Closure: Constitutionalism and International Law” in Nicholas TSAGOURIAS (ed.): *Transnational Constitutionalism – International and European Perspectives* (Cambridge University Press 2007).
- WESCHKA, Marion: „Human Rights and Multinational Enterprises: How Can Multinational Enterprises Be Held Responsible for Human Rights Violations Committed Abroad?” *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (66) 2006.
- WETTSTEIN, Florian: *Multinational Corporations and Global Justice* (Stanford, California: Stanford University Press 2009).
- WIENER, Antje – Anthony F. LANG – James TULLY – Miguel Poiares MADURO – Matthias KUMM: „Global constitutionalism: Human rights, democracy and the rule of law” *Global Constitutionalism* 2012/1.
- WIENER, Antje – Jeffrey LDUNOFF – Jonathan HAVERCROFT – Mattias KUMM – Kriszta KOVÁCS: „Global Constitutionalism as agora: Interdisciplinary encounters, cultural recognition and global diversity” *Global Constitutionalism* 2019/1.
- WOLF, Martin: „German court decides to take back control with ECB ruling” *Financial Times* 12 May 2020, <https://on.ft.com/3SrW1fa>
- ZELLER Judit: „Nichts ist so beständig... Die jüngsten Novellen des Grundgesetzes Ungarns im Kontext der Entscheidungen des Verfassungsgerichts” *Osteuropa-Recht* 2013/3.
- ZSUGYÓ Virág: „Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás egyes elméleti kérdései az alkotmányosság tükrében” *Állam- és Jogtudomány* 2017/3.

