

dc\_1975\_21

**Chronowski Nóra**

# **Az alkotmányosság nyomában**

**Kortárs kihívások a többdimenziós alkotmányos térben  
a globális, az európai és a magyar alkotmányosság köréből**

**MTA doktori értekezés tézisei**

Budapest, 2021

dc\_1975\_21

## Tartalom

|  |    |
|--|----|
| Az értekezés tárgya .....  | 4  |
| A megközelítés módszere.....   | 5  |
| 1 Főbb tézisek az alkotmányosság globális kihívásai köréből.....       | 6  |
| 1.1 <i>A globális alkotmányosságról</i> .....                          | 6  |
| 1.2 <i>Az univerzális emberi jogvédelem új kihívásáról</i> .....       | 7  |
| 2 Főbb tézisek az európai kihívásokról.....                            | 8  |
| 2.1 <i>A közös alapértékek jelentőségéről és jogi védelméről</i> ..... | 8  |
| 2.2 <i>Az alapjogvédelem lehetőségeiről</i> .....                      | 10 |
| 2.3 <i>Feszültségek az elsőbbség tengelyén</i> .....                   | 11 |
| 3 Főbb tézisek a magyar közjogi válaszokról .....                      | 14 |
| 3.1 <i>A változások alapjairól</i> .....                               | 14 |
| 3.2 <i>Az alkotmánybíráskodás kapacitásairól</i> .....                 | 14 |
| 3.3 <i>Az értékszemplélet változásáról</i> .....                       | 18 |
| A szerző publikációi az értekezés témakörében.....                     | 20 |

## Az értekezés tárgya

Az alkotmányosság (mint „konstytucionalizmus”) 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.<sup>1</sup>

Az alkotmányosság alapelvei nyitott és fejlődő rendszert alkotnak: különféle aspektusai a konkrét alkotmányos berendezkedések konkrét alkotmányossági vitáiban alakulnak, válnak hangsúlyossá. Míg a 20. század második fele – két világhéget követően – az alkotmányosság értékeinek a megerősítéséről szólt, addig a 21. század kezdetén megtorpanás és visszaesés<sup>2</sup> tapasztalható.

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, a kilépési válság (brexit), a közép-kelet-európai alkotmányossági válságok (másként, illiberális fordulatok), és a legutóbbi években a pandémia – mindez a szabadság tereinek szűküléséhez vezetett.

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 az alkotmányosság három alapkövetelményének, a jogállamiságnak, az emberi jogok védelmének és a demokráciának a kiegyensúlyozása, egymásra tekintettel történő érvényesítése szükséges.

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.<sup>3</sup> Európában hetven éve, Közép-Európában pedig a *post-wall* első két évtizedében megingathatatlannak 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-koncepció az alkotmányos demokrácia *sine qua nonja* lett, amely minden jogintézmény és jogi aktus

<sup>1</sup> Ennek egyik legalaposabb és legaktuálisabb összefoglalását adja Sajó András – Uitz Renáta: A szabadság alkotmánya. Bevezetés a jogi alkotmányosságba. HVG-ORAC, Budapest 2019.

<sup>2</sup> Steven Levitsky – Daniel Ziblatt: How democracies die. What history reveals about our future. Penguin Books 2019., Tom Ginsburg – Aziz Z. Huq: How to save constitutional democracy. The University of Chicago Press, Chicago, London 2018., Iulia Motoc – Paulo Pinto de Albuquerque – Krzysztof Wojtyczek (eds.): New Developments in Constitutional Law. Essays in Honour of András Sajó (eds.). Eleven International Publishing, The Hague 2018.

<sup>3</sup> 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. Routledge, London–New York 2018.

mögöttes mércéje. A dolgozatban mindvégig az a törekvésem, 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 megközelítés módszere

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.

A korszakunkra jellemző identitás-küzdelmek keresik azokat az alkotmányos és jogi mechanizmusokat, amelyek képesek a plurális igények kielégítésére, és ez egyidejűleg különböző színtereken 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. Ehhez adódik, hogy a mai európai jogrendszereket – amelynek a magyar is része – egyszerre jellemzik nemzeti és nemzetek feletti vonások, ezért a norma- és értékkonfliktusok, valamint az értékviták is változatosabbak. Ennek a megértését a többdimenziós látásmód segítheti. E jelenségek vizsgálata empirikus és esetelemző kutatásokon alapul, módszere tehát elsősorban a megértő, inkluzív összehasonlítás. Az esetelemzés soha nem lehet teljeskörű, de esetenként érdemes egy-egy ügy mélyére tekinteni.

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).<sup>4</sup> Különösen a hibrid, álcázott alkotmányos rendszerek diszfunkcióit nehéz azonosítani tisztán jogi megközelítéssel.<sup>5</sup> 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. Úgy gondolom, az alkotmányjogtudományi megközelítés is megfelelően érzékelteti a többdimenziós alkotmányos térben az összefüggéseket, interakciókat, és különösen a legrészletesebben vizsgált magyar alkotmányos berendezkedés változásának irányait. Alkotmányjogi elemzési módszerrel kimutatható a normativitási deficit, a dogmatikai ellentmondás, értékelhető a normakonfliktus, feltárható az értelmezési tartomány.

Meggyőződésem, hogy az alkotmányjog ma is a hatalom és hatalmak megszelídítéséről 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. Végül mellőzhetetlen a pluralizmus és az integráció: a kapcsolódások

<sup>4</sup> Az elsők között, összehasonlító alkotmányjogi fókusszal, lásd Ran Hirschl: From comparative constitutional law to comparative constitutional studies. 11 International Journal of Constitutional Law 2013/1. 1-12.

<sup>5</sup> 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.

feltárása és a komplexitás visszatükrözése. Ilyen szemlélettel törekedtem a többszintű és többszereplős alkotmányos térséget megragadni.

## 1 Főbb tézisek az alkotmányosság globális kihívásai köréből

### 1.1 A globális alkotmányosságról

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, feltárva 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.

*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 eróziójához vezető legújabb csapda. Olyan befejezetlen kísérlet, amely relativizálja az alkotmányossági garanciákat: azok az államok feletti háló szövődékébe gabalyodnak, elvesztik eredeti határfokukat és irányukat, míg végül a szuverén visszatérése – a szuverenitási igények újraéledése – idején több alkotmányosság helyett nemzeti szinten is kevesebb marad.<sup>6</sup>

*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.<sup>7</sup> 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. A jogok konkrét tartalma esetében tudomásul veszi az államok mozgásterét (margin of appreciation), a harmadik generációs jogok pedig merőben opcionálisak a koncepcióban.

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 teremteni<sup>8</sup> az alkotmányjogi megoldások összevetéséhez, illetve az alkotmányos tendenciák<sup>9</sup> értékeléséhez és minősítéséhez – nyilván a liberális demokráciák hagyományaihoz képest. Ez különösen hibrid / illiberális / autoriter

<sup>6</sup> Sajó – Uitz: A szabadság alkotmánya... 610-643.

<sup>7</sup> Mark Tushnet: The globalisation of constitutional law as a weakly neo-liberal project. 8 Global Constitutionalism 2019/1. 29–39.

<sup>8</sup> Marco Goldoni: Introduction to the material study of global constitutional law. 8 Global Constitutionalism 2019/1. 71., lásd még „global constitutionalism has become a contemporary reference frame that meaningfully speaks to the ‘strange multiplicity’ of those affected by global norms” – Antje Wiener – Jeffrey Ldunoff – Jonathan Havercroft – Mattias Kumm – Kriszta Kovács: Global Constitutionalism as agora: Interdisciplinary encounters, cultural recognition and global diversity. 8 Global Constitutionalism 2019/1. 1.

<sup>9</sup> Thomas Müller: Global constitutionalism in historical perspective: Towards refined tools for international constitutional histories. 3 Global Constitutionalism 2014/1. 71-101.

rendszerekben jelent fogódzót.<sup>10</sup> Emellett az emberi jogok hatékonyabb védelmét is előmozdíthatja, lehetőséget teremtve a reflexivitásra és a kölcsönös tanulásra, amelyben a jogok és értelmezésük egymásra hatása és hálózatos kapcsolódása megtörténhet, vagy feltárhatók az eltérő válaszok okai.<sup>11</sup> Ezt a lehetséges előnyös hatást szemlélteti a következő részben az üzlet és emberi jogok problematikája.

### *1.2 Az univerzális emberi jogvédelem új kihívásáról*

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. 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).

A multinacionális vállalatok közvetlen vagy közvetett módon okozhatnak alapjogsértést.<sup>12</sup> 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 szakszervezeti működés kiüresítésének).<sup>13</sup>

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 politikai jogok hatékony érvényesülését is.<sup>14</sup> Ezt az egyidejűleg fennálló kettős hatást a vállalkozások emberi jogokért viselt felelősségét megalapozó nemzetközi jogi és alkotmányjogi megoldások kidolgozásakor feltétlenül figyelembe kell venni.

Az egyik kézzel fogható eredmény, hogy 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 John Ruggie (1944-2021) professzor, ENSZ-különmegbízott dolgozott ki. Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa 2011 június 16-án hagyta jóvá azokat az

<sup>10</sup> Ehhez lásd Michel Rosenfeld: Is Global Constitutionalism Meaningful or Desirable? 25 European Journal of International Law 2014/1. 196-199., aki a transznacionális alkotmányosság kritikai és igazoló szerepe mellett érvel.

<sup>11</sup> Gareth Davies: International Trade, Extraterritorial Power, and Global Constitutionalism: A Perspective from Constitutional Pluralism. 13 German Law Journal 2012/11. 1223-24.

<sup>12</sup> Denis G. Arnold: Corporations and Human Rights Obligations. 1 Business and Human Rights Journal 2016/2. 255-75.

<sup>13</sup> David Weissbrodt: Business and Human Rights. 74 University of Cincinnati Law Review 2005. 57-58.

<sup>14</sup> William H. Meyer: Human Rights and International Political Economy in Third World Nations: Multinational Corporations, Foreign Aid, and Repression. Praeger, Westport 1998. 108.

irányelveket, amelyek az emberi jogok hatékonyabb érvényesülését célozzák az üzleti világban (UN Guiding Principles on Business and Human Rights), és a keretprogram végrehajtását szolgálják.<sup>15</sup> Ezzel első alkalommal sikerült olyan globális standardot megállapítani, amely alkalmas az üzleti tevékenység emberi jogokra gyakorolt káros hatása ellen védelmet nyújtani.

A globális standard azonban nem „hard law” – ti. kikényszeríthető, normatív – megoldás, ugyanakkor nem lehetetlen jogi mechanizmusokat találni, fejleszteni a standardok érvényesülését elősegítendő. Ezért az értekezés olyan alkotmányjogi kérdéseket is körüljár – az alapjogok horizontális hatályáról, a nemzetközi jog alkalmazásával összefüggő „bírói párbeszédéről”, az extraterritoriális joghatóságáról és a due diligence jogalkotásról –, amelyek ártértékelésre, dogmatikai újragondolásra készítetnek a multinacionális vállalatok emberijog-sértésekért viselt felelőssége érvényesítése érdekében. Végül áttekintem azt is, mik az esélyei egy üzlet és emberi jogok tárgyú nemzetközi szerződésnek. Ezen a téren már számos korlátba ütközünk, mert az alapjogok horizontális hatályának kinyitására, a közvetlen kihatás elismerésére nem nyitottak a jogrendszerek. Az emberi jogi tárgyú nemzetközi szerződések bírói alkalmazása szintén nagy amplitúdót mutat. Az extraterritoriális igényérvényesítés – mint azt a Kiobel-, Jesner-, Vedanta-, holland Kiobel-ügyek esetjogi vonala mutatja – egyelőre kezdeti szakaszban tart, és bírói óvatosság jellemzi. Az extraterritoriális igényérvényesítésre tett kísérletek egyre növekvő száma, valamint az ENSZ keretprogramjáról kibontakozó intenzív párbeszéd azonban már több államot ösztönzött arra, hogy a vállalatok emberi jogi gondossági kötelezettségeit jogalkotással is megerősítse. Úgy tűnik, a due diligence jogalkotás – amelynek kiemelkedő példája a 2017. évi francia vigilancia-törvény – további lendületet ad az emberi jogok vállalati tiszteletben tartását elősegítő kötelező intézkedéseknek.

## 2 Főbb tézisek az európai kihívásokról

### 2.1 A közös alapértékek jelentőségéről és jogi védelméről

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 érvényesülése és az európai emberijogvédelmi rezsím integráltsága lenne szükséges – mindkét folyamat elakadt azonban az utóbbi évtizedben. 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, anélkül, hogy a jogközösség

<sup>15</sup> 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



alapelveivel és a közös jog hatékony érvényesülésével, valamint az uniós jogvédelemmel destrukciós viszonyba helyezkednének.

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. Ezek az értékek egyfajta jogállami minimumként foghatók fel. Noha a 2. cikk értékeket juttat kifejezésre, ezek mindazonáltal az Unió alapvető normatív elveinek tekinthetők, mivel befolyásolják az Unió céljait, tiszteletben tartásuk csatlakozási feltételként jelenik meg, és az Európai Unió Bíróságának (EuB) újabb gyakorlata alapján elvárható, hogy a csatlakozást követően is ugyanazt a védelmi szintet garantálják a tagállamok.<sup>16</sup> *Bogdandy* szerint erre tekintettel a felsorolt értékek jogi normák, amelyek átfogó és konstitutív jellegük miatt alapelveként érvényesülnek.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> *Besselink* megállapította, hogy a bíróság már ezzel teljes mértékben kifejezésre juttatta a tagállamok és az Unió által osztott értékek jogi elismerését.<sup>19</sup> 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. Megkockáztathatják, hogy 2018 óta az uniós értékek tagállamok általi megsértése azonosításának és orvoslásának központi fóruma lett.<sup>20</sup> Ugyanakkor ez annyiban túlzó, hogy egyrészt az EuB mindig az alapul fekvő ügyre – az Európai Bizottság keresetére, az előzetes döntési kérelemben megfogalmazott kérdésekre koncentrálna, és az EUSz 2. cikket nem önálló rendelkezésként alkalmazza, ehelyett a szerződés más rendelkezéseivel kombinálja,<sup>21</sup> konkretizálás útján biztosítva az értékek operacionalizálását, továbbá hangsúlyozza, hogy a nemzeti bíróságoknak is az uniós jog alkalmazásakor az Unió értékeiről szóló rendelkezést mérceként figyelembe kell venni, különösen, amikor az alapvető jogok lényeges tartalmát védik. Ez esetről esetre építkező, módszertanilag ellenőrizhető, rendszertani értelmezéssel alakult ki az EuB gyakorlatában. 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

<sup>16</sup> Összefoglalva a „máltai bírók” ügyében, C-896/19. Republika kontra Il-Prim Ministru, 2021. április 20. ECLI:EU:C:2021:311 61-64. pont. „Márpedig e 49. cikk, amely előírja bármely európai állam számára annak lehetőségét, hogy az Unióba való felvételét kérje, pontosítja, hogy az olyan államokat tömöríti, amelyek szabadon és önkéntesen csatlakoztak az EUSz 2. cikkben jelenleg említett közös értékekhez, tiszteletben tartják ezeket az értékeket, és elkötelezték azok érvényesítése mellett. (...) 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.”

<sup>17</sup> A. von Bogdandy: *Founding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch*. *European Law Journal* 2010/2. 106.

<sup>18</sup> C-402/05. P. és C-415/05. P. Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation v Tanács és Bizottság [2008] EBHT I-6351. 303. pont.

<sup>19</sup> L.F.M. Besselink: *National and constitutional identity before and after Lisbon*. *Utrecht Law Review* 2010/3. 41.

<sup>20</sup> Armin von Bogdandy – Luke Dimitrios Spieker: *Restoring the Rule of Law Through Criminal Responsibility*. *VerfBlog*, 2021/12/10, <https://verfassungsblog.de/restoring-the-rule-of-law-through-criminal-responsibility/>

<sup>21</sup> 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.

válságmenedzsmenethez vezetett, az EuB is határozottan visszafogta „aktivista lendületét” és kiegyensúlyozásra törekszik.<sup>22</sup>

A jogállamiság érvényesítésének igénye Blutman László szerint három irányban is felmerül az uniós jogrendben.<sup>23</sup> Egyrészt *magára az Unióra* mint nemzetek feletti szervezetre vonatkozik a követelmény. Másrészt, a jogállamiság – és más alapértékek – érvényesítése *a közös kül- és biztonságpolitikában* is irányadó. 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. Az újabb gyakorlatot áttekintve azonban ezen a területen is igaz, hogy az Európai Bíróság esetről esetre, és az ügyek körülményeihez, sajátosságaihoz igazodva konkretizálja a jogállamiság tartalmát, ennyiben hasonló utat jár be, mint a tagállami alkotmánybíróságok.

## 2.2 Az alapjogvédelem lehetőségeiről

Már korábban hangsúlyoztam, hogy az EUSz 2. cikkében foglalt uniós értékek jogi normaként is meglehetősen általánosak, ezért egyetérthetünk *Pernice* meglátásával, hogy éppen az EU Alapjogi Chartája (Charta) az, amely konkretizálja, specifikálja és magyarázza ezeknek az értékeknek a jelentését. Az egyértelműen nevesített jogok felhívhatók a politikai döntéshozatalban és az egyéni bírói jogvédelemben egyaránt.<sup>24</sup> A 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 a Charta alapján az uniós polgárok a „tulajdonosai”. 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 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.

A Charta célja kétségtől a bírói jogfejlesztésen alapuló uniós alapjogvédelem bizonytalanságainak megszüntetése, demokratikus legitimitációjának megerősítése volt. Az Unió többszintű jogrendjében azonban az alapjogi rezsim hatása eleve korlátozott, mivel az uniós jog sajátosságaihoz igazodik. Az alapjogvédelem hatókörét, így a Charta alkalmazási körét is az EuB vonta meg. Mindez 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. Másrészt az Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikk (1) bekezdésének második mondata egyértelművé tesz, hogy „[a] Charta rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit”. A Charta tehát önmagában az Unió számára új jogalkotási hatáskört nem létesít; azaz alapjogi tárgyú

<sup>22</sup> Lásd Várnay Ernő: Az Európai Bíróság és a bírói aktivizmus délibábja. 58 Állam- és Jogtudomány 2017/2. 85-113., 86-87., 107-108.

<sup>23</sup> Blutman László: A jogállamiság követelménye az Európai Unió jogában: felújítás alatt. Jogtudományi Közlöny 2021/6. 261-270.

<sup>24</sup> Ingolf Pernice: The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights. In S. Griller – J. Ziller (ed.): The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty? Springer, Wien 2008. 252.

uniós jogalkotáshoz továbbra is az alapító szerződésekben meghatározott konkrét jogalap szükséges, amelyek alapjogi karakterét a Charta rendelkezései pusztán megerősítik. Érdemes 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. Mindazonáltal kérdés, 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 Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikk (2) bekezdése nem lehetőségként fogalmazza meg, hanem kötelezettségként írja elő, hogy [a]z 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 a *Charta alkalmazási körének bizonytalansága*. Maga a Charta az 51. cikkének (1) bekezdésében a következőt mondja ki: „E Charta rendelkezéseinek címettjei – 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 Szerződésekben az Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül tiszteletben tartják az ebben a Chartában foglalt jogokat és betartják az abban foglalt elveket, valamint előmozdítják azok alkalmazását.”

Az értekezésben csak a belső – (i) és (iii) pontban említett – feszültségeket vizsgáltam, és arra jutottam, hogy a Charta korlátozott alkalmazási köre hátrányos a közös értékek normativitása szempontjából, ugyanakkor az alkalmazási kör kiterjesztése szerződésmódosítást igényel. A jelenlegi uniós szintű alkotmányos és identitásválság körülményei nem kedvezők ilyen léptékű reformhoz, 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. A 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 hihető, hogy a jogi kötőerő terjedelmének jelenlegi meghatározásával a Charta fejlődése véget ért – az első évtized gyakorlata ígéretes ebből a szempontból.

### 2.3 Feszültségek az elsőbbség tengelyén

A többszintű európai alkotmányos tér egyik működési elve a bíróságok közötti együttműködés,<sup>25</sup> amely a normatív nemzetekfelettséget veszi alapul. A 21. század második évtizedében kibontakozó válságok sora – amely előtérbe hozta a jogállamiság-vitákat is – az európai bírói „alkotmányos párbeszéd” terén is feszültségekhez vezetett, legalábbis két alkotmánybíróságot, a németet és a lengyelt illetően. A szakirodalom egyébként már

<sup>25</sup> Andreas Vosskuhle: Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts. Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund. 6 European Constitutional Law Review 2010/2. 175–198.

évtizedekkel ezelőtt<sup>26</sup> vázolt olyan patthelyzetet, amelyben az uniós jog és a tagállami alkotmányjog kollíziós normái, az elsőbbség és a tagállami alkotmányban foglalt felhatalmazás terjedelme egymásnak feszülnek és feloldhatatlan ellentétbe kerülnek: a gondolat kísérlet 2020-ban és 2021-ben valósággá vált. A jogállamiság tengelyén a feszültséget az okozza, hogy a tagállami alkotmány alapján hozott döntés nem köti az EU szerveit, 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, de a tagállami alkotmányossági döntés is kötelező rájuk, ennyiben a feszültség nemzeti szinten eszkalálódik. Ez a helyzet még mindig sokkal inkább kivételnek számít az általános és túlnyomó együttműködő attitűdhez képest, de olyan problémára utal, amelynek feldolgozatlansága tovább mélyítheti a krízist. A két említett alkotmánybíróság gyakorlatát és intézményi kapacitását összevetve azonban kiderül, hogy nagyon különböző hatása lehet a döntéseknek.

A német alkotmánybíróság PSPP-döntése<sup>27</sup> – amelyben a testület ultra viresnek, ezért alkotmányellenesnek és Németországban alkalmazhatatlannak nyilvánított egy EuB-döntést<sup>28</sup> – fordulatot jelent abból a szempontból, hogy egyfajta visszatérés az ultra vires-kontrollhoz: az alkotmányos identitás-kontroll – amely a 2010-es évtizedben felváltani látszott az ultra vireset a német alkotmánybíróság érvelésében – 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, vagyis az, hogy ezután más alkotmánybíróságok, felsőbbbíróságok 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, mindazonáltal a lengyel alkotmánybíróság nagyon más utat járt be. 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 transzparensabb, szolidárisabb monetáris-fiskális unióhoz járul majd hozzá a német alkotmánybíróság, amely megerősíti az euroövezetet.

Ehhez képest a lengyel alkotmánybírósági döntés egész más alkotmányos környezetben született. A legnagyobb figyelmet az keltette, hogy 2021. október 7-én a lengyel Alkotmánybíróság részben alkotmányellenesnek nyilvánította az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 1., 2. és 19. cikkét. Míg korábban ugyanezeket a szerződéses rendelkezéseket már összeegyeztethetőnek találták<sup>29</sup> a lengyel alkotmánnyal, magának a bíróságnak az

<sup>26</sup> Manfred Baldus: Zur Relevanz des Souveränitätsproblems für die Wissenschaft vom öffentlichen Recht. Der Staat 1997. 391. Alexander Schmidt Glaeser: Souveränität und Vorrang. In: Europäisches Verfassungsrecht (hrsg. A. von Bogdandy). Springer, Berlin-Heidelberg 2003. 205-228.

<sup>27</sup> BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2020, 2 BvR 859/15 -, Rn. 1-237, (a továbbiakban: PSPP-döntés) [http://www.bverfg.de/e/rs20200505\\_2bvr085915.html](http://www.bverfg.de/e/rs20200505_2bvr085915.html)

<sup>28</sup> C-493/17, Weiss és társai, 2018. december 11., ECLI:EU:C:2018:1000

<sup>29</sup> Lásd a K 18/04. sz. ügyet.

összetétele azóta gyökeresen megváltozott. A lengyel miniszterelnök kezdeményezésére olyan testület hozott határozatot, amely alkotmányosan aggályos eljárásban kinevezett bírákból áll, és amely átértelmezte mind az EUSz, mind a lengyel alkotmány szövegét. A kezdeteket, hogy miként jutott idáig a lengyel Alkotmánybíróság, a 2015-ös kormányváltásban kell keresni. A lengyel alkotmányossági válság<sup>30</sup> első vetülete az alkotmánybíráskodás korlátozása volt, amely az aktuális parlamenti többség és a lengyel alkotmánybíróság egymásnak feszülésében nyilvánult meg, majd az alkotmánybíróság elfoglalásával végződött, hatalomtechnikai magyarázata pedig az, hogy a lengyel kormányzat rendszerszintű – de nem feltétlenül alkotmányos – átalakítások érdekében igyekezett korlátozni az alkotmányossági kontroll mozgásterét. Mindez 2015 őszétől került az európai intézmények érdeklődésének középpontjában. Az Európai Bizottság – bevezetése óta első alkalommal – megindította Lengyelországgal szemben a jogállamisági mechanizmust. Az alkotmányos válságok sűrűsödése miatt csak a 2010-es évek második felében körvonalazódott, hogy szükség lenne a közös európai értékeket védő intézmények szorosabb együttműködésére, mert a *soft* eszközrendszer, a magasabb szintek fáziskésése, a 7. cikk szerinti eljárás hatástalansága<sup>31</sup> együtt 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 ezzel összefüggésben előzetes döntési kérelmek az EuB-hoz. A krízis így fokozatosan „judikalizálódott”, majd lengyel részről konfrontációhoz vezetett. A lengyel alkotmánybíróság első alkalommal 2021. július 14-i ítéletében (P 7/20. sz. ügy) nyilvánította ultra viresnek az Európai Bíróságnak a lengyel fegyelmi tanácsokra vonatkozó ideiglenes intézkedését. Ezt az ideiglenes intézkedést az EuB 2020. április 8-án hozta meg, és arra irányult, hogy a fegyelmi tanács működését fel kell függeszteni.<sup>32</sup> A konfliktuszóna egy másik vonulata, hogy az EuB 2021 márciusában ítéletet hozott a C-824/18. sz. ügyben<sup>33</sup> is a lengyel legfelső bíróság bíráinak kinevezésével kapcsolatban. Az EuB határozata gyakorlatilag és hatását tekintve „felülírta” a lengyel alkotmánybíróság döntését, hangsúlyozva, hogy az uniós jog elsőbbségének elve kötelező a tagállam valamennyi szervére. Erre érkezett válaszként a 2021 októberi alkotmánybírósági döntés.<sup>34</sup>

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 döntése politikailag motivált lépésnek tűnik, olyan testület részéről, amely az EJEB szerint összetétele miatt nem elégíti ki a törvényes bíróság kritériumait.<sup>35</sup> A német alkotmánybíróság döntése – a testület szerint is – kivételesnek számít, és kivételként az

<sup>30</sup> W. Sadurski: How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding. Sydney Law School, Sydney 2018., Wojciech Sadurski: Poland's Constitutional Breakdown. Oxford Scholarship, Oxford 2019.

<sup>31</sup> L. Besselink: The Bite, the Bark and the Howl: Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives. In A. Jakab and D. Kochenov (eds.): The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance. OUP, Oxford 2017. 128-144.

<sup>32</sup> C-791/19. R., 2020. április 8., Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság, Ideiglenes intézkedés, ECLI:EU:C:2020:277

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> A lengyel alkotmánybíróság döntése a K 3/21. sz. ügyben.

<sup>35</sup> Xero Flor kontra Lengyelország ügy, 2021. május 7. (4907/18)

uniós jog elsőbbségét alapjaiban nem rengeti meg, mivel a tagállamokban az EuB döntéseit tömegesen hajtják végre, a lengyel alkotmánybírósági döntés viszont – Lengyelország vonatkozásában, de az uniós jog alapjaira kihatóan – rendszerszintű problémát jelent. Olyan problémát, amely a gyakorlatban valószínűleg kizárólag jogállami érvek mentén nem lesz megoldható, hanem politikai lépéseket, az Európai Tanács eljárását igényli majd. Ennek ellenére fontos – és van rá számos példa –, hogy az európai bírói fórumok nem mondanak le a jogállamiság és az alapjogok együttes garanciáiról, sem a módszertanilag alapos ítélkezési gyakorlatról és a közös európai jogállami nyelvről.

### 3 Főbb tézisek a magyar közjogi válaszokról

#### 3.1 A változások alapjairól

A *harmadik rész* az első két fejezetből levonható tanulságokra figyelemmel a magyar alkotmányos berendezkedés utóbbi évtizedben megfigyelhető változásait elemzi, a globalizációs és az európaizációs hatásokra adott válaszokat vizsgálja. Nem tekinthetem 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 európai standardok alkalmazása körében felmerülő vitákat. A magyar alkotmányjog alakulása szempontjából a kapacitás-korlátok ellenére is az alkotmánybíráskodás jelenthetné azt a garanciát, amely az alkotmányjogi konfliktusok eldöntése során szintetizálhatja a többdimenziós alkotmányos tér követelményrendszerét, és az alkotmányos identitást erre tekintettel definiálhatja. Ezért az alkotmánybíráskodás helyzetét, változásait több szempontból vizsgálom: a hatásköri, intézményi és alkotmányos kapacitás-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 nívumot jelentő alkotmánykonform értelmezést miként hasznosítja az alkotmánybíráskodás a jogalkalmazás kontrolljában. Az értelmezési irányokat követően áttekintem az alaptörvényi értékvilág új jelenségeit: 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.

#### 3.2 Az alkotmánybíráskodás kapacitásairól

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. 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, 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 okokra<sup>36</sup> vezethető vissza, hogy most nem teszi). A változások ütemezése is lényeges: azok nem kizárólag az Alaptörvényhez (és annak hatálybalépéséhez) 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-módosításokhoz kapcsolódóan jelentek meg.

Az általam leghenyesebbnek 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). A *szervezeti* változások közül lényeges (iv) az alkotmánybírák jelölésére irányuló eljárás megváltozása, és az elnök parlamenti megválasztásával a szervezeti autonómia korlátozása. Az *értelmezési* autonómiát pedig (v) az értelmezési szabályok előírása, és (vi) az Alkotmány alapján hozott alkotmánybírói döntések – negyedik alaptörvény-módosítással bevezetett – hatályon kívül helyezése változtatta meg.

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), a klasszikus alkotmányos alapelvek (jogállam, emberi méltóság az önrendelkezés értelmében) alkotmánybírói védelmének esélye és intenzitása csökkent, cserébe 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 panasz típusok 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 veszélyhelyzet új szakaszt jelent a magyar alkotmányjogban, az ismételten hosszabbított különleges jogrendben az alkotmánybíráskodás jelenthetné a végső garanciát, ha még be tudná tölteni a funkcióját a végletesen felgyorsult végrehajtási karakterű jogalkotás érdemi kontrolljával.

Az első vizsgált kérdés, hogy az átmenet kezdeti éveiben, különösen a negyedik alaptörvény-módosításig mennyiben törekedett az Alkotmánybíróság európai standardokat érvényre juttatni az Alaptörvény értelmezésében, avagy mennyire próbált közreműködni az európai (alkotmány)bírói hálózatban.<sup>37</sup> A választott megközelítést az indokolja, hogy

<sup>36</sup> A vonatkozó kutatásokból összefoglalóan lásd Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után. HVG-ORAC, Budapest 2015, Zoltán Sente: Die politische Orientierung der Mitglieder des ungarischen Verfassungsgerichts zwischen 2010 und 2014. (18) Jahrbuch für Ostrecht 2016/1. Az ítélkezési gyakorlat változásához lásd Boda-Balogh Éva – Fazekas Flóra – Györfi Tamás – Kovács Ágnes – Solyom Péter: A magyar alkotmánybírák ítélkezési gyakorlatának változásai az autokratikus fordulat idején – empirikus elemzés. Fundamentum 2021/1. 75-92.

<sup>37</sup> Andreas Voßkuhle: Az emberi jogok védelme a bíróságok európai együttműködésében. Alkotmánybírói Szemle 2013/1. 69.

egyetlen európai alkotmányos berendezkedés sem szemlélhető izoláltan a többszintű alkotmányos térségben. A változás megértéséhez hozzájárul, ha a magyar alkotmánybírói gyakorlat felől értékeljük a rendszer finomhangolását, és azt, hogy próbálta-e a testület legalább retorikailag ellensúlyozni a visszaesést. 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 hatálybalépése előtt. Az egyik potenciális felülvizsgálati mércét sejtetett, a másik az alapjogvédelmi szintre tett ígéretet. Az első összhatásban 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 – legalább hivatkozási pontként – szerepet kapott. Az Alkotmánybíróság ugyan 2011-13 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. A többség egyelőre nem osztja ezt a felfogást, és indokolásaiban legalább értelmezési segédletként támaszkodik az EJEB-gyakorlatra. Magyarországra egyezményesértést megállapító strasbourgi 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 preconcepciójához igazítva válogatja az érveit alátámasztó precedenseket az EJEB vagy az EuB gyakorlatából,<sup>38</sup> s a döntését inkább alapozza belső alkotmányjogi érvekre, azaz korlátozottan él az értelmezési elsőbbség lehetőségével a nemzetközi és az uniós jog használatakor, alkalmazási elsőbbséget pedig csak kivételesen ad ezeknek a normáknak.

Az európai alkotmányos párbeszéd 2016 decembere, a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat óta visszatérő motívum az uniós jogot érintő alkotmánybírói döntések indokolásában. Ez akár az Európai Unió Bíróságával az „érdemi, kölcsönös tiszteleten alapuló együttműködés”<sup>39</sup> ígéretét is magában hordozhatná, de a nemzeti érdekérvényesítés alkotmányjogi támaszát is jelentheti az Európai Unió és a tagállamok közötti vitákban. A konkrét ügyek áttekintése alapján inkább az körvonalazódik, hogy az Alkotmánybíróság nem törekszik az intézményesített párbeszédre, mert még egyetlen ügyben sem kért előzetes döntést az EuB-tól, viszont – ellentétben a lengyel alkotmánybírókkal – a nyílt konfliktust is kerüli. A „smart” hibrid rendszer logikáját követve, egyrészt lebegteti a testület a formalizált párbeszéd lehetőségét,<sup>40</sup> másrészt a párbeszéd látszatával időt nyer – és az alapjogvédelem elmulasztásával elkerüli a konfrontációt a kormányzattal – kényes ügyekben,<sup>41</sup> és az sem okoz problémát, ha a „közbenső”

<sup>38</sup> Zoltán Sente: The interpretive practice of the Hungarian Constitutional Court – A critical view. German Law Journal 2013/8. 1591–1614., 1602.

<sup>39</sup> Ilyenként tekint rá Várnay Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság – együttműködő alkotmánybíráskodás. Állam- és Jogtudomány 2019/2. 63–91.

<sup>40</sup> 26/2020. (XII. 2.) AB határozat.

<sup>41</sup> 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés – A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXXVI. törvény, valamint a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló



magyar jog uniós jogot sértett,<sup>42</sup> harmadrészt – legalábbis alaptörvény-értelmező hatáskörben – tartózkodik attól, hogy az uniós jog elsőbbségéről, vagy az EuB döntéséről állást foglaljon.<sup>43</sup>

Az Alaptörvény sajátosságai közé tartozik, hogy vannak benne önmagára és az alkotmány alatti normákra vonatkozó értelmezési szabályok.<sup>44</sup> Az utóbbi körben a bíróságok számára előírja a 28. cikkben, hogy a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban kötelesek értelmezni, amely az alkotmánykonform értelmezés követelményét jelenti. Ennek a német alkotmányjogi dogmatikából eredeztethető követelménynek az érvényesítése jelentős mértékben hozzájárulhat az alaptörvényi rendelkezések jogrendszerre gyakorolt hatásához. Az alkotmánykonform értelmezés funkcionális határait egyrészt az alkotmánybíróság és a jogalkotó, másrészt az alkotmánybíróság és a rendes bíróság viszonyában lehet megvonni.<sup>45</sup> 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 vélelmét állítja fel. Másként fogalmazva, a demokratikusan legitimált törvényhozás élvezzi akaratának és cselekedeteinek az alkotmányszerűségi vélelmét. 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. 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, avagy milyen messzire mehet az alkotmánybíróság értelmezési elsődlegessége anélkül, hogy szuperbíráskodássá (legfelső polgári, büntető, közigazgatási stb. fórummá) válna. Álláspontom szerint egy új alkotmány hatása abban – vagy abban is – mérhető, hogy a jogalkalmazói gyakorlatban mennyiben jelentek meg azok a változások, amelyeket az Alaptörvény hozott. Az alakító hatás nem csupán a normaszövegen, és nem kizárólag a jogalkotó által alkotott szabályokon múlik, hanem a jogalkalmazók értelmező közösségén.

---

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 módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény, valamint a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény egyes rendelkezései ellen előterjesztett utólagos normakontroll indítvány (közjogi érvénytelenség, művelődéshez való jog, felsőoktatás, CEU-ügy), 3200/2018. (VI. 21.) AB végzés – A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény egésze elleni alkotmányjogi panasz (közjogi érvénytelenség, művelődéshez való jog, felsőoktatás, CEU-ügy), majd 3318/2021 és 3319/2021 AB végzések (CEU-ügy lezárása).

<sup>42</sup> C-78/18, Bizottság v Magyarország, A Bíróság 2020. június 18-i ítélete, ECLI:EU:C:2020:476 (külföldről támogatott civil szervezetek), C-66/18, Bizottság v Magyarország, A Bíróság 2020. október 6-i ítélete, ECLI:EU:C:2020:792 (CEU-ügy).

<sup>43</sup> X/00477/2021. sz. ügy, 2021. december 7. AB határozat (a kézirat lezárásakor még nem jelent meg a Magyar Közlönyben).

<sup>44</sup> Ez nem egyedülálló, de az alkotmányoknak csupán kisebb hányadára jellemző, inkább kivételes megoldás. Példáért lásd Sente Zoltán: Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2013. 127.

<sup>45</sup> Konrad Hesse: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. C.F. Müller, Heidelberg 1999. 82. msz.

### 3.3 Az értékszemplélet változásáról

Az Alaptörvény teljes értékrendjének átfogó vizsgálatára ebben a munkában nem vállalkozom, mivel az külön értekezés tárgya lehetne. Három olyan változást emelek ki, amely a korábbi Alkotmányhoz képest lényeges eltérést jelent, és az utóbbi évtizedben is mozgásban volt. Ezek a szuverenitás- és identitásvédelem, a nemzetfelfogás és a méltósággal összefüggésben értelmezett társadalmi szolidaritás.

A nemzetközi (uniós) intézmények és a tagállamok kompetenciávitáiban az állami szuverenitás gyakran felmerül jogi érvként, kérdés azonban, hogy mi annak jelentéstartalma. A főhatalmi jogosítványok átfogó mennyiségi és minőségi kategóriájaként a fogalom nem kellően egzakt, a minimalista és formális értelmezés – amely a „végső döntés” vagy az „utolsó szó” kompetenciája – 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 európai szintéren. Ebbe a folyamatba kapcsolódott be az Alkotmánybíróság is, amikor a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban 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. 2018-ban, az Alaptörvény hetedik módosításával az alapjogi és az állami szuverenitás védelmére irányuló fenntartás az Európa-klauszula része lett, míg az alkotmányos önazonosság védelme minden állami szerv általános kötelességeként az R) cikk (4) bekezdésébe került. A jogfejlődés iránya az aktív szuverenitás- és identitásvédelem lehetőségét teremti meg, és az új felülvizsgálati mércék tartalmát az Alkotmánybíróság esetről esetre határozza meg. Így fejlődött tovább – absztrakt alkotmányértelmezés keretében – a fenntartott szuverenitás véelme az Egységes Szabadalmi Bíróságról szóló 9/2018. (VII. 9.) AB határozat határozatban, majd legutóbb a X/00477/2021. sz. ügyben, a 2021. december 7-én meghozott AB határozatban, amely az uniós jogi előfoglalással szemben egyfajta „visszafoglalási” lehetőségként értelmezi, bár számos együttes feltételhez kapcsolja. A rigorózus feltételrendszer ellenére is lényeges azonban, hogy az uniós hatáskörgyakorlás „minőségéről”, „hatékonyságáról” (az annak keretében keletkezett normák érvényességéről) az EuB jogosult dönteni, és nem önállóan a tagállam. Konkrét ügyben itt valóban szükség lenne az aktív párbeszédre a bírói fórumok között.

Az alkotmányos önazonosság alkotmánybírósi olvasata egyelőre inkább a szuverenitás-értelmezéssel kapcsolódik össze, bár a 2021 decemberében hozott döntés a méltóságfelfogás irányába is kinyitja a fogalom jelentéstartalmát. A konkrét ügyektől elvonatkoztatva érdemes utalni rá, hogy az alkotmányos identitás-toposz mint az identitás-politika alkotmányjogi kivetülése, 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 különbözőség, 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 nemzeti identitás tiszteletben tartásáról beszél. 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-vétót vessen be az uniós jog elsőbbségével szemben.

Szintén problematikus, 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.

Ehhez kapcsolódik a 2019 óta kibontakozó új méltóság-felfogás,<sup>46</sup> amely szerint „az emberi méltóság az Alaptörvény szerint a társadalomban élő, a társadalmi együttélés felelősségét hordozó egyén méltósága”. Ez az értelmezés eltávolodik az 1990-es évek méltóság-értelmezésétől, 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. A közösségi és egyéni identitás alapjogi szempontú összekapcsolása az alapjog védelmi körének megváltoztatásával jár, amely túl azon, hogy a legsérülékenyebb helyzetben lévőket még kiszolgáltatottabbá teszi, újszerű európai dimenziójú normakonfliktusok kockázatát hordozza. Az európai alkotmányos demokráciák úgyis mint a szolidaritás társadalmi egyik vívmánya éppen az volt, hogy elismerték: az egyének nem csak 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 egyéni szükségletekből és kockázatokból fakadó egymásrautaltság a szociális jogokban és intézményekben – a szolidaritási jogokban – illetve a sérülékeny csoportok fokozott védelmében nyilvánul meg.

---

<sup>46</sup> 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, elemzi Kiss László – Lévay Miklós: Még egyszer a hajléktalanok büntethetőségéről. Közjogi Szemle 2020/1.

## A szerző publikációi az értekezés témakörében

Szakkönyv, monográfia

1. *Human Rights in a Multilevel Constitutional Area. Global, European and Hungarian Challenges.* L'Harmattan, Paris 2018. p. 249
2. *Magyar alkotmányosság az európai integrációban* (első társszerző: Vincze Attila). Harmadik, átdolgozott, bővített kiadás. HVG-ORAC, Budapest 2018. 665 o.

Szaktanulmány – folyóiratcikk, könyvrészlet

3. A szolidaritás az alkotmányi értékek között. In *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára* (szerk. Chronowski Nóra – Petrétei József) PTE ÁJK, Pécs 2010. 19-35.
4. Túl az alkotmányon... (társszerzők: Drinóczi Tímea, Zeller Judit) *Közjogi Szemle* 2010/4. 1-12.
5. Az Unió értékei és az alaptörvény. In *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként. Válogatott tanulmányok* (szerk. Chronowski Nóra). HVG-Orac, Budapest 2011. 45-98.
6. Szuverenitás az EU tagállamaként. In *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként. Válogatott tanulmányok* (szerk. Chronowski Nóra). HVG-Orac, Budapest 2011. 9-44.
7. Szolidaritási jogok az Európai Unióban és Magyarországon. *JURA* 17. évfolyam 2011/2. 24-35. [http://jura.ajk.pte.hu/JURA\\_2011\\_2.pdf](http://jura.ajk.pte.hu/JURA_2011_2.pdf)
8. Hungarian Constitutional Court: Keeping Aloof from European Union Law (co-author: László Blutman) *International Constitutional Law* Vol. 5. 2011/3. 329-348.
9. Az alaptörvény európai mérlegen. *Fundamentum* 2011/2. 68-80.
10. The new Hungarian Fundamental Law in the light of the European Union's normative values. *Revue Est Europa* – 2012 numéro spéciale 1, 111-142.; <http://www.est-europa.univ-pau.fr/images/archives/2012-Hongrie/nora-chronowski.pdf>
11. Az alkotmányozás a globális alkotmányosság kontextusában. *JURA* 2012/2. 51-59.
12. Az alapjogvédelem globális, európai és hazai trendjei. In *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011* (szerk. Drinóczi Tímea – Jakab András). Pázmány Press, Budapest-Pécs 2013. 147-171.
13. The multidimensional nature and protection of human rights (co-authors: Tímea Drinóczi, József Petrétei). In Artura Preisnera (szerk.): *Czy istnieje uniwersalny standard praw człowieka?* Wydawnictwo Polyhymnia Sp z o.o., Lublin, 2013. 185-193.
14. Üzlet és emberi jogok – nemzetközi törekvések és alkotmányjogi korlátok. *JURA* 2013/2. 7-16.
15. Judicial Dialogue or National Monologue? The International Law and Hungarian Courts (co-author: Erzsébet Csatlós). *ELTE Law Journal* 2013/1 (2014) ISSN 20644965, 7-28.
16. Enhancing the scope of the Charter of Fundamental Rights? *JURA* 2014/1. 13-21.
17. International and Constitutional Approach of Business and Human Rights. In *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania, tom. 3* (red. Jerzy Jaskiernia) Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014. 695-709.
18. Alkotmányjogi panasz és alkotmányvédelem. *Fundamentum* 2014/1-2. 91-95.
19. A korlátozott alkotmánybíráskodásról. In *A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös* (szerk. Fekete Balázs – Horváthy Balázs – Kreis Brigitta). HVG-ORAC, Budapest 2014. 68-83.
20. The Fundamental Law Within the Network of Multilevel European Constitutionalism. In *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development* (eds. Zoltán Sente – Fanni Mandák – Zsuzsanna Fejes). L'Harmattan, Paris 2015. 223-240.
21. Constitutional backsliding in Hungary (társszerző: Varju Márton). *TvCR (Tijdschrift voor Constitutioneel Recht)* 2015/3. 296-310.

22. Alaptörvény és etnicitás – avagy az alkotmányozás viharában részekre szakadt nemzetünk. *Állam- és Jogtudomány* 2015/1. 3-18.
23. Globális vagy lokális alkotmányosság? *Jogelméleti Szemle* (16) 2015/4. 19-31
24. Two Eras of Hungarian Constitutionalism: From the Rule of Law to Rule by Law (co-author: Márton Varju) 8 *Hague Journal on the Rule Law* 2016/2. 271–289. doi:10.1007/s40803-016-0037-7
25. Jogállamiság – gondolatok a magyar és az európai jogfejlődésről. *Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás* 2016/4. 32-42.
26. Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján (társszerző: Vincze Attila) (72) *Jogtudományi Közlöny* 2017/3. 117-132.
27. A jogállamiság még mindig program... In *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli* (szerk. Chronowski Nóra, Pozsár-Szentmiklósy Zoltán, Smuk Péter, Szabó Zsolt) Gondolat, Budapest 2017. 35-44.
28. Dignity and solidarity – lost in transition. The case of Hungary, *MTA Law Working Papers* ISSN 2064-4515, 2017/15. 1-16., [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2017\\_15\\_Chronowski.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2017_15_Chronowski.pdf)
29. Az alkotmánykonform értelmezés és az Alaptörvény. (10) *Közjogi Szemle* 2017/4. 7-15.
30. Fully Binding EU Bill of Rights for the Member States – A Potential Tool in Constitutional Crisis Management. In *New Developments in Constitutional Law. Essays in Honour of András Sajó* (eds. Iulia Motoc, Paulo Pinto de Albuquerque, Krzysztof Wojtyczek). Eleven International Publishing, The Hague 2018. 41-57.
31. Jogállamiság válságban? Helyzetkép az Európai Unió látószögéből. In *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara. A jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai. I. kötet* (szerk. Menyhárd Attila – Varga István). ELTE Eötvös, Budapest 2018. 579-588.
32. The Case of Hungary: Beyond the Rule of Law. In *The Crisis of the Rule of Law in the EU* (ed. Antonis Metaxas) [ISBN 978-618-5027-93-3] Eurasia Publications, Athens 2019. 101-111.
33. Hungary: Constitutional (R)evolution or Regression? (co-authors: Márton Varju, Petra Bárd and Gábor Sulyok). In *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law – National Reports* (eds. Anneli Albi and Samo Bardutzky). T.M.C. Asser Press, The Hague 2019. 1439-1488. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-94-6265-273-6\\_31](https://doi.org/10.1007/978-94-6265-273-6_31) Available at [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-6265-273-6\\_31](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-6265-273-6_31)
34. Carved in granite? Variable constitutional architecture in Hungary (2010-2018). *DPCE Online* [ISSN 2037-6677] Vol. 39. 2019/2. 1483-1502. Available at: <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/781>
35. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának első évtizede a primer jog részeként. *Közjogi Szemle* (12) 2019/4. 74-78.
36. A Nation Torn Apart by its Constitution? Nationality and Ethnicity in the Context of the Hungarian Fundamental Law. In Feischmidt, Margit – Majtényi, Balázs (szerk.): *The Rise of Populist Nationalism: Social Resentments and Capturing the Constitution in Hungary*. CEU Press, Budapest 2019. 77-103.
37. Fordulópont az európai bírói párbeszédben: a német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntése. *Közjogi Szemle* (13) 2020/2. 74-79.
38. Szuverenitás (társszerző: Petrétei József). In Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) <http://ijoten.hu/szocikk/szuverenits> (2020)
39. Jogállamiság-kontroll az uniós közjogban: üveggyöngyjáték? Értelmezési lehetőségek az Európai Tanács költségvetési konklúziói apropóján. *Jogtudományi Közlöny* (75) 2020/9. 398-402.
40. Alkotmánybíróság: az Európai Unió Bírósága is lehet törvényes bíró. *Közjogi Szemle* (13) 2020/4. 74-77.

41. The post-2010 ‘Democratic Rule of Law’ practice of the Hungarian Constitutional Court under a rule by law governance. *Hungarian Journal of Legal Studies* (61) 2020/2. 136-158.
42. Promises and practice: European judicial dialogue in the case law of the Hungarian Constitutional Court. In: *Liber Amicorum László Trócsányi* (szerk. Kruzslicz Péter; Sulyok Márton; Szalai Anikó). Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézete (SZTE ÁJK NRTI), Szeged 2021. 287-298.
43. The Hungarian Constitutional Court and the Central European University Case: Justice Delayed Is Justice Denied: Decision of the Hungarian Constitutional Court of 6 July 2021 and the Judgment of the ECJ of 6 October 2020, Case C-66/18 (co-author: Attila Vincze). *European Constitutional Law Review* (17) 2021/4. 1-19. Cambridge University Press, 1–19. doi:10.1017/S1574019621000407.