

dc_1975_21

Chronowski Nóra

Az alkotmányosság nyomában

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

*Az értekezés a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatási Ösztöndíja, valamint a
Kiskorú gyermeket nevelő kutatóknak nyújtott ösztöndíja
támogatásával készül.*

MTA doktori értekezés

Budapest, 2021

Tartalom

Bevezetés.....	4
1 Az alkotmányosság globális kihívásai	11
1.1 A globális alkotmányosság koncepciójának körvonalazása.....	12
1.2 Az alkotmányjogi konvergenciát inspiráló tényezők	15
1.3 A koncepció korlátai, kritikái és haszna.....	18
1.4 Az alkotmányjogi globalizáció egyik perspektívája: „üzlet és emberi jogok”	23
1.4.1 Az ENSZ tevékenysége a vállalatok emberi jogi felelősségének tudatosításában..	25
1.4.2 „Védelem, tisztelet, jogorvoslat” keretprogram	28
1.4.3 Alkotmányjogi korlátok és a jövő útjai	30
2 Európai kihívások.....	45
2.1 Az európai alkotmányosság és a jogállamiság.....	46
2.1.1 A joguralom az Európai Bíróság gyakorlatában	50
2.1.2 Jogállamiság és kondicionalitás	54
2.2 Az Alapjogi Charta alkalmazási köre.....	60
2.2.1 Az Unió értékei és a Charta viszonya	61
2.2.2 A Charta hatásának korlátai	61
2.2.3 Az „alkalmazási kör” kérdése a gyakorlatban.....	64
2.2.4 Az alkalmazási kör kiterjesztésének előnyei.....	71
2.3 Az alkotmánybíróságok lázadása?	73
2.3.1 A német alkotmánybíróság és az ultra vires.....	73
2.3.2 A lengyel alkotmánybíróság az uniós jog elsőbbsége ellen.....	82
3 Magyar közjogi válaszok	94
3.1 Bevezetés és visszatekintés – a jogállamiság Magyarországon	96
3.2 A legutóbbi alkotmányozás jellemzői	99
3.3 Az Alkotmánybíróság korlátozott mozgástere.....	105
3.3.1 A profilt átalakító legfontosabb változások	105
3.3.2 A változtatások rövid értékelése	106
3.3.3. Az új modell európai fogadtatása.....	115
3.4 Nemzetközi és európai standardok a magyar alkotmánybíráskodásban	118
3.4.1 Az Alaptörvény és az európai alkotmányosság követelményei	119
3.4.2 Bírói függetlenség, tisztességes eljárás, jogállamiság.....	126
3.4.3 Demokrácia – választójog és politikai részvétel	128
3.4.4 Következtetések	130
3.5 Az európai bírói párbeszéd.....	132
3.5.1. Megalapozás: az identitás-döntés.....	132
3.5.2. Felfüggesztő végzések: várakozó álláspont, elakadt párbeszéd, jogi cinizmus ...	134
3.5.3. Alaptörvényértelmezés a menedékjog korlátozásáról.....	136
3.5.4. Halvány ígéret és konfliktuskerülés	138
3.6 A konform értelmezés	143
3.6.1. Az alkotmánykonform értelmezésről általában.....	143

3.6.2 Néhány előkérdés – az alkotmány hatása a jogrendszerre	146
3.6.3. Alkotmánykonform értelmezés az Alaptörvényben: elv és garanciák.....	149
3.6.4. Az Alkotmánybíróság gyakorlata.....	152
3.7 Az Alaptörvény értékvilága	158
3.7.1 Szuverenitás- és identitásvédelem.....	158
3.7.2 Nemzetfelfogás.....	172
3.7.3 Méltóság, egyenlőség, szolidaritás? A bizonytalan mércék kirekesztő hatása	175
Záró gondolatok	183
Irodalom	186

Bevezetés

[A tartalomhoz] Az értekezés 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”) 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 szabadasága, jogainak érvényesülése az egyenlőség alapján biztosított;¹ másik 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. Az 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 tartalmi mércéjeként funkcionálnak, *normatív követelmények*: alapelveként kötelező érvényű előíró szabályok, nem pusztán ajánlások (értékek), azaz ezekkel összhangban kell állni 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, eszmetörténeti 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 alakulnak, válnak hangsúlyossá. Míg a 20. század második fele – két világéget követően – az alkotmányosság értékeinek a megerősítéséről szólt, addig a 21. század kezdetén megtorpanás és visszaesés³ tapasztalható. Ebből a szempontból különösen megfontolandó Sajó András és Uitz Renáta A szabadság alkotmányáról szóló 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, a kilépési válság (brexit), a közép-kelet-

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

² Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg-Campus, Budapest-Pécs 2009. 100-101.

³ 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.

⁴ Sajó – Uitz: A szabadság alkotmánya... 11.

európai alkotmányossági válságok (másként, illiberális fordulatok), és a legutóbbi években a pandémia – mindez a szabadság tereinek szűküléséhez vezetett.

[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, feltárva természetesen a nonkonformitás eredőit, az elmélet kritikáit és a konvergencia korlátait is. Ebben a dimenzióban kulcsszerepe van a nemzetközi emberijogvédelmi rezsím működésének, amelyet korszakunkban újszerű kihívások érnek. Ebben a körben kiemelkedő a transznacionális és 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 egzakta 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 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. 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 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 az alkotmányos identitást erre tekintettel definiálhatja. 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 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.

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.⁵ 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-koncepció az alkotmányos demokrácia *sine qua non*ja lett, amely minden jogintézmény és jogi aktus mögöttes mércéje – a kortárs alkotmányjog-tudomány ebben a tekintetben egyetért.⁶ 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 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

⁵ 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, 2018. 1–4.

⁶ Lásd például Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. Budapest, 1995.; Allan C. Hutchinson – Patrick Monahan (eds.): *The Rule of Law: Ideal or Ideology*. Toronto, 1987.; Paul Craig: *Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework*. 21 *Public Law* 1997. 466–487.; Ádám Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Budapest, 1998. 19–23., 41–42.; David Dyzenhaus (ed.): *Recrafting the Rule of Law: The Limits of Legal Order*. Oxford/Portland, Oregon 1999.; Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris, Budapest 2001. 141–156. o., 404–405. o.; Petrétei: *Az alkotmányos demokrácia...* 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: 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*. Routledge, Abingdon 2020. 105–118.

körbe tartozó megnyilvánulások. Ami a szinteket illeti a helyi és regionális intézmények »alulról«, a nemzetközi integrációk »fölről« egészíti ki a hagyományos államkép formáit.»⁷ 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” feszíti az alkotmányosságot a politikai kitettség, azaz a politikumhoz való viszonya.

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.⁸ 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 Bogdandy az évtized elején megfogalmazott kiáltványa a nemzeti jogtudományok szerepéről, kapcsolódásairól és feladatairól az európai jogi térben.⁹ 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 felhívja a figyelmet, hogy az uniós tagság az államiság lényegi és meghatározó jellegzetességévé vált, a tagállamok közigazgatása az egész térség közigazgatásának részévé válik. Ebben a helyzetben az alkotmányjogtudományi módszertan számára (is) különösen lényeges

- a jogösszehasonlítás intenzív művelése (ismét: nem deskriptív, hanem inkluzív módon),
- annak folyamatos szem előtt tartása, hogy a nemzeti megoldás 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

⁷ Horváth M. Tamás: Kie a közjog? (vitaindító) kozjavak.hu/kie-kojog (2018. 02. 28.)

⁸ Antje Wiener – Anthony F. Lang – James Tully – Miguel Poiars Maduro - Matthias Kumm: Global constitutionalism: Human rights, democracy and the rule of law. Global Constitutionalism 2012/1. 4-6.

⁹ Armin von Bogdandy: A nemzeti jogtudomány az európai jogi térségben – kiáltvány. In Jakab András és Menyhárd Attila (szerk.): A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal. HVG-ORAC, Budapest 2015. 811-823.

- nemzeti standardok, megoldások és fogalmak gyakorolnak hatást az uniós jogfejlődésre;
- 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.

A *lokális* igények pedig azt az elvárást juttatják kifejezésre, hogy a vizsgálódások az alkotmányosság kérdései esetében 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.¹⁰ Az alkotmányjogtudomány számára releváns kérdések a közhatalom legitimációjának forrása, a legitim közhatalom gyakorlásának korlátai, a jogok korlátozásának határai, a közszféra és a magánszféra – mozgásban lévő – határainak megvonása. Egyetértve Sólyom Péterrel, ezeknek az elemzése egyrészt módszertani választást, másrészt a priori politikai filozófiai érték döntést feltételez.¹¹ Az alkotmányos intézményekkel és szabályokkal módszertani és érték választást követően, hatalmpolitikai 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 pólusaiaként 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 hagyományok, a vallások, a kultúrák, az életrendek stb. szerinti széttöredezettség (Zersplitterung), esetleg széthasadása (délimitment) a társadalomnak és a társadalmaknak.*”¹² Ezeket a jelenségeket az alkotmányjogtudomány is azonosítani, követni, magyarázni törekszik, a helyzetből adódó problémákra válaszokat találni igyekszik, ezért rendkívül pluralisztikus képet mutat.

Még egy módszertani megjegyzést előre kell bocsátanom: a kortárs szakirodalomban egyre inkább előtérbe kerül az a szemlélet, hogy a tisztán alkotmányjogi elemzés nem képes

¹⁰ Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Kodifikátor, Pécs 2013. 32.

¹¹ Sólyom Péter: A közjogtudomány interpretív felfogásához. In Bódig Mátyás és Zódi Zsolt (szerk.): A jogtudomány helye, szerepe és haszna. Tudomány módszertani és tudományelméleti írások. MTA TK JTI, OPTEN, Budapest 2016.

¹² Ádám Antal: A posztmodernitásról és a posztdemokráciáról. Közjogi Szemle 2012/1. 2.

magyarázatot adni az alkotmányosság komplex jelenségeire, nem reflektál kellően a társadalomtudományokra és az alkotmányos környezetre (constitutional law vs. constitutional studies approach).¹³ Különösen a hibrid, álcázott alkotmányos rendszerek diszfunkcióit nehéz azonosítani tisztán jogi megközelítéssel.¹⁴ 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 alkotmányjogtudományi megközelítés is megfelelően érzékelteti az összefüggéseket, és különösen a legrészletesebben 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 régiek mellett új ellenfelekkel is meg kell birkózni. Körülményes jogi eszközökkel, gyakran a formális jog ellenében.

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. 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 kerülhető meg a közjogtudományban sem. Fontos továbbá a közjogtudomány számára mind a tematikus, mind a módszertani vita és a folyamatos önreflexió. Végül mellőzhetetlen 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 „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, és Petrétei József professzor úrnak 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 kutatónk számára, MTA doktori értekezés benyújtását támogató ösztöndíjjal fejezte ki bizalmát kutatásaimban.

Hálás vagyok a Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete kutatóközösségének, inspiráló szerzőtársamnak, Vincze Attilának, akivel mindig gyorsan sikerült reagálnunk az új fejleményekre az európai és magyar alkotmányosság útvesztőiben.

¹³ 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., Ran Hirschl: Comparative Matters: The Renaissance of Comparative Constitutional Law. OUP, Oxford 2014. 151-190., Mark Tushnet: Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law. Second Edition. Edward Elgar, Cheltenham 2018. 8-16.

¹⁴ 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.

dc_1975_21

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

A legnagyobb segítséget azok jelentették természetesen, akik a legnagyobb áldozatot is hozták, hogy ennek a kutatásnak a végére érjek: nem tudom eléggé megköszönni férjemnek, Nemessányi Zoltánnak és fiaimnak, Zolinak és Bencének.

Ezt az értekezést Ádám Antal professzor úr emlékének ajánlom.

dc_1975_21

1 Az alkotmányosság globális kihívásai

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,¹⁵ 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.¹⁶ 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 képviselőik a nemzetközi intézményrendszerre, a közös normatív értékekre, a nemzetközi közösség és az egyén viszonyára, vagy regionális integrációs folyamatok spill-over hatására koncentrálnak-e.¹⁷

Az alkotmányjogi megoldások közelítésére összpontosító irányzat empirikus kutatásokon alapul, és a világ alkotmányait, illetve azok létrejöttét és tartalmát az időbeli fejlődésre is figyelemmel elemézi, módszere elsősorban a megértő, inkluzív összehasonlítás.¹⁸

¹⁵ A globalizációnak az alkotmányjogra gyakorolt hatásával hazánkban az elsők között Halmi Gábor kiváló könyve foglalkozott, Halmi Gábor: *Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció*. Az alkotmányos eszmék migrációja. L'Harmattan, Budapest 2013. 222 oldal.

A kezdetekhez lásd Bruce Ackerman: *The Rise of World Constitutionalism*. 83 *Virginia Law Review* (1997) 771-797., Heinz Klug: *Constitutional Transformations: Universal Values and the Politics of Constitutional Understanding*. Beyond the Republic. Meeting the Global Challenges to Constitutionalism (ed. by Charles Sampford and Tom Round) Leichhardt, NSW: The Federation Press, 2001. 191-204. A globális alkotmányosság koncepciójának tudományos vizsgálatát és vitatását elősegíti a *Global Constitutionalism* címmel 2012 márciusában indult folyóirat: <http://journals.cambridge.org/action/displayJournal?jid=GCN>

¹⁶ Antje Wiener – Anthony F. Lang – James Tully – Miguel Poiars Maduro – Mattias Kumm: *Global constitutionalism: Human rights, democracy and the rule of law*. 1 *Global Constitutionalism* 2012/1. 4-6.

¹⁷ Ebből a szempontból tanulságos Christine E. J. Schwöbel: *Organic Global Constitutionalism*. 23 *Leiden Journal of International Law* 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, 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 (elszámoltathatóság, 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). analóg alkotmányosság magában foglalja a globális alkotmányosság olyan elképzeléseit, amelyek a meglévő alkotmányos rendek mintájára készültek. A Schwöbel által analóg alkotmányosságnak azonosított dimenzióba sorolhatók a globális alkotmányosság olyan elképzelései, amelyek a meglévő alkotmányos rendek mintázatait feltárva azonosítanak bizonyos trendeket, és univerzálisan használható mércéket dolgoznak ki, amelyek akár értékelési keretként szolgálhatnak az alkotmányjogi változások minősítéséhez.

¹⁸ Lásd különösen David S. Law és Mila Versteeg kutatásait. David S. Law – Mila Versteeg: *The Evolution and Ideology of Global Constitutionalism*. Washington University in St. Louise, School of Law, Faculty Research Paper Series, Paper No. 10-10-01 (2010), megjelent *California Law Review* (99) 2011/5. 1163-1257. Lásd még Zachary Elkins – Tom Ginsburg – James Melton: *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge University Press, Cambridge 2009; Vikram David Amar – Mark V. Tushnet (eds.): *Global perspectives on constitutional law*.

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.¹⁹ Az irányzat az alkotmányjogi összehasonlító módszer elfogadásán²⁰ 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.²¹ 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 libertariánus, vagy államcentrikus²² jellemzőket mutatnak. E kategóriák értéksemlegesek. A libertariánus 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 alkotmányok közül 2006-ban 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.²³

A koncepció a pusztán 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.²⁴ E tényezők közül kiemelkedő a releváns szereplők széles körének bevonása az alkotmányozási folyamatba (pluralizmus,

Oxford University Press, New York – Oxford 2009. A korszerű tudományos eszmecserét elősegíti a <http://www.comparativeconstitutions.org> weboldal is.

¹⁹ Klug: i. m. 192.

²⁰ Az „alkalmazott” összehasonlító alkotmányjog egyelőre nem általánosan elfogadott. Halmi mutat rá, hogy a 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. Halmi: Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció 126-127.

²¹ Lásd pl. Jakab András: A jogállamiság mérése indexek segítségével. In Jakab András – Sebők Miklós (szerk.): Empirikus jogi kutatások, Osiris, Budapest 2020. 497-531., vagy Bencze Máttyás: A jogi döntések minőségének mérhetősége. In uo. 519-532.

²² Lásd Law – Versteeg: i. m. 1228-29. Államcentrikus alkotmánynak fordítom a 'statist constitution' meghatározást, mivel jelentését sem az etatista, sem a paternalista jelző nem adja vissza pontosan ebben az összefüggésben.

²³ Law – Versteeg: i. m. 1169.

²⁴ Elfogadva természetesen azt a felvetést (Pokol Béla: A jurisztokratikus állam. Dialóg Campus, Budapest 2017. 75-76.), hogy konkrét alkotmányok sorsát számos történelmi, szociológiai körülmény befolyásolja. Lehet sikeres egy asszisztált körülmények között létrejött alkotmány is, és kudarcot vallhat egy ideálisan, már-már „tervezőasztalon” készült is.

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.²⁵ A hazai alkotmányjog-tudomány e kettősséget a formális és materiális alkotmányjog megkülönböztetésével érzékelteti a tárgyi jog síkján maradván.²⁶ A magyar alkotmányos gyakorlatban például a metaalkotmány egyik összetevője a „láthatatlan alkotmány” koncepciója volt az 1990-es évek eleje és 2010 között.²⁷ 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.²⁸

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

- a törvényhozás szupremáciájának elutasítása és a bírói felülvizsgálat (alkotmánybíráskodás) terjedése,²⁹

²⁵ David S. Law: Constitutions. Washington University in St. Louise, School of Law, Faculty Research Paper Series, Paper No. 10-02-05 (2010) 1.

²⁶ Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009. 83-84.

²⁷ Lásd Sólyom László 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 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.”

²⁸ E jelenséggel kapcsolatban nem szükséges messzire menni, ha például kívánom 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, megvitátást 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 szervesen fejlődött, de még törékeny alkotmányos kultúra eróziójához vezetett.

²⁹ Klug mutatott rá, hogy míg 1989 előtt kb. tíz országban alkalmazták az alkotmányossági felülvizsgálat hatékony rendszerét, addig egy évtizeddel később már 70 államban érdemi normakontrollt folytattak az (alkotmány)bíróságok. Klug: i. m. 192. Law és Versteeg kutatásai szerint 2006-ban az alkotmányok 82%-a kifejezetten rendelkezik az alkotmányellenes jogszabályok megsemmisítésének vagy mellőzésének a lehetőségéről, és az államok 87%-ában működik de jure (alkotmányon alapuló) vagy de facto alkotmánybíráskodás. Law – Versteeg: i. m. 1199.

- elkötelezettség az alapvető emberi jogok védelme mellett explicit (néha implicit) arányossági elvű korlátozási klauzulák rögzítésével,
- a kötelezettségvállalás a jogállami garanciák tiszteletben tartására.³⁰

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.³¹

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*,³² 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.³³ 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 késztetett, hogy erőteljesebben lépjen fel „kapuórként”, jelezve nyitottságának

³⁰ Mark Tushnet: The Inevitable Globalization of Constitutional Law. Harvard Law School, Public Law & Legal Theory Working Paper Series, Paper No. 09-06 1-2., Virginia Journal of International Law (49) 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 kormányzattal beleegyezése, a korlátozott hatalomgyakorlás, a joguralom, a nyitott társadalom, az egyén sérthetatlensége, az alkotmány kikényszeríthetősége, illetve alkalmazhatósága. Lásd A. E. Dick Howard: The Essence of Constitutionalism. Constitutionalism and Human Rights: America, Poland, and France. A Bicentennial Colloquium at the Miller Center (ed. by Kenneth W. Thompson and Rett R. Ludwikowski) Lanham, MD: University Press of America, 1991. 3-41. o. Klug az alapjogok eszméjét és az alkotmánybíráskodást jelöli meg központi aspektusként. Klug: i. m. 192. o.

³¹ 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 osztjuk ezeket a fogalmakat, életünk részét képezik, az életformánkban gyökereznek, ahogy Wittgenstein mondta, benépesítik az életünket. Osztozunk e fogalmakon, mert osztozunk azon a meggyőződésen, hogy értéket 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.” <http://szuveren.hu/vendeglap/ronald-dworkin/mi-a-demokracia> (Letöltve 2011.02.07.)

³² Az alkotmányos párbeszéd elméleti megalapozásához lásd Drinóczi Timea: Az alkotmányos párbeszéd. A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században. MTA TK JTI, Budapest 2019.

³³ A tendencia nyilván változó mélységben és intenzitással érvényesül, vannak kifejezetten ellentétes törekvések is, lásd az amerikai excepcionalizmust, Halmai: Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció 129-137.

korlátait.³⁴ 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 törekszenek.³⁵ 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.³⁶

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.³⁷

A *közös jogi standardok* (univerzálissá váló alapelvek) hálózat-effektust³⁸ 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.³⁹ Az alapelvek univerzalizálódása (közös alkotmányos standarddá válása) korlátozza a partikuláris megoldások eltéréseit.⁴⁰ Mindezek eredményeként – globalizációs tünetként – megfigyelhető (hosszabb távon pedig mérhető) az egyre intenzívebbé váló *alkotmányjogi kölcsönzés, migráció vagy diffúzió*,⁴¹ 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

³⁴ Raffaella Kunz: Judging International Judgments Anew? The Human Rights Courts before Domestic Courts. 30 European Journal of International Law 2019/4. 1129–1163.

³⁵ Tushnet: The Inevitable... 990.

³⁶ A költségek ilyen üzleti-jogi viszonyokban mindenesetre alacsonyabbak, mint amikor egymás jogrendszereinek alapjait kevésbé ismerő feleknek kell együttműködniük, állapítja meg Tushnet: The Inevitable... 991.

³⁷ Lásd Law – Versteeg: i. m. 1173-82.

³⁸ 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: i. m. 1183.

³⁹ Law – Versteeg: i. m. 1184-85.

⁴⁰ Klug: i. m. 192. Az alkotmányos elvek univerzalitása mellett érvel Peter C. Ordeshook: Are ‘Western’ Constitutions Relevant to Anything Other than the Countries They Serve? 13 Constitutional Political Economy 2002. 3.

⁴¹ Law: i. m. 2-3., de visszaélészerű alkalmazására lásd legújabb áttekintésként Rosalind Dixon – David Landau: Abusive Constitutional Borrowing: Legal globalization and the subversion of liberal democracy. OUP, Oxford 2021.

választani.⁴² Az alkotmányos kölcsönzés / migráció az alkotmányértelmezés tekintetében is jelentkezik, és lényegileg külföldi alkotmánybírószági döntések jogelveinek adaptálását jelenti adott országban felmerült alkotmányjogi esetekre.⁴³

A globalizálódás dinamikusnak mondható az emberi jogi standardok tekintetében, de egyelőre kevésbé tapasztalható az intézményrendszer (államszervezeti jog) vonatkozásában.⁴⁴ Az utóbbi területen – különösen a hatalommegosztás és a jogalkotás esetében – nem elhanyagolható azonban a nemzetközi szerződésen alapuló szervezetek hatása, amelyek az alapdokumentumaikat – 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*.⁴⁵ Eszerint a nemzetközi jog sokféle szerepköre közül kiemelkedő jelentőségű annak alkotmányos funkciója, amely a politika legitimálásában, 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 szerveket 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 tárgyakra vonatkozik. Nem elkülönült rendszerekről van szó tehát, hanem egyetlen, integrált és sokrétű rendszerről.⁴⁶ Az

⁴² 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.

⁴³ Sujit Choudhry (ed.): The migration of constitutional ideas. Cambridge University Press, Cambridge 2006. 13-14.

⁴⁴ 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 népképviselő, 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: Advanced Introduction to Comparative... 168skk.

⁴⁵ Armin von Bogdandy – Sergio Dellavalle: Universalism and Particularism as Paradigms of International Law, ILLJ Working Paper, in International Law and Justice Working Papers, History and Theory of International Law Series, New York University School of Law, New York, 2008/3. 43.

⁴⁶ Az idézeteket lásd Christian Tomuschat: International law: Ensuring the survival of mankind on the eve of a new century, 281 General Course in Public International Law, Recueil des Cours 13-438, 2001. 42., 23., 63., 70., 28. Lásd még Bogdandy – Dellavalle: i. m. 44-45.

alkotmányosodás különösen az európai jogi térségben volt népszerű, vagyis az Európa Tanács és az Európai Unió keretében, amely a párhuzamos alkotmányok,⁴⁷ és a többszintű alkotmányosság⁴⁸ gondolatában fejeződött ki. Az alkotmányos kontextus azonban más nemzetközi szervezetek – például a WTO vagy az ENSZ – vonatkozásában is egyre inkább előtérbe került, világkereskedelmi, emberi jogi, konfliktuskezelő és környezeti politikáik legitimitásának ellenőrzése, szabályozása és értékelése igényével.⁴⁹

Az (alkotmányjogi) globalizáció eredményeként (hatásaként) – mint fent már említésre került – az emberi jogok szempontjából⁵⁰ 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,⁵¹ minden eddiginél részletesebben határozva meg azok tartalmát. Ez utóbbi trendre nyilvánvalóan hatást gyakorolt az emberi jogok nemzetközi védelmének erősödése, sőt, feltételezhető a jelenségek szimbiózisa.⁵² 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 univerzalista megközelítés is elismeri azonban, hogy míg az első két lépés többé-kevésbé sikeresen megtétetett, addig a harmadik – talán legfontosabb – fázis korántsem zárult le.⁵³

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”,⁵⁴ a partikularizmus és az alkotmányos divergencia folyamatai mindig is jelen voltak. *Ádám* Antalnak a dolgozat bevezetőjében már idézett meglátása

⁴⁷ Az európai emberi jogi rezsím 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.* Szent István Társulat, Budapest 2012. 326–341.

⁴⁸ Ingolf Pernice: Multilevel Constitutionalism in the European Union. 27 *European Law Review* 2002. 511-529.

⁴⁹ Wiener – Lang – Tully – Maduro – Kumm: i. m. 5.

⁵⁰ Az emberi jogok védelmét a globalizáció kulturális hatása keretében említi Harmathy Attila: Az EU tagállamok közös alkotmányos hagyományai és a nemzeti polgári jog. In: *Alkotmányosság a magánjogban* (szerk. Sajó András). Complex Kiadó, Budapest 2006. 18. o.

⁵¹ Law és Versteeg 56 komponensből álló alapjogi indexéhez viszonyítva megállapítást nyert, hogy míg 1946-ben 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: i. m. 31., 37-38.

⁵² Law – Versteeg: i. m. 32.

⁵³ Christian Tomuschat: *Human Rights: Between Realism and Idealism.* Oxford University Press, Oxford 2003. 3.

⁵⁴ A kifejezést l. Seyla Benhabib: *Another Cosmopolitanism, with the Commentaries by Jeremy Waldron, Bonnie Honig, Will Kymlicka* (ed. Robert Post). Oxford University Press, Oxford, 2006. 51.

ugyanerre a posztmodern sajátosságra hívja fel a figyelmet: másfél-két évtizedes alkotmányos konjunktúra után valóban elindult a visszaesés.⁵⁵

Jack *Donnelly* hangsúlyozza, hogy a „jogok burjánzása” ellenére a nemzetközileg elismert emberi jogok csupán az államokra keletkezett kötelességeket, 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 kötelességeket, és az államok nemzetközi emberi jogi kötelességei 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.⁵⁶ Még az erős európai regionális emberi jogi rezsimekben is, az Emberi Jogok Európai Bírósága alapvetően az államok és az állampolgárok vagy a rezidensek viszonyát vizsgálja. Az Emberi Jogok Amerika-közi Bíróságának esetében a helyzet hasonló.⁵⁷ 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 állampolgárokra korlátozódnak. Számos kötelezettségvállalás – pl. 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.⁵⁸

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.⁵⁹ 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.⁶⁰ Később pedig az is elhangzott, hogy az – akár

⁵⁵ Ádám: A posztmodernitásról... 2.

⁵⁶ Jack Donnelly: The Relative Universality of Human Rights. 29 Human Rights Quarterly 2007/2. 281-306.

⁵⁷ L. még Nicolás Zambrana Tévar: Shortcomings and Disadvantages of Existing Legal Mechanisms to Hold Multinational Corporations Accountable for Human Rights Violations. 4 Cuadernos de Derecho Transnacional 2012/2. 398-410., 403.

⁵⁸ Jack Donnelly: Universal Human Rights in Theory and Practice. Cornell University Press, New York, 2003. 8., 14., 33-34.

⁵⁹ Schwöbel: i. m. 241., Christian Volk: Why Global Constitutionalism Does not Live up to its Promises? 4 Goettingen Journal of International Law 2012/2. 551-573., aki 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 képzei 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: A jurisztokratikus... 53-82.

⁶⁰ S. Kadelbach: Völkerrecht als Verfassungsordnung? Zur Völkerrechtswissenschaft in Deutschland. 67 Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 2007. 599.

globális, akár európai – alkotmányosodásról folyó gondolkodás eleve téves hipotézis volt, de a nyilvánvaló kudarc ellenére a gondolatot képviselő akadémikusok merőben kontrafaktuálisan⁶¹ és reflektálatlanul ragaszkodnak hozzá.⁶²

Megfogalmazódott, hogy már a globális alkotmányosságról folyó diskurzus is normatívan veszélyes, mert antipluralista, mesterségesen hoz létre egy valótlan legitimitást,⁶³ és a politikailag irreális ígéreteket hordoz⁶⁴ (pl. 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.⁶⁵

Az alkotmányos terminológia használatát a nemzetközi jog elveire és fragmentáltságára figyelemmel is kritizálták.⁶⁶ *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.⁶⁷

⁶¹ 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 N. Tsagourias (ed.): *Transnational Constitutionalism – International and European Perspectives*. 2007. 342.

⁶² Pokol: *A jurisztokratikus...* 60. Ilyen kritikákra reagált pl. Michel Rosenfeld: *Is Global Constitutionalism Meaningful or Desirable?* 25 *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.” (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. (180skk.)

⁶³ A legitimitásról folyó vitához lásd C. Mac Amleigh: *Harmonising Global Constitutionalism*. 5 *Global Constitutionalism* 2016. 173.

⁶⁴ Anne Peters: *The Merits of Global Constitutionalism*. 16 *Indiana Journal of Global Legal Studies* 2009/2. 397–398.

⁶⁵ Lars Viellechner: *Constitutionalism as a Cipher: On the Convergence of Constitutionalist and Pluralist Approaches to the Globalization of Law*. 4 *Goettingen Journal of International Law* 2012/2. 599–623. 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 találkozott. 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 alkalmazták, 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.

⁶⁶ Martti Koskeniemi: *International Law in Europe: Between Tradition and Renewal*. 16 *European Journal of International Law* 2005. 116, 121., Ulrich Haltern: *Internationales Verfassungsrecht?* 128 *Archiv des öffentlichen Rechts* 2003. 511.

⁶⁷ Armin von Bogdandy: *Constitutionalism in International Law: Comment on a Proposal from Germany*. 47 *Harvard International Law Journal* 2006/1. 242.

Érdekes, hogy míg Bogdandy eredetileg az európai alkotmányosság koncepciója keretében értelt, 2016-ban már az uralkodó EU-központú felfogással szemben egy olyan „ökumenikus” koncepciót támogat, amely magában foglalja a – nemzetközi jogi eszközöket kiegészítő – uniós jogot, az Emberi Jogok Európai Egyezményét, és ami 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 vet fel: a további európai integráció (az egyre szorosabb unió) helyett (!) egy európai jogi tér biztosítását.⁶⁸

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 hatásfokukat és irányukat, míg végül a szuverén visszatérése – a szuverenitási igények újraéledése – idején több alkotmányosság helyett nemzeti szinten is kevesebb marad.⁶⁹

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.⁷⁰ 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 neoliberais 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 teremteni⁷¹ az alkotmányjogi megoldások

⁶⁸ A. von Bogdandy: European Law Beyond ‘Ever Closer Union’ – Repositioning the Concept, its Thrust, and the ECJ’s Comparative Methodology. 22 European Law Journal 2016. 591-638.

⁶⁹ Sajó – Uitz: A szabadság alkotmánya... 610-643.

⁷⁰ Mark Tushnet: The globalisation of constitutional law as a weakly neo-liberal project. 8 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 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.

⁷¹ 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

összevetéséhez, illetve az alkotmányos tendenciák⁷² értékeléséhez és minősítéséhez – nyilván a liberális demokráciák hagyományaihoz képest. Ez különösen hibrid / illiberális / autoriter rendszerekben jelent fogódzót.⁷³ 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.⁷⁴ Ezt a lehetséges előnyös hatást szemlélteti a következő részben az üzlet és emberi jogok problematikája.

Havercroft – Mattias Kumm – Kriszta Kovács: Global Constitutionalism as agora: Interdisciplinary encounters, cultural recognition and global diversity. 8 *Global Constitutionalism* 2019/1. 1.

⁷² Thomas Müller: Global constitutionalism in historical perspective: Towards refined tools for international constitutional histories. 3 *Global Constitutionalism* 2014/1. 71-101.

⁷³ Ehhez lásd Rosenfeld: Is Global Constitutionalism Meaningful or Desirable? 196-199., aki a transznacionális alkotmányosság kritikai és igazoló szerepe mellett érvel.

⁷⁴ Gareth Davies: International Trade, Extraterritorial Power, and Global Constitutionalism: A Perspective from Constitutional Pluralism. 13 *German Law Journal* 2012/11. 1223-24.

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,⁷⁵ 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.”⁷⁶

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).⁷⁷ 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 szakkönyv és tanulmány fejt ki a kérdéskört.⁷⁸ Az

⁷⁵ Christian Tomuschat: *Human Rights: Between Realism...* 3.

⁷⁶ John Ruggie: *Protect, Respect and Remedy – A Framework for Business and Human Rights*. 3 Innovations spring 2008/2. 189-212. 189. <http://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/itgg.2008.3.2.189>

⁷⁷ A „vállalatok társadalmi felelőssége” 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 normativitását az emberi jogi, munkajogi, környezetvédelmi és korrupcióellenes szabályok hatása növeli. Lásd még 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'*. 1 International Law Research 2012/1. 88-102.

⁷⁸ Lásd pl. Klaus M. Leisinger: *Business and human rights*. In *The Future of Sustainability* (ed. Marco Keiner). Springer 2006. 117-151.; Richard Falk: *Interpreting the Interaction of Global Markets and Human Rights*. In: *Globalization and Human Rights* (ed. Alison Brysk). University of California Press, Berkeley – Los Angeles – London 2002; Marion Weschka: *Human Rights and Multinational Enterprises: How Can Multinational Enterprises Be Held Responsible for Human Rights Violations Committed Abroad?* *ZaöRV* 66 (2006) 625-661. p.; Florian Wetstein: *Multinational Corporations and Global Justice*. Stanford University Press, Stanford, California 2009; Sarah Joseph: *Corporations and Transnational Human Rights Litigation*. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2004; Janet Dine: *Companies, International Trade and Human Rights*. CUP, Cambridge 2007; Radu Mares (ed.): *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Foundations and Implementation*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston 2012; John G. Ruggie: *Just Business: Multinational Corporations and Human Rights*. Norton, New York – London 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 J. 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*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2019., Sára Hungler: *The Dual Nature*

emberi jogok üzleti életben való érvényesítéséről 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 e 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 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 kötelezettségek 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 arra adott nemzeti alkotmányjogi válaszokat.

Elöljáróban 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 pragmatizmuson”⁷⁹ alapuló megvalósítása érdekében bizonyos fokú alkotmányjogi paradigmaváltásra is szükség van, de az is előremutató lehet, ha bíróságok a nemzetközi standardokra figyelemmel kiaknázzák az alkotmányjogi konvergencia előnyeit.

A multinacionális vállalatok közvetlen vagy közvetett módon okozhatnak alapjog-sértést.⁸⁰ 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

of Employee Involvement. L'Harmattan, Budapest, Paris 2020. Lásd még a következő weboldalakat: Institute for Human Rights and Business, <http://www.ihrb.org/> and Business & Human Rights Resource Center, <http://www.business-humanrights.org/Home>. 2016-tól önálló folyóiratként: Business and Human Rights Journal (Cambridge Journals), <http://journals.cambridge.org/action/displayJournal?jid=BHJ>

⁷⁹ A kifejezést lásd 'Just Business' – Ruggie on Business and Human Rights at the UN. <http://businesshumanrightsireland.wordpress.com/2013/05/13/just-business-ruggie-on-business-and-human-rights-at-the-un/>

⁸⁰ Denis G. Arnold: Corporations and Human Rights Obligations. 1 Business and Human Rights Journal 2016/2. 255–75.

haszonélvezője lehet a fogadó állam által okozott emberijog-sértéseknek (például a békés gyülekezéshez való jog durva korlátozásának vagy a szakszervezeti működés kiüresítésének).⁸¹

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.⁸²

Ezt az egyidejűleg fennálló kettős hatást a vállalkozások emberi jogokért viselt felelősségét megalapozó nemzetközi jogi és alkotmányjogi megoldások kidolgozásakor 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 napirendjére 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.⁸³

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 említést érdemelnek az ENSZ transznacionális vállalatokra szakosodott bizottságának tervezetei, amelyek az 1970-es évek végétől kezdve a vállalatoknak szóló magatartási kódex összeállítását célozták,⁸⁴ valamint az OECD irányelvei⁸⁵ és az ILO háromoldalú deklarációja,⁸⁶ amelyek a felelős üzleti magatartást a szervezetek kompetenciájába tartozó területeken törekedtek előmozdítani.⁸⁷

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 foglalatja az emberi jogok, a munka világának standardjai, a környezet védelme és – 2004 óta – a korrupció elleni küzdelem

⁸¹ Weschka: i. m. 626-627. p.; David Weissbrodt: Business and Human Rights. 74 University of Cincinnati Law Review 2005. 57-58.; Leisinger: i. m. 117skk.

⁸² Falk: i. m. 61. p. és William H. Meyer: Human Rights and International Political Economy in Third World Nations: Multinational Corporations, Foreign Aid, and Repression. Praeger, Westport 1998. 108.

⁸³ Business and human rights – UN High Commissioner for Human Rights. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/BusinessIndex.aspx>

⁸⁴ Lásd pl. United Nations Draft International Code of Conduct on Transnational Corporations, 23 I.L.M 626 (1984)

⁸⁵ 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 <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm>

⁸⁶ Az ILO 1977-ben elfogadott háromoldalú deklarációja a multinacionális vállalatokra vonatkozó alapelvekről és a szociálpolitikáról. Bővebben lásd: http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_094386/lang--en/index.htm

⁸⁷ Weissbrodt: i. m. 62-63.

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 történjen 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.”⁸⁸ 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.⁸⁹

Az sem tekinthető véletlennek, hogy alapvető kötelezettségeket összefoglaló nemzetközi egyezmény még nem született. A nemzetközi emberijog-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.⁹⁰ 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.⁹¹ 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

⁸⁸ <http://www.unglobalcompact.org/>

⁸⁹ Weissbrodt: i. m. 63.; Denis G. Arnold: Transnational Corporations and the Duty to Respect Basic Human Rights. 20 Business Ethics Quarterly 2010/3. July 2010, 3-4. <http://ssrn.com/abstract=1612296>

Lásd még <http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/index.html>

⁹⁰ Lásd John H. Knox: Horizontal Human Rights Law. The American Journal of International Law 2008/1. 1-3.

⁹¹ Ádám Antal: A rendőrség az alkotmányi értékek között. In: Pécsi határőr tudományos közlemények IX. Pécs 2008. 9-10., 15.

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 kötelességekről (vagyis a vállalatok emberi jogi kööttségéről) szóló deklaráció megfogalmazására, azonban a kezdeményezés nem jutott az Emberi Jogi Tanács elé.⁹² A tervezet minden érintett – NGO-k, vállalatok – részéről éles kritika érte pl. hatálya, pontatlan fogalomhasználata, bizonytalan jogi státusa és kötőereje miatt. D. G. Arnold értékelése szerint a tervezet „nem határozta meg mindenki számára elfogadható módon a kötelezettségek körét, s ezáltal sokkal inkább aláásta, mint előmozdította volna, hogy a vállalatok hozzájáruljanak a mindenki számára megfelelő életszínvonalat garantáló emberi jogok érvényesüléséhez.”⁹³

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.⁹⁴ *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 két éves periódusra nevezték ki, majd mandátumát meghosszabbították.⁹⁵ 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.”⁹⁶

A különmegbízott tevékenységének eredményeképpen sokkal világosabban elhatárolható a kormányok és az üzleti vállalkozások feladata, felelőssége az emberi jogok tiszteletben tartása és védelme terén. Közlebbbről, 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

⁹² 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) <http://www1.umn.edu/humanrts/links/NormsApril2003.html>

⁹³ D. G. Arnold: *Transnational...* 9. Lásd még Leisinger: i. m. 2.

⁹⁴ John H. Knox: *The Ruggie Rules: Applying Human Rights Law to Corporations*. In: *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Foundations and Implementation* (ed. Radu Mares). Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston 2012. 51-83., 51.

⁹⁵ David Bilchitz: *The Ruggie Framework: An Adequate Rubric for Corporate Human Rights Obligations?* 7 *SUR International Journal on Human Rights* 2010/12. 199-229., 199-201.

<http://www.surjournal.org/eng/conteudos/pdf/12/miolo.pdf>

⁹⁶ Radu Mares: *Business and Human Rights After Ruggie: Foundations, the Art of Simplification and the Imperative of Cumulative Progress*. In: *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Foundations and Implementation* (ed. Radu Mares). Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston 2012. 1-50., 1.

érvényesülését célozzák az üzleti világban (UN Guiding Principles on Business and Human Rights), és a keretprogram végrehajtását szolgálják.⁹⁷ Ezzel első alkalommal sikerült olyan globális standardot megállapítani, amely alkalmas az üzleti tevékenység emberi jogokra gyakorolt káros hatása ellen védelmet nyújtani.⁹⁸ 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 közösségek védelme érdekében). Az univerzális program korlátja, hogy nem keletkeztet új nemzetközi jogi köteletséget, és nem érinti az államok vállalt emberi jogi köteleseit. Alkalmazási standardok: diszkrimináció-mentesség, különös figyelem a sérülékeny csoportok jogaira is igényeire, férfiak és nők egyenjogúságára.

A keretprogram három pilléren nyugszik. 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. 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. 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 rendszer 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 legkövetkezőbb intézkedések sem előzhetnek meg minden jogsértést.⁹⁹

Az 1. 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, amely történhet politikák, jogalkotás, társszabályozás, bíraskodás útján. Járulékos

⁹⁷ 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

⁹⁸ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/BusinessIndex.aspx>

⁹⁹ 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, 21 March 2011

kötelesség a jogállamiság tiszteletben tartása (különösen a törvény előtti egyenlőség, fair eljárás, adekvát felelősségi szabályok, jogbiztonság, transzparencia).

Az államoknak egyértelmű elvárásokat kell megfogalmaznia a vállalkozások irányába, amelyek a területén vagy joghatósága 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 vagyonőrzési 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,¹⁰⁰ körvonalazandók a nemzeti emberi jogi intézmények kapcsolódó feladatai.

Az állam és az üzleti világ kapcsolatai terén kiindulópont, hogy a nemzetközi emberi jogi kötelességek 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: a 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,¹⁰¹ és az, hogy a szempontokat az államok nemzetközi közjogi kapcsolataikban is érvényesítsék¹⁰² (pl. kétoldalú

¹⁰⁰ Markus Krajewski – Kristel Tonstad – Franziska Wohltmann: Mandatory Human Rights Due Diligence in Germany and Norway: Stepping, or Striding, in the Same Direction? 6 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. 1 Business and Human Rights Journal 2016/2. 179–202.

¹⁰¹ 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. 3 Business and Human Rights Journal 2018/1. 23–45.

¹⁰² Csongor István Nagy: Trade Interests and Extraterritorial Value Considerations in New-Generation Free Trade Agreements: The Psychology of Redirection. 18 Journal of International Business and Law 2020/2. 128-162.

befektetési egyezmények, szabadkereskedelmi megállapodások tárgyalásakor, tagság döntéseknél nemzetközi pénzügyi és kereskedelmi szervezetekben).

A 2. 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 átralomcsökkentés 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 következők intézményesítését jelenti: commitment/ elkötelezettség; due diligence / gondossági eljárás; remediation / kártalanítási, kárenyhítési eljárás.¹⁰³ 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 3. pillér, a jogorvoslatokat illetően, elsősorban ismét az államok kötelelességeit hangsúlyozza. Az államokkal szemben ugyanis elvárás hatékony jogorvoslati rendszer működtetése, bírósági és bíróságon kívüli mechanizmusok kiépítése és fenntartása a vállalkozások érdekkörében felmerülő emberijog-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 áldozatvédelem. A nem állami panaszmechanizmusokat (vállalati békéltetés, nemzetközi emberi jogi szervezetek közreműködése) szintén elérhetővé kell tenni. A nem állami panaszeljárásokkal szemben támasztott követelmények vázlatosan a következők: legitim (bizalom), hozzáférhető (költségek, nyelv), kiszámítható (szabályozott eljárás), méltányos (kizárja a megtorlást, fair eljárás), transzparens (információ), jogkompatibilis, fejleszhető, nyitott, párbeszédre és bevonáson alapuló.

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

¹⁰³ Robert McCorquodale – Lise Smit – Stuart Neely – Robin Brooks: Human Rights Due Diligence in Law and Practice: Good Practices and Challenges for Business Enterprises. 2 Business and Human Rights Journal 2017/2. 195–224.

vállalatoknak közvetlen jogi kötelességeket 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 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).¹⁰⁴ 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.¹⁰⁵

Még az Európai Unióban is, amely egyébként intenzíven fejlődő nemzetek feletti alapjogvédelmi rendszert alakított ki,¹⁰⁶ 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 pl. a kereskedelmi és a befektetési ügyek, a tengerentúli fejlesztések vagy a cégjog területén. Ez pedig rendkívül egyenlőtlen helyzetet teremt az uniós tagállamok között is, mint ahogy az egyes államok és 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 tételével. 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.¹⁰⁷ 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 (responsible business conduct, RBC) retorikánál, s inkább a tagállamok jogalkotását ösztönzi.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Bilchitz: i. m. 199skk.

¹⁰⁵ 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. p. <http://library.fes.de/pdf-files/iez/08264.pdf>

¹⁰⁶ Nóra Chronowski: Integration of European Human Rights Standard – the Accession of EU to the ECHR. In: Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka (red. Jerzy Jaskiernia). Adam Marszałek, Toruń 2012. 957-975. p.

¹⁰⁷ Ministry for Foreign Affairs Sweden, Protect, Respect, Remedy – a Conference on Corporate Social Responsibility (CSR), Stockholm 10–11 November 2009, Conference Report, 5-8. available at http://www.ihrb.org/pdf/Protect_Respect_Remedy_Stockholm_Nov09_Conference_Report.pdf

¹⁰⁸ 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 stratégiájukban 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.” Uo.

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 emberijog-sértésekért 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.¹⁰⁹ 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 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.¹¹⁰ 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).¹¹¹ 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.¹¹² Az irányelvek tervezett elfogadását

¹⁰⁹ John H. Knox: Horizontal Human Rights Law. The American Journal of International Law 2008/1. 1-3.

¹¹⁰ Ádám Antal: A rendőrség az alkotmányi értékek között. In: Pécsi határőr tudományos közlemények IX. Pécs 2008. 9-10. és 15.

¹¹¹ Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 441.

¹¹² 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

az Európai Unió már 2011 januárjában üdvözölte,¹¹³ és a nemzetközi fejlődésre is figyelemmel tette közzé 2011 októberében az Európai Bizottság a vállalatok társadalmi felelősségéről (corporate social responsibility, CSR) szóló új stratégiáját.¹¹⁴ 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.¹¹⁵ 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 szükséges az univerzális és az uniós együttműködés e téren is. 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 jelenti (a) közvetlen jogi eszközök megalkotását, amelyek azt célozzák, vagy az a hatásuk, hogy az üzleti életben is tartsák tiszteletben az emberi jogokat; (b) közvetett jogi eszközök alkalmazását, mert az állam felelőssége a társasági jog vagy a munkajog alapjog-konform megállapítása; (c) politikai stratégia kidolgozását, amelyeket az állam felvilágosítás és ösztönzés céljából vezet be a vállalatok számára az emberi jogok tiszteletben tartása érdekében.¹¹⁶ Az alkotmányokban meghatározott horizontális kötelességeknek 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.¹¹⁷ 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.

¹¹³ EU comments on the draft Guiding Principles for the implementation of the UN “Respect, protect and Remedy” Framework, Geneva 31 January 2011, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/files/business-human-rights/eu_statement_final_en.pdf

¹¹⁴ A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility, Brussels, 25.10.2011, COM(2011) 681 final, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/files/csr/new-csr/act_en.pdf

¹¹⁵ Florian Wettstein: Multinational Corporations and Global Justice. Stanford University Press, Stanford, California 2009. 269-271.

¹¹⁶ Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy” Framework 6-7.

¹¹⁷ Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 440.

Az alapjogok horizontális hatálya arra utal, hogy a jogok érvényesülnek az egyének között is: befolyásolják vagy meghatározzák a magánszemélyek egymás közötti viszonyait.¹¹⁸ 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 közti viszonyaiban is alkalmazandók.¹¹⁹ 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.¹²⁰ E konstrukció azonban a magánjogi kereseteket emberi jogi vitává alakítaná, és a magánjogi szabályozás funkciója kiüresedne.¹²¹ Ezért a gyakorlatban a leginkább elterjedt és követett koncepció, hogy az alapjogoknak legfeljebb közvetett horizontális hatálya van.^{122,123} Nem vitatva az alapjogok közvetlen horizontális hatályához kapcsolódó kételyeket, mégsem feledhető, hogy a multinacionális és transznacionális vállalatok rendkívül speciális, befolyásos és hatalmi túlsúllyal rendelkező magánjogi szereplők, ezért az egyénekkal – sőt, akár az egyes államokkal – szemben mutatkozó dominanciájuk miatt megfontolandó lehet a közvetlen horizontális hatály elismerése bizonyos jogviszonyokban.¹²⁴

¹¹⁸ Ezt a dogmatikai kérdést részletesen feltárta Kiss György: Alapjogok kollíziója a munkajogban. JUSTIS, Pécs 2010. 125-183. Lásd még Eric Engle: Third Party Effect of Fundamental Rights (Drittwirkung). 5 *Hanse Law Review* 2009/2. 165-166., Hans Carl Nipperdey: Die Grundprinzipien des Wirtschaftsverfassungsrechts. 5 *Deutsche Rechtszeitschrift* 1950. 193-198., Ernst Steindorff: Persönlichkeitsschutz im Zivilrecht. Müller, Heidelberg 1983. 12skk., Claus-Wilhelm Canaris: Grundrechte und Privatrecht. 184 *Archiv für die civilistische Praxis* 1984/3. 201-246.

¹¹⁹ Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 441.

¹²⁰ Olha O. Cherednychenko: Fundamental rights and private law: A relationship of subordination or complementarity? 3 *Utrecht Law Review* 2007/2. 4-5.

¹²¹ Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 441. Lásd még átfogóan Gárdos-Orosz Fruzsina: Alkotmányos polgári jog? Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi jogvitákban. Budapest, Dialóg Campus 2011.

¹²² 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; Jackson v. Metropolitan Edison Co.; Marsh v. Alabama; Brentwood Academy v. Tennessee Secondary School Athletic Assn.

¹²³ A magyar alkotmánybírói gyakorlatból lásd például „Az Alaptörvényben garantált szabadságok a magánjogi viszonyokban közvetett érvényesülést kívánnak, vagyis az Alkotmánybíróság 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], illetve 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [94], illetve 14/2017. (VI. 30.) AB határozat, Indokolás [17].

¹²⁴ A realitásoknál maradva, érdemes megemlíteni, hogy a bíróságok, még az Európai Bíróság is nagyon óvatosan bánik a (közvetett) horizontális hatás elismerésével. Lásd pl. 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) ügyek (C-438/05 Nemzetközi Közlekedési Dolgozók Szövetsége és Finn Tengerészek Szakszervezete kontra Viking Line ABP és OÜ Viking Line Eesti, a Bíróság 2007. december 11-i ítélete; C-341/05 Laval un Partneri Ltd kontra Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundet avdelning 1, Byggettan és Svenska Elektrikerförbundet, a Bíróság 2007. december 18-i ítélete; C-282/10 Maribel Dominguez kontra Centre informatique du Centre Ouest Atlantique és Préfet de la région Centre, a Bíróság 2012. január 24-i ítélete).

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.¹²⁵ 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 (pl. 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 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.¹²⁶

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 folynak egymás mellett?¹²⁷ 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, eszmecsérével. A párbeszéd specifikumát sajátos kritériumok adják, amelyek hiányában a felek félreértenék egymást. Az első kritérium, hogy a párbeszéd feltételezi a közös célt, avagy a közös tárgyat, amelyről a vita folyik – azaz soha nem öncélú. 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. A harmadik a rendszeresség: a párbeszéd nem merül ki egyetlen eszmecsérében, mivel a résztvevők érdekei, törekvései ennél bonyolultabbak. 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. 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.

¹²⁵ Ginsburg – Chernykh – Elkins: Commitment and Diffusion... 101-137.

¹²⁶ Ian Cram: Resort to foreign constitutional norms in domestic human rights jurisprudence with reference to terrorism cases. 68 Cambridge Law Journal 2009/1. 119.

¹²⁷ Lásd ehhez Nóra Chronowski – Erzsébet Csatlós: Judicial Dialogue or National Monologue? – the International Law and Hungarian Courts. 1 ELTE Law Journal 2013/1. 14-28.

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.¹²⁸ 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.¹²⁹

A párbeszéd vázolt jellegzetességeit a bíróságokra alkalmazva, megállapítható, hogy az alapfeltétel – a pozíciók azonossága és egyenlősége adott, pl. 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 emberi jogok védelme (erre kötelesek is), de a konkrét cél minden bírói fórum esetében az adott ügy eldöntése (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, és 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

¹²⁸ Halmai: Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció 129-140.

¹²⁹ Lásd még Drinóczi Tímea: Alkotmányos párbeszéd-elméletek. JURA 2012/1. 60-72.

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 bírósági szervezetet), hogy szankcionálják az emberi jogi visszaéléseket, bár elvileg készek lennének rá.¹³⁰ 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 visszasságok 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”.¹³¹ 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.¹³² A transznacionális emberi jogi igényérvényesítés szempontjából a legígéretesebb jogszabálynak az 1789. évi egyesült államokbeli Alien Tort Statute (ATS)¹³³ 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.¹³⁴ 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.¹³⁵

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.¹³⁶ A Fellebbviteli Bíróság megállapította, hogy az ATS nem alkalmazható

¹³⁰ *Weschka*: i. m. 628-629., *Joseph*: i. m. 9-10., *Tévar*: i. m. 399-401.

¹³¹ *Weschka*: i. m. 629., *Joseph*: i. m. 11-12.

¹³² *Joseph*: i. m. 15., *Olivier De Schutter*: *Transnational Corporations and Human Rights: An Introduction*. Global Law Working Paper 01/05, Symposium – Transnational Corporations and Human Rights, NYU School of Law 7.

¹³³ 28 U.S.C. § 1350. – külföldiek kártérítés iránti igényei (alien’s action for tort).

¹³⁴ *Tévar*: i. m. 408., *Joseph*: i. m. 10., 17.

¹³⁵ *Weschka*: i. m. 629-631., *Tévar*: i. m. 409.

¹³⁶ *Kiobel v. Royal Dutch Petroleum Co.*, Decided April 17, 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 segítettek 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.” (“The district courts shall have original jurisdiction of any civil action by an alien for a tort only, committed in violation of the

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.¹³⁷

Amint azt az amerikai bíróságok Kiobel utáni ítéletei már megmutatták¹³⁸ – 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 ügyben¹³⁹ 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 és a külkapcsolatokkal kapcsolatos aggályokat ezekben az esetekben, és „éber őrködést” (vigilant doorkeeping) javasolt.¹⁴⁰

Érdeemes felidézni az Egyesült Királyságban formálódó gyakorlatot is. Ennek emblemikus esete a Vedanta-ügy,¹⁴¹ amelyből az derül ki, hogy az anyavállalat felelőssége a leányvállalata

law of nations or a treaty of the United States.” 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.

¹³⁷ Lásd még Halmai: Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció... 188-192. és Rich Samp: Supreme Court Observations: Kiobel v. Royal Dutch Petroleum & the Future of Alien Tort Litigation. <http://www.forbes.com/sites/wlf/2013/04/18/supreme-court-observations-kiobel-v-royal-dutch-petroleum-the-future-of-alien-tort-litigation/>

¹³⁸ Sarei v. Rio Tinto, Al-Shimari v. CACI or Balintulo v. Daimler ügyek, Marco Simons: Post-Kiobel roundup: Apartheid case is not dismissed, but may soon be; some positive decisions from other courts (September 10, 2013), <http://www.earthrights.org/blog/post-kiobel-roundup-apartheid-case-not-dismissed-may-soon-be-some-positive-decisions-other>

¹³⁹ 584 U. S. ____ (2018). 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 tisztviselőknek - 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 a https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/16-499_1a7d.pdf oldalon.

¹⁴⁰ Rebecca Hamilton: Jesner v. Arab Bank. 112 American Journal of International Law 2018/4. 720-727.

¹⁴¹ Vedanta Resources PLC and another (Appellants) v Lungowe and others (Respondents), [2019] UKSC 20, 10 April 2019 <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2017-0185-judgment.pdf> 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 kárt okozott nekik. A folyók vize többféleképpen szolgált a felperesek számára: ivóvízként,

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 tartozhat a zambiai leányvállalata által üzemeltetett rézbánya szomszédai felé. Az ítélet három szempontból fontos.¹⁴² Először is, a Vedanta kontra Lungowe ügyben az Egyesült Királyság Legfelsőbb Bírósága először állapította meg, hogy az anyavállalat (bár üzemeltetői minőségében) gondossági kötelezettséggel tartozhat 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 ügyben¹⁴³ hozott, úttörő jelentőségű ítéletben meghatározott háromtételű „Caparo-tesztet” alkalmazta: 1) a gondossági kötelezettségnek olyan kárra kell vonatkoznia, amely észszerűen előre látható; 2) a felperes és az alperes közötti „közeli” vagy „szomszédosági” 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 által okozott károkért – érvelt a Bíróság – nem eredményezi a gondossági kötelezettség egy különálló, új kategóriáját. A részvények tulajdonlása csupán lehetőséget biztosít az anyavállalat számára az ellenőrzésre, de nem 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”.¹⁴⁴

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.

¹⁴² Penelope Bergkamp: UK Supreme Court enables expansive supply-chain liability, UK Supreme Court enables expansive supply chain liability – Corporate Finance Lab

¹⁴³ [1990] 1 All ER 568, [1990] 2 AC 605, [1990] UKHL 2, Caparo Industries Plc v Dickman [1990] UKHL 2 (08 February 1990) (bailii.org)

¹⁴⁴ Vedanta Resources PLC and another (Appellants) v Lungowe and others (Respondents), [2019] UKSC 20, 10 April 2019. 49. pont.

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 véleményét¹⁴⁵ az ügyben, és megállapította a joghatóságot.¹⁴⁶ Az eljárást az Ogoni 9 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 indított a Shell ellen 2002-ben, és ebben az ügyben született a bemutatott 2013-as elutasító döntés.¹⁴⁷ 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.¹⁴⁸

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 deliktualis felelősségre vagy a gondatlanságra alapozzák. A felperesek azt állítják, hogy az anyavállalatokkal¹⁴⁹ 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 felperesek 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 Emberi Jogok 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).

¹⁴⁵ C / 09/540872 / HA ZA 17-1048. (előadó: L. Alwin, B. Meijer és A. C. Bordes).

¹⁴⁶ 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.

¹⁴⁷ Kiobel kontra Royal Dutch Shell, 569 U.S. 108 (2013)

¹⁴⁸ 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 Kilenceket később őrizetbe vették és gyilkosság miatt bíróság elé állították. Egy látszatper után az Ogoni Kilenceket 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.

¹⁴⁹ 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.

A bemutatott néhány ügy talán érzékelteti, milyen tarka képet mutat az emberi jogsértésekkel összefüggő extraterritoriális igényérvényesítés, ahogy a bírói gyakorlatban formálódik. 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,¹⁵⁰ amikor a francia Alkotmánytanács úgy döntött,¹⁵¹ hogy a törvény szövegének jelentős része összhangban áll az alkotmánnyal.¹⁵² 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 legalább 5000 főt foglalkoztatnak saját maguk és franciaországi leányvállalataik révén, vagy legalább 10 000 főt foglalkoztatnak saját maguk és franciaországi illetve külföldi leányvállalataik révén.¹⁵³

A francia jog szerint a gondossági kötelezettség hármas: „vigilancia-terv” (plan de vigilance) kidolgozása, közzététele és hatékony végrehajtása. A terv, amelyet az érdekelt felekkel közösen vagy többoldalú kezdeményezések keretében lehet kidolgozni, 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.¹⁵⁴

A törvény létrehoz egy mechanizmust a hármas gondossági kötelezettség betartásának biztosítására, valamint polgári jogi felelősségi rendszert az alapvető szabadságjogok, az egészség és biztonság vagy a környezet tényleges károsodása esetére. Sikertelen hivatalos felszólítást követően minden érintett (jogi érdekkel rendelkező) személy kérheti az illetékes bíróságtól, hogy bírsággal (astreinte) sújtva kötelezze a vállalatot az éberségi terv

¹⁵⁰ Loi no. 2017-399 du 27 Mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre,

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034290626&categorieLien=id>

¹⁵¹ A francia Alkotmánytanács 2017. március 23-i döntése, Décision no. 2017-750 DC, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2017/2017-750-dc/decision-n-2017-750-dc-du-23-mars-2017.148843.html>

¹⁵² Sandra Cossart – Jérôme Chaplier – Tiphaine Beau de Lomenie: The French Law on Duty of Care: A Historic Step Towards Making Globalization Work for All. 2 Business and Human Rights Journal 2017/2. 317–323.

¹⁵³ Cossart et al.: i. m. 318-319.

¹⁵⁴ Cossart et al.: i. m. 320.

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-tervüket nem vagy nem megfelelő vigilancia-tervvel 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.¹⁵⁵ 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 bújjanak. A vállalatok, a civil szervezetek és más érdekelt felek mostantól erős alkotmányos alapokkal rendelkeznek a jog alkalmazásához és végrehajtásához.¹⁵⁶

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 100.000 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 (államok) többsége szükséges. Bár a részt vevő és érvényesen szavazó polgárok 50,7 százaléka 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.¹⁵⁷

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.¹⁵⁸ Ugyanezen a napon a norvég parlament elfogadta az emberi jogok és a munkavégzés emberi jogi átláthatóságát biztosító törvényt.¹⁵⁹ 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?

¹⁵⁵ Cossart et al.: i. m. 321-322.

¹⁵⁶ Cossart et al.: i. m. 323.

¹⁵⁷ Nicolas Bueno – Christine Kaufmann: The Swiss Human Rights Due Diligence Legislation: Between Law and Politics. 6 Business and Human Rights Journal 2021/3. 542–549.

¹⁵⁸ BGBl I 2021, 2959. Angolul: <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Internationales/act-corporate-due-diligence-obligations-supply-chains.pdf> <https://www.bmas.bund.de/XXX>

¹⁵⁹ LOV-2021-06-18-99. A norvég törvény nem hivatalos angol fordítása: <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2021-06-18-99#:~:text=The%20Act%20shall%20promote%20enterprises,fundamental%20human%20rights%20and%20dec ent>

Elméletileg továbblépést jelenthet egy ambiciózus kezdeményezés az „Üzlet és emberi jogok szerződés” létrehozására,¹⁶⁰ amely a nemzetközi jog alapján vállalati felelősséget teremtené és/vagy megerősítené az üzlet és emberi jogokra vonatkozó nemzeti cselekvési tervek jogi karakterét.

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.¹⁶¹

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.”¹⁶²

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, és megvizsgálja „az üzleti 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 üzleti 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) kölcsönös jogsegélynyújtási kötelezettségek előírása az államok számára, hogy biztosítsák a vállalatok

¹⁶⁰ David Bilchitz: The Necessity for a Business and Human Rights Treaty. 1 Business and Human Rights Journal 2016/2. 203–227.

¹⁶¹ Olivier De Schutter: Towards a New Treaty on Business and Human Rights. 1 Business and Human Rights Journal 2016/1. 41–67, 41–42.

¹⁶² Carlos Lopez – Ben Shea: Negotiating a Treaty on Business and Human Rights: A Review of the First Intergovernmental Session. 1 Business and Human Rights Journal 2016. 117–126, 111, 113.

transznacionális tevékenységei által károsított áldozatok számára a hatékony jogorvoslathoz való hozzáférést”.¹⁶³ 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.¹⁶⁴

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,¹⁶⁵ amelyet Nadia Bernaz a realizmus győzelmeként értékelt az idealizmus felett: „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”.¹⁶⁶

¹⁶³ De Schutter: Towards a New Treaty... 41.

¹⁶⁴ De Schutter: Towards a New Treaty... 44.

¹⁶⁵ https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/OEIGWG_RevisedDraft_LBI.pdf

¹⁶⁶ Nadia Bernaz: The Draft UN Treaty on Business and Human Rights: the Triumph of Realism over Idealism, <https://www.business-humanrights.org/en/the-draft-un-treaty-on-business-and-human-rights-the-triumph-of-realism-over-idealism>

2 Európai kihívások

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.¹⁶⁷ Ezek az értékek¹⁶⁸ egyfajta jogállami minimumként foghatók fel. Noha a 2. cikk értékeket juttat kifejezésre, ezek mindazonáltal az Unió alapvető normatív elveinek tekinthetők,¹⁶⁹ mivel jogkövetkezményekkel járnak az alapító szerződés 3(1), 7. és 49. cikke alapján. Vagyis befolyásolják az Unió céljait,¹⁷⁰ megsértésük szankcionálható,¹⁷¹ tiszteletben tartásuk csatlakozási feltételként jelenik meg,¹⁷² és az EuB újabb gyakorlata alapján elvárható, hogy a csatlakozást követően is ugyanazt a védelmi szintet garantálják a tagállamok.¹⁷³

¹⁶⁷ 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.”

¹⁶⁸ Az alkotmányi értékekről lásd Ádám: Alkotmányi értékek... 33-39. Az axiológiáról lásd Ádám Antal: Bölcelet, vallás, állami egyházjog. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2007. 65. skk.

¹⁶⁹ Az elv és az érték közötti különbséghez: Habermas 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 J. Habermas: Between Facts and Norms. Polity Press, Cambridge, 1996. 255. A. von Bogdandy: Doctrine of Principles. Jean Monnet Working Paper Series 9/03.1. NYU School of Law, New York, 2003. 10.

¹⁷⁰ EUSz 3(1) cikk: Az Unió célja a béke, az általa vallott értékek és népei jólétének előmozdítása.

¹⁷¹ 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 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. – Az eljárást azonban számos kritika érte hatékonysága szempontjából és politikai természete miatt, mint később utalunk rá.

¹⁷² EUSz 49. cikk: Bármely olyan európai állam kérheti felvételét az Unióba, amely tiszteletben tartja a 2. cikkben említett értékeket, és elkötelezett azok érvényesítése mellett.

¹⁷³ 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.

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, amint azt az EUSZ 2. cikk kimondja (lásd ebben az értelemben: 2014. december 18-i 2/13 [Az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása] vélemény, EU:C:2014:2454, 168. pont; 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítélet, C-64/16, EU:C:2018:117., 30. pont).

Ebből következik, hogy az EUSZ 2. cikkben rögzített értékeknek valamely tagállam általi tiszteletben tartása a Szerződés e tagállamra való alkalmazásából eredő valamennyi jog gyakorlásának feltételét képezi. A tagállamok tehát nem módosíthatják jogszabályukat 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 bíráinak kinevezése – Jogorvoslat] ítélet, C-824/18, EU:C:2021:153, 108. pont).

Bogdandy szerint erre tekintettel a felsorolt értékek jogi normák, amelyek átfogó és konstitutív jellegük miatt alapelveként érvényesülnek.¹⁷⁴ 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.¹⁷⁵ *Besselink* megállapította, hogy a bíróság már ezzel teljes mértékben kifejezésre juttatta a tagállamok és az Unió által osztott értékek jogi elismerését.¹⁷⁶ Mindazonáltal az uniós értékek jogi normaként is meglehetősen általánosak, ezért konkretizálásra szorulnak az uniós jogban vagy az Európai Unió Bíróságának (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.¹⁷⁷ Igaz, hogy az EUSz 2. cikket nem önálló rendelkezésként alkalmazza, ehelyett a szerződés más rendelkezéseivel kombinálja,¹⁷⁸ konkretizálás útján biztosítva az értékek operacionalizálását,¹⁷⁹ és hangsúlyozza, hogy a nemzeti bíróságoknak az uniós jog alkalmazásakor az Unió értékeiről szóló rendelkezést mérceként figyelembe kell venni, különösen, amikor az alapvető jogok lényeges tartalmát

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, EU:C:2020:1033, 40. pont).”

¹⁷⁴ A. von Bogdandy: *Founding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch*. *European Law Journal* 2010/2. 106.

¹⁷⁵ 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: „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.”

¹⁷⁶ L.F.M. *Besselink*: *National and constitutional identity before and after Lisbon*. *Utrecht Law Review* 2010/3. 41.

¹⁷⁷ 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/>

¹⁷⁸ 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: „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” (30. pont)

¹⁷⁹ Armin von Bogdandy – Luke Dimitrios Spieker: *Countering the Judicial Silencing of Critics: Article 2 TEU Values, Reverse Solange, and the Responsibilities of National Judges*. *15 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*. *20 German Law Journal* 2019/8. 1182–1213.

védik.¹⁸⁰ Ez esetről esetre építkező, módszertanilag ellenőrizhető, rendszertani értelmezéssel alakult ki az EuB gyakorlatában.¹⁸¹

A jogállamiság olyan, a közhatalom joghoz kötöttségét előíró alapelv,¹⁸² amely a tagállamok alkotmányos hagyományában 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 majd Unió keretében az érdekeik 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.¹⁸³

A jogállamiság érvényesítésének igénye Blutman László szerint három irányban is felmerül az uniós jogrendben.¹⁸⁴ Egyrészt *magára az Unióra* mint nemzetek feletti szervezetre vonatkozik a követelmény. Ezt garantálja, hogy az Unió jogi aktusainak megsemmisítését lehet

¹⁸⁰ C-216/18. PPU, 2018. július 25., előzetes döntés, Minister for Justice and Equality v LM, 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, 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 EJEE 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.

¹⁸¹ 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 válságmenedzsmenethez vezetett, az EuB is határozottan visszafogta „aktivista lendületét” és kiegyensúlyozásra törekszik. Lásd Várnay Ernő: Az Európai Bíróság és a bírói aktivizmus délibábja. 58 Állam-és Jogtudomány 2017/2. 85-113., 86-87., 107-108.

¹⁸² Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 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 András: A jogállamiság mérése indexek segítségével. Iustum Aequum Salutare 2016/2. 187–211.; Kristina Simion: Qualitative and Quantitative Approaches to Rule of Law Research. h.n., 2016. (inprol.org/publications/15582/qualitative-and-quantitative-approaches-to-rule-of-law-research). Ezzel szemben a jogállam-értelmezés szűkítését javasolja például Varga Zs. András: Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája. Budapest 2015.

Példa az egyik jogállamiság-indexre, amely a jogállamiságot annak hatásai felől méri: World Justice Project Rule of Law Index (WJP RoL Index), <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>.

A kiindulópontot jelentő definíció a jogállamiság széles, tartalmi értelemben vett felfogásából indul ki, amely figyelembe veszi a gazdasági és társadalmi hatásokat is: „Effective rule of law reduces corruption, combats poverty and disease, and protects people from injustices large and small. It is the foundation for communities of peace, opportunity, and equity – underpinning development, accountable government, and respect for fundamental rights. The rule of law is not just the rule of lawyers and judges: all members of society are stakeholders.” 2017–2018 WJP RoL Index, 6. (worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_ROLI_2017-18_Online-Edition.pdf).

¹⁸³ 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://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_93_3

¹⁸⁴ Blutman László: A jogállamiság követelménye az Európai Unió jogában: felújítás alatt. Jogtudományi Közöny 2021/6. 261-270.

kezdeményezni az Európai Bírósága 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.¹⁸⁵

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 visszaesés¹⁸⁶ 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,¹⁸⁷ majd a Parlament és Tanács 2020/2092/EU rendeletében.¹⁸⁸

¹⁸⁵ Lásd C-216/18. PPU, 2018. július 25., előzetes döntés, *Minister for Justice and Equality v LM*, EU:C:2018:586, 48-52. pont:

„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, 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, EU:C:2018:117, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2018. március 6-i *Achmea* ítélet, C-284/16, EU:C:2018:158, 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, EU:C:2018:117, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

52 Következésképpen 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 (2018. február 27-i *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* ítélet, C-64/16, EU:C:2018:117, 37. pont).”

¹⁸⁶ 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*. Agenda, Newcastle upon Tyne 2020. 35skk.

¹⁸⁷ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak (2014. március 11.): *A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret*, COM(2014) 158 final

¹⁸⁸ 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, p. 1–10. Consolidated version: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02020R2092-20201222>

A jogállamiság uniós tartalma a következőképp foglalható össze: Az Európai Unióról szóló szerződés 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 alkalmazzák. A jogállamiság többek között olyan elveket foglal magába, mint a törvényesség, ami az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista törvényhozási eljárást hordozza magában; a jogbiztonság; 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 és 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.¹⁸⁹ Ezt a politikai egyeztető eljárást a közép-kelet-európai alkotmányossági válságok inspirálták, és az a felismerés, hogy a csatlakozás utáni kondicionalitás fenntartását szolgáló EUSz 7. cikk praktikusán alkalmazhatatlan adott politikai szituációban.¹⁹⁰

2.1.1 A joguralom az Európai Bíróság gyakorlatában

Az uniós jogállam-doktrína fejlődését azonban már jóval korábban az *Európai Unió Bírósága* indította el, és fokról fokra a közösségi/uniós jog általános elvévé tette azt.¹⁹¹ Erre mind kötelezettségszegési eljárások, mind előzetes döntéshozatali eljárások lehetőséget teremtettek. A fontosabb precedensek közül közismert a *Les Verts* ügy 1986-ból, amelyben a bíróság először használja a jogállamiság kifejezést és a szerződést alkotmánynak nevezi.¹⁹² A jogállam (joguralom) egyes értéktartalmú elemei már korábban is felbukkantak az EuB ítéleteinek érvelésben: a legalitás és a jogbiztonság *Algera* ügyben (1957),¹⁹³ a bizalomvédelem – a jogi helyzet stabilitásába vetett bizalomként a *Klomp* ügyben (1969),¹⁹⁴ az arányosság az *Internazionale Handelsgesellschaft* ügyben (1970).¹⁹⁵ Az eljárási garanciák közül korán megjelent a meghallgatáshoz való jog,¹⁹⁶ a védelemhez való jog,¹⁹⁷ az iratbetekintési jog¹⁹⁸ és az indokolási kötelesség.¹⁹⁹ Új lökést adott az uniós jogállam-doktrína bírósági fejlesztésének a terrorizmus elleni küzdelem, az „okos szankciók” bevezetése. A híres *Kadi* ügyben (2008)

¹⁸⁹ 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, http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf

¹⁹⁰ Fekete Balázs: Alternatív kommentár az EUSZ 7. cikkéhez. *Közjogi Szemle* 2016/2. 7-9.

¹⁹¹ A jogközösségként felfogott integráció politikai láthatóságát már Walter Hallstein híres páduai beszéde megteremtette, ennek jogi tartalma a bíróság gyakorlatában bontakozott ki. Lásd még Chronowski Nóra: 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.

¹⁹² C-294/83, *Les Verts v. Parliament*, 1986.

¹⁹³ 7/56, 3–7/57, *Algera and others v. Common Assembly*, 1957.

¹⁹⁴ C-23/68, *Klomp v. Inspectie der Belastingen*, 1969.

¹⁹⁵ C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 1970.

¹⁹⁶ 32/62, *Alvis v Council of the EEC*, 1963.

¹⁹⁷ C-155/79, *AM and S v. Commission*, 1982.

¹⁹⁸ C-85/76, *Hoffmann-La Roche v. Commission*, 1979.

¹⁹⁹ C-42/01, *Portugal v. Commission*, 2004.

szögezte le a testület, hogy a jogállamiság követelménye akkor is köti az Unió intézményeit és tagállamait, amikor nemzetközi jogon alapuló intézkedést ültetnek át,²⁰⁰ és a hatékony bírói jogvédelem valamint az eljárási garanciák inentől újra hangsúlyossá váltak az államok biztonsági igényeinek mércéjeként.²⁰¹ 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 Európai Unió Bírósága 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 süllyedő közép-európai országokban, hanem a stabil alkotmányos demokráciákban is.²⁰²

E jogfejlesztő tevékenység ugyanis garancia lehet a jogállamiság érvényesülésére az Unió intézményrendszerében, de nem következik belőle, hogy az Európai Unió Bírósága 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.²⁰³

Az uniós jog sérelme esetén a Bíróságnak szélesebb a mozgástere a jogállamiság védelmében a tagállamokkal szemben is. 2017 novemberében előremutató döntés született a „Białowieża-erdő ügyben”:²⁰⁴ mivel Lengyelország nem hajtotta végre a Bíróság ideiglenes

²⁰⁰ 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 érettsége. *Fundamentum* 2009/1. 67-79.

²⁰¹ 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.

²⁰² Thomas von Danwitz: The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ. *37 Fordham International Law Journal* 2014/5. 1328-1333.

²⁰³ Pl. C-64/16. Associação Sindical dos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Contas ügy, 2018. február 27. ECLI:EU:C:2018:117; C-216/18. PPU. sz. LM-ügy, C-619/18. Bizottság kontra Lengyelország ügy

²⁰⁴ European Commission v. Republic of Poland, C-441/17 R, Order of the Court (Grand Chamber) of 20 November 2017. A Bizottság álláspontja szerint a Natura 2000 területnek minősülő Białowieża-erdőben 2017 év elején megkezdett erdőgazdálkodási műveletek (fakivágás) negatív hatást gyakorolnak – helyrehozhatatlan és súlyos környezeti károkat okozhatnak – a természetes élőhelyek, valamint azon állat- és madárfajok élőhelyeinek 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.

intézkedésre²⁰⁵ vonatkozó korábbi végzését,²⁰⁶ az újabb végzés – szintén ideiglenes intézkedésként – bírságot helyezett kilátásba²⁰⁷ 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 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.”²⁰⁸

Ezzel az Európai Bíróság egyértelműsíti: a bírósági döntéseknek nem lehet ellenszegülni, mert az pénzübeli hátrányt is okozhat. További jelentősége a döntésnek, hogy ebben az „eldugott” közbenső végzésben a jogállamiság uniós alapértéke normatív tartalmat kapott az uniós joggal szembe szegülő tagállam esetében. Látszólag kis előrelépés, de precedens értékű, hogy olyan tagállammal szemben került rá sor, ahol „tudottan” visszás helyzet alakult ki a bírói döntések tiszteletben tartása terén.²⁰⁹

A portugál (szemvevőszéki) bírók ügyében, amelynek tárgya időszakos illetménycsökkentés²¹⁰ volt, 2018. februárjában az EuB megerősítette korábbi gyakorlatát:

²⁰⁵ 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.

²⁰⁶ 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, EU:C:2017:622) ideiglenesen elrendelte, azután is folytatódtak, hogy a végzést kézbesítették Lengyelországnak, amely ezzel megsértette az elrendelt ideiglenes intézkedéseket.

²⁰⁷ 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.

²⁰⁸ A C-441/17. R-ügyben hozott végzés 102. pontja.

²⁰⁹ A végzést értékelő Sarmiento nagyon egyértelműen fogalmaz: „The showdown was inevitable. At some point, the Court of Justice had to show its teeth and remind the Polish government of its duty to comply with the rule of law and with the values enshrined in Article 2 TEU. For the Member States of the EU, the rule of law is not an option. You either take it or leave it (and thus leave the EU). However, Poland’s late attitude towards EU integration, happily accepting the money from EU funds but showing its back on the fundamental values of the EU, was inevitably going to be confronted, sooner or later, at the Court of Justice.” Daniel Sarmiento: Provisional (And Extraordinary) Measures in the Name of the Rule of Law, VerfBlog, 2017/11/24, (verfassungsblog.de/provisional-and-extraordinary-measures-in-the-name-of-the-rule-of-law/).

²¹⁰ C-64/16. Associação Sindical dos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Contas ügy, 2018. február 27. 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.”

- 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 a Charta is tartalmaz,²¹¹
- Az uniós jog tiszteletben tartásának biztosítására irányuló hatékony bírósági felülvizsgálatnak magának a fennállása a jogállamiság létének velejárója.²¹²

Emellett konkretizálta és bővítette az EuB a bírói függetlenség értelmezését:

- Minden tagállamnak biztosítania 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 (a Charta 47. cikkének második bekezdéséből következően, amely a hatékony jogorvoslathoz való alapvető joghoz fűződő követelmények sorában említi a „független” bírósághoz való fordulást).²¹³
- A függetlenség biztosítása az ítélelhozatali tevékenységtől elválaszthatatlan,²¹⁴ 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.²¹⁵
- 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 bárhonnán utasításokat kapna, így védett az olyan külső beavatkozással vagy nyomással szemben, amely veszélyeztetheti tagjai határozathozatalának függetlenségét, és határozataikat befolyásolhatja.²¹⁶

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-ügyben²¹⁷ 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 írásbeli 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 konkretizálását végezte el.²¹⁸ Az ítélet

²¹¹ C-432/05. Unibet, 2007. március 13., EU:C:2007:163, 37. pont, C-279/09. DEB-ítélet, 2010. december 22., EU:C:2010:811, 29–33. pont.

²¹² C-72/15. Rosneft ítélet, 2017. március 28., EU:C:2017:236, 73. pont

²¹³ C-64/16. Associação Sindical dos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Contas ügy, 2018. február 27. ECLI:EU:C:2018:117, 37. pont, 41. pont

²¹⁴ C-506/04. Wilson ítélet, 2006. szeptember 19., EU:C:2006:587, 49. pont; C-685/15. Online Games és társai ítélet, 2017. június 14., EU:C:2017:452, 60. pont.

²¹⁵ C-64/16. Associação Sindical dos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Contas ügy, 2018. február 27. ECLI:EU:C:2018:117, 42–43. pont

²¹⁶ C-506/04. Wilson ítélet, 2006. szeptember 19., EU:C:2006:587, 51. pont.

²¹⁷ C-216/18 PPU, Minister for Justice and Equality v LM, 2018.

²¹⁸ 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, 2018/8/03, <https://verfassungsblog.de/drawing-red-lines-and-giving-some-bite-the-cjeus-deficiencies-judgment-on-the-european-rule-of-law/>

megállapítja, hogy az elfogadóparancsot 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.²¹⁹

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.²²⁰ 2019 novemberében 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 bírói függetlenség kritériumainak.²²¹ 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.²²²

A rövid és korántsem teljes körű áttekintés²²³ 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 alkotmánybíróságok.

2.1.2 Jogállamiság és kondicionalitás

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,

²¹⁹ C-216/18. LM-ügyben hozott ítélet 60-79. pontja. 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, hogy 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, EU:C:2016:198, 88. pont.

²²⁰ C-619/18. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügy, 2019. június 24-i ítélet, ECLI:EU:C:2019:531

²²¹ C-585/18., C-624/18. és C-625/18. sz., A. K. és társai kontra Sąd Najwyższy egyesített ügyek, lásd hozzá Beáta Csilla Bakó: Judges sitting on the Warsaw-Budapest express train: the independence of Polish and Hungarian judges before the CJEU. 26 European Public Law 2020/3. 587-614.

²²² C-896/19. Repubblica kontra Il-Prim Ministru, 2021. április 20. ECLI:EU:C:2021:311, 57., 73. pont

²²³ Bővebben 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. Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm 2021., Csongor István Nagy: The diagonality problem of EU rule of law and human rights: a proposal for an incorporation à l'europeenne. 21 German Law Journal 2020/5. 838-866. Magyarul lásd Gát Akos Bence: Az Európai Unió Bírósága jogállamisággal kapcsolatos ítélkezési tendenciái. Jogelméleti Szemle 2021/1. 112-144.

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 Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat.” A 2010-es évtized politikai vitái, és a Lengyelországgal, illetve Magyarországgal szemben indított eljárások elhúzódása azonban rámutattak a cikk alkalmazási deficitjeire,²²⁴ a „súlyos sérelem egyértelmű veszélye” vagy a közös értékek „súlyos és tartós megsértése” fordulatok bizonyításával kapcsolatos ellentmondásokra.

Ezért az Unió, alternatívaként más, politikai és jogi eszközöket próbált kidolgozni a tagállami jogállamiság-deficit leküzdése érdekében. Ezek közül a jogállamiság keretet,²²⁵ valamint „az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről” szóló rendeletet²²⁶ érdemes kiemelni. A jogállamiság-kontroll eszköztárába sorolható további politikai jellegű vagy ágazati-szakmai megoldások és javaslatok az éves jogállamiság-dialógus (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 kötelezettségsegzési 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*),²²⁷ 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.

²²⁴ Fekete: Alternatív... 6-9., I. Österdahl: Article 7 TEU and the rule of law mechanism: A dissuasive weapon or a paper tiger? In W. Heusel – J-P. Rageade: The Authority of EU Law: Do we still believe in it? Springer, Berlin 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. CUP, Cambridge 2017. 419-445.

²²⁵ Bokros Attila: A jogállamiság értékének védelme az Európai Unióban – korszakváltás az uniós jogállamiság-védelemben. Jogi Tanulmányok – az ELTE ÁJDI folyóirata 2016. 457-466.

²²⁶ 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. ELTE Eötvös, Budapest 2021. 19-34.

²²⁷ COM(2014) 158final/2

Mint már utaltunk rá, a *rule of law framework* eredője az EUSZ 7. cikk szerinti eljárások feltételeivel kapcsolatos nagyfokú bizonytalanság.²²⁸ Félretéve most az eljárások politikai kitétségét, 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 igénnyel²²⁹ dolgozta ki az Európai Bizottság a mechanizmust, hogy a renitens tagállamok lehetőleg formális eljárás nélkül, egyfajta párbeszéd után, maguktól térjenek vissza a jogállamiság útjára.²³⁰ 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-vélemény megküldésével párbeszédet kezdeményez az érintett tagállammal. A tagállam reagálhat – ez pusztán lehetőségénél 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,²³¹ 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.²³²

²²⁸ Kochenov: The EU and the Rule of Law – Naïveté or a Grand Design?... 419-445, 425.

²²⁹ 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, hpops.tk.mta.hu/blog/2014/04/uj-bizottsagi-eszkozrendszer-a-jogallamisag-vedelmere

²³⁰ 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, hpops.tk.mta.hu/blog/2014/05/optimista-megoldasi-kiserlet-a-jogallamisag-megvedesere

²³¹ Ennek ellenére lehet amellet 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: Új bizottsági eszközrendszer...

²³² 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

Az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszer

A jogállami keret kudarca alapján a Bizottság 2018-ben 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 a Charta 47. cikkéből következik.

A rendelet meghatározza a jogállamiság fogalmát:²³³ „az EUSZ 2. cikkében rögzített uniós érték. A jogállamiság magában foglalja a törvényesség elvét, amely magában hordozza az

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-élet veszélyeztetőnek tartott lengyel igazságszolgáltatási reformfolyamatot. A bizonytalanságot és az óvatosságot azonban jelzi, 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, 2018/1/03. (verfassungsblog.de/the-commission-takes-a-step-back-in-the-fight-for-the-rule-of-law/). 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 bírónak 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., Európai Bizottság kontra Lengyelország, ECLI:EU:C:2019:924

²³³ C-156/21. sz. ügy, Magyarország kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa, Manuel Campos Sánchez-Bordona főtanácsnok indítvány, 2021. december 2. 272-273. pont: „Jóllehet a jogállamiságnak mint 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” (kondicionalitás-rendelet 2. cikk).

Meghatározza azt is, hogy mit lehet a jogállamiság megsértéseként értékelni (az igazságszolgáltatás függetlenségének veszélyeztetése; a hatóságok – többek között a bűnüldöző hatóságok – által hozott önkényes vagy jogellenes döntések megelőzésének, helyesbítésének vagy szankcionálásának elmulasztása, pénzügyi és emberi erőforrásoknak az említett hatóságok megfelelő működését befolyásoló megvonása, vagy az összeférhetlenség 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 (kondicionalitás-rendelet 5. cikk).

Mivel az ilyen uniós intézkedések jelentős pénzügyi hatással járnak, a rendelet részletes eljárási garanciákat határoz meg. Egyrészt az intézkedésekről szóló végső 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.

A rendeletnek 2021-ben még nincsenek alkalmazásai tapasztalatai, és arról Lengyelország, illetve Magyarország indítványára az Európai Bíróság is állást foglal.²³⁴

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 hatáskörain belül sor kerüljön.”

²³⁴ C-156/21. sz. ügy, Magyarország kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa, C-157/21. sz. ügy, Lengyel Köztársaság kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa. Főtanácsnoki indítvány közzétéve 2021. 12. 02.: „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 veszélyezteti 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-

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.²³⁵ Lengyelországgal szemben azért indult monitoring eljárás, mert ott a formális jogállamiságot sem tartják már tiszteletben, egyértelműen alkotmányellenes döntések születnek.²³⁶ Magyarország ezt azért kerülte el, mert a formális kritériumokat nem sértette, viszont az alkotmányát gyakran, adott esetben az alkotmánybírói döntéseket felülírva változtatta, az alkotmányi keretek instabilitása pedig a tartalmi értelemben vett jogállamiságot szintén veszélyezteti.²³⁷

A puha, párbeszédés mechanizmus azonban összességében nem volt hatékony, a 2020-ban hosszadalmas viták²³⁸ 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 esetjoga, 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 szerződésekkel való összhangra vonatkozik, hanem az általános jogelvek érvényesülésének a vizsgálatára is, amelyekbe beleértendőek az alapjogok.²³⁹ Hasonlóan, a strasbourgi bíróság is szubsztantív természetűnek tekinti a jogállamiságot, amelynek koncepciója benne foglalja az Emberi Jogok Európai Egyezményének minden egyes cikkében.²⁴⁰

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

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://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-12/cp210217hu.pdf>

²³⁵ Dimitry Kochenov – Laurent Pech: Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality. 11 European Constitutional Law Review 2015/3. 512-540.

²³⁶ Lásd ehhez Lukonits Ádám: A demokrácia eszközeivel a demokrácia ellen Lengyelországban és Magyarországon. Közjogi Szemle 2016/1. 34-41.

²³⁷ Erre maga az Alkotmánybíráóság is rámutatott az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseit közjogi érvénytelenség címén megsemmisítő döntésében, 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [49], [76-78].

²³⁸ 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., www.ceps.eu/system/files/PI%202017-08_PBAndSC_RoL.pdf, Chronowski Nóra: Jogállamiság-kontroll az uniós közjogban: üveggyöngyjáték? Értelmezési lehetőségek az Európai Tanács költségvetési konklúziói apropóján. 75 Jogtudományi Közlöny 2020/9. 398-402., R. Daniel Kelemen: Europe’s Faustian Union. ForeignPolicy 30.07.2020. <https://foreignpolicy.com/2020/07/30/europes-faustian-union/>

²³⁹ Lásd pl. C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, 2002. 38-39. pont; C-402/05 P, C-415/05 P, Kadi, 2008. 316. pont

²⁴⁰ Lásd Stafford v United Kingdom, Judgment of 28 May 2001. 63. pont

feltétele a jogállam-elv érvényesülése uniós és tagállami szinten egyaránt.²⁴¹ A következőkben azt vizsgáljuk, milyen potenciál rejlik az uniós alapjogvédelem²⁴² fejlesztésében, mégpedig az EU Alapjogi Chartája alkalmazási körében.

2.2 Az Alapjogi Charta alkalmazási köre

Az Európai Unió Alapjogi Chartája (Charta) a lisszaboni szerződéssel módosított Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz) 6(1) cikkével vált a primer uniós jog részévé 2009 decemberében. A reform kulcsfontosságúnak bizonyult az Unió alkotmányos fejlődése szempontjából, de a Charta jogi kötelező ereje nem eredményezte az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás módosítását. Ez a 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.²⁴³ Mindezeket csupán megerősíti az EUSz 6(1) cikk második albekezdése. Így a 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, a 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 alkotmánybírók és felsőbb bíróságok a Chartában foglalt jogok alkalmazhatóságára irányuló előzetes döntési kérdései utalnak.

Ebben a részben a Charta teljes körű, közvetlen tagállami alkalmazása mellett próbálók érvelni,²⁴⁴ figyelemmel a Charta jelentőségére, eddigi hatására, szoros kapcsolatára az Unió

²⁴¹ A két elv szétválasztását tarthatatlannak nevezi J. H. H. Weiler: Epilogue: Living in a Glass House: Europe, Democracy and the Rule of Law. In: Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union (eds. Carlos Closa – Dmitry Kochenov). Cambridge University Press, Cambridge 2016. 316.

²⁴² 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 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, elemelve 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 ehelyett az újabb szakirodalomból Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban – a Brexit után. HVG-ORAC, Budapest 2020. 422-469., Vincze Attila – Chronowski Nóra: Magyar alkotmányosság az európai integrációban. HVG-ORAC, Budapest 2018. 518-588., illetve korábban Varju, Márton: European Union human rights law. Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2014., Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós – Zeller Judit: 6. cikk. In: Osztovits András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1. Complex, Budapest. 2011. 46-78.

²⁴³ C-249/96 Lisa Jacqueline Grant v South-West Trains Ltd. [1998] EBHT I-0621.

²⁴⁴ 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. Eleven, The Hague 2018. 7-13.

általános értékeivel. Kétségtelen, hogy a Charta hatályának kiterjesztése alapvetően alkotmánypolitikai kérdés, s megvalósításához számos akadályt, köztük a tagállamok fenntartásait kellene leküzdeni – ugyanakkor az európai alapjogi térség további integrálását hosszú távon hatékonyan szolgálná, és a szubsztantív jogállam-elveket is erősítené.

2.2.1 Az Unió értékei és a 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 a 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.²⁴⁵ 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”.²⁴⁶

A 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 a Chartába, így az lényeges eltérést nem mutat a tagállamok alapjogi rendszeréhez képest.²⁴⁷

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.

2.2.2 A Charta hatásának korlátai

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

A Charta célja kétségkívül a bírói jogfejlesztésen alapuló uniós alapjogvédelem bizonytalanságainak megszüntetése, demokratikus legitimitásának megteremtése 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

²⁴⁵ 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.

²⁴⁶ 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: *The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights...* 236.

²⁴⁷ Blutman László: *Az alkotmányos és európai alapjogok viszonya*. In Bodnár László (szerk.): *EU-csatlakozás és alkotmányozás*. SZTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék, Szeged 2001. 38., Chronowski Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2005. 66.

körét is az Európai Unió Bírósága 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-ügyekben²⁴⁸ is megmutatkozott. 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 uniós jogalkotáshoz továbbra is az alapító szerződésekben meghatározott konkrét jogalap szükséges, amelyek alapjogi karakterét a 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.²⁴⁹ 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 Európai Unió Bírósága 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 Európai Unió Bírósága 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 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 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.”

A következőkben csak a belső – (i) és (iii) pontban – említett feszültségeket vizsgáljuk.

Amint már jeleztük, az EUSz 6(1) cikk második albekezdésében²⁵⁰ és a Charta 51(2) cikkében²⁵¹ foglalt korlátozások miatt – amelyek egyébként összhangban állnak azzal a liberális

²⁴⁸ 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.

²⁴⁹ Pernice: *The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights...* 244.

²⁵⁰ Az EUSz 6(1) cikkének második mondata: A Charta rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.

²⁵¹ 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.

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* (szerződésben 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, Chartában foglalt jogok tartalmi fejlődése, tagállami érvényesülése eltér: az előbbi körben a másodlagos joganyag tartalmaz részletszabályokat (mint pl. 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-ben vagy az EUMSz-ben található konkrét jogalap szükséges, amelyek alapjogi karakterét a 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. jegyzőkönyvben²⁵² és a – kötelező jogi erővel nem rendelkező – 1. és 2. nyilatkozatban²⁵³ 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.

A Charta korlátozott jogalkotási hatása miatt a Chartában 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.²⁵⁴ Erre példa a már említett Viking, Laval (kollektív fellépéshez való jog közvetett harmadhatása) és Dominguez (fizetett szabadsághoz való jog, nem egyértelműen elismert horizontális hatály) esetjogi vonal.²⁵⁵ A 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,²⁵⁶ amely mellett egyébként elkötelezett.²⁵⁷ Általánosan alkalmazható alapjogi katalógus hiányában az EuB eszköztelen az erőfölényben lévő magánjogi jogalanyok emberijog-sértéseivel szemben.

²⁵² 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.)

²⁵³ 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.)

²⁵⁴ L.F.M. Besselink: General Report. In J. Laffranque (szerk.): 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. Tartu University Press, Tallinn 2012. 91-93.

²⁵⁵ 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.

²⁵⁶ 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, 21 March 2011

²⁵⁷ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/index_en.htm

2.2.3 Az „alkalmazási kör” kérdése a gyakorlatban

Az uniós intézményeket egyértelműen köti a Charta,²⁵⁸ így az EuB szerepe vitathatatlan az uniós jogalkotás alapjogi szempontú felülvizsgálatában.²⁵⁹

A tagállamok Chartában foglalt jogokhoz, szabadságokhoz és elvekhez való kötöttsége²⁶⁰ 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, jogalkotóként a tagállam 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.²⁶¹ A Charta tiszteletben tartásának követelménye az EuB szerint akkor is alkalmazandó, amikor a tagállam az uniós jogban garantált gazdasági alapszabadságok alól kíván kivételt tenni.²⁶²

Az EuB-nak a 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 alkalmazását illetően. Másként fogalmazva, a 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.²⁶³ Az utóbbi években, előzetes döntési eljárásokban hozott EuB-ítéletek alapján (Aziz Melki/Sélim Abdeli) úgy tűnik, mintha a tagállami bíróságok közvetlenül alkalmazhatnák a Chartát,²⁶⁴ 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 a függvénye. *De lege lata* a Charta közvetlen alkalmazásának a feltétele egy másik uniós jogi norma alkalmazása.²⁶⁵

A 2013-as Åkerberg Fransson és Melloni²⁶⁶ 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

²⁵⁸ Charta 51(1) cikk: E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével mellett – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, (...)

²⁵⁹ Pl. C-92/09 és C-93/09. Volker v Land Hessen egyesített ügyek [2010] ECLI:EU:C:2010:662.

²⁶⁰ Charta 51(1) cikk: E Charta rendelkezéseinek címzettjei (...) a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.

²⁶¹ M. Borowsky: Kapitel VII. Allgemeine Bestimmungen. In J. Meyer (szerk.): Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2003. 567-572.

²⁶² L. 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 l. Varga Zsófia: Az Alapjogi Charta alkalmazási köre I-II. Európai Jog 2013/5. 17-29. 2013/6. 12-21.

²⁶³ K.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 Series, Paper number 2010-01, 29 July, 2010. 20. p.

²⁶⁴ C-188/10 és C-189/10. Aziz Melki és Sélim Abdeli [2010] ECLI:EU:C:2010:363.

²⁶⁵ Ahogy arra Rosas rámutatott: „a valódi probléma nem annyira a Charta mint olyan alkalmazhatósága, sokkal inkább az uniós jog egy másik normájának az alkalmazhatósága”. A. Rosas: When is the EU Charter of Fundamental Rights Applicable at National Level? Jurisprudence 2012/4. 1269-1288.

²⁶⁶ C-617/10 Åklagaren v Åkerberg Fransson [2013], ECLI:EU:C:2013:105; C-399/11 Melloni v Ministerio Fiscal [2013] ECLI:EU:C:2013:107

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 bíróságként« pozícionálják.”²⁶⁷ Bár ez az álláspont talán túlzó, annyi bizonyos, hogy úttörő döntésekről van szó, amelyek ismét a tudományos érdeklődés középpontjába helyezték a Charta alkalmazási körének problémáját.²⁶⁸

Az EuB lényegében *effet utile* elvét hozzárendelte a 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.²⁶⁹ Mindazonáltal a bírói jogfejlesztés mindig törékeny, bizonytalan, és a szakmai vitán túl feszültségeket generálhat az EuB és a tagállami alkotmánybíróságok között,²⁷⁰ amelyeknek az alapjog-értelmezés amúgy is féltett „domínium”. Nem csoda, hogy a német alkotmánybíróság (ismét) jelezte hajlandóságát az uniós jog felülvizsgálatára a nemzeti alapjogi standard és az alkotmányos identitás védelmében (*ultra vires* identitáskontroll).²⁷¹

Talán nem függetlenül a német alkotmánybíróság figyelmeztetésétől, az Európai Unió Bírósága 2014-ben a Siragusa-ügyben²⁷² visszalépett a korábbi kiterjesztő értelmezéstől, ezzel önmérsékletéről téve tanúbizonyságot a nemzeti bíróságok irányába. Az ügyben az olasz bíróság kért előzetes döntést, a Charta 17. cikke (1) bekezdésének (tulajdonhoz való jog) értelmezése érdekében. A nemzeti bíróságnak azt kellett eldöntenie, 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 Európai Unió Bírósága 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

²⁶⁷ N. Lavranos: The ECJ's Judgments in Melloni and Åkerberg Fransson: Une ménage à trois difficulté. *European Law Reporter* 2013/4. 133.

²⁶⁸ D. 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: Az Európai Bíróság és a bírói aktivizmus... 92.

²⁶⁹ 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 elsőbbségét, egységességét és tényleges érvényesülését.” Åkerberg Fransson, para. 29. utalással Melloni, para. 60-ra.

²⁷⁰ S. I. 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.

²⁷¹ Az uniós alapjogok alkalmazási körének határaihoz I. a német alkotmánybíróságnak a terrorizmus elleni adatbázisról szóló döntését [2013. április 24.] (I BvR 1215/07). Az alkotmánybíróság 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 alkotmánybíróság. L. ehhez Sarmiento: Who's Afraid of the Charter? 1268. és D. 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.

²⁷² 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

tartozik-e vagy sem. Eszerint egyebek közt azt érdemes megvizsgálni a Charta alkalmazása szempontjából, hogy

- „a nemzeti szabályozás uniós jogi rendelkezés végrehajtására irányul-e,
- milyen jellegű ez a szabályozás, és
- az uniós jog hatálya alá tartozó célokon kívül más célok elérésére is irányul-e – még akkor is, ha közvetetten érintheti az uniós jogot –, valamint
- létezik-e olyan uniós jogi különös szabályozás, amely az adott területre vonatkozik, vagy amely azt érintheti [...]”²⁷³
- „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.”²⁷⁴ 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 [...]”²⁷⁵

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 marad.

A 2017-es *Berlioz Investment Fund* ügyben²⁷⁶ 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 eredményeképpen 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 250 000 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 Európai Unió Bírósága 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 *Berlioz*-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

²⁷³ Uo. 25. pont.

²⁷⁴ Uo. 31. pont.

²⁷⁵ Uo. 32. pont.

²⁷⁶ C-682/15 *Berlioz Investment Fund SA v Director of the Direct Taxation Administration, Luxembourg* [2017] ECLI:EU:C:2017:373.

adóhatóságnak a 2011/16 irányelvben foglalt kötelezettségek tiszteletben tartásának lehetővé tételére irányuló kérelmére való válaszadást.”²⁷⁷

Itt ismét a végrehajtás tágabb értelmezését választotta a Bíróság. Az uniós esetjog egyre gazdagabb, de a kiválasztott három ügy jól szemlélteti, hogy a Charta alkalmazása körüli helyzet leginkább az Európai Unió Bírósága és a nemzeti bíróságok (illetve esetenként alkotmánybíróságok) között zajló olyan sakkjátszáma emlékeztet, amelyben a felek nem arra törekszenek, 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 a Charta hatálybalépését követő első években azt várta, hogy az előzetes döntési kérelmekben egyre szaporodnak majd a Chartára történő hivatkozások,²⁷⁸ amely a Charta szélesebb körben való alkalmazásának igényére utal.²⁷⁹ Azt is érdemes megemlíteni, hogy nem mindegyik tagállam alkotmánybírósága tartózkodó a 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 a Charta megsértésének állítása megalapozhatja az alkotmánybíróság hatáskörét.²⁸⁰

A 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 bíróknak és más gyakorló jogi szakembereknek rendszeresen kínáljanak célzott, az igényeken alapuló képzési modulokat a Chartáról és alkalmazásáról, olyan módon, amely megfelel az igényeknek, ezáltal garantálja a részvételt.”²⁸¹

²⁷⁷ Uo. 39-41. pont.

²⁷⁸ 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.

²⁷⁹ Besselink megjegyezte, hogy „néhány tagállamban a bíróságok olyan lelkesedéssel hivatkoznak a Chartára, mintha arra sem lennének tekintettel, alkalmazható-e egyáltalán a Charta”. Besselink: General Report... 108.

²⁸⁰ 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.

²⁸¹ Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége: 2019. évi alapjogi jelentés. Az FRA véleménye. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-fundamental-rights-report-2019-opinions_hu.pdf

Az Európai Bizottság adatai szerint 2018-ban az Európai Unió Bírósága 356 ügyben hivatkozott a Chartára (míg 2010-ben csak 27 esetben), a tagállamok bíróságai pedig 84 előzetes döntési eljárásban fogalmazták meg kérdést a Chartában foglalt jogok értelmezésével kapcsolatban (míg 2010-ben csak 19 esetben).²⁸² Az igény a Charta alkalmazására egyértelműen növekvő tendenciát mutat.

A 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 ellentéte, ahogyan az egyidejű demokráciák az államhatalmat legitimmé teszik.»²⁸³

A 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 Charta a primer jog részeként az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (EJEE-hez) képest erősebb pozícióval rendelkezhet, mivel az Egyezmény alkalmazása a tagállamok dualista vagy monista nemzetközi jogi megközelítésének függvénye. A Charta általánosan kötelező uniós jogforrásként hozzájárulna az európai alapjogi térség

²⁸² 2018 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights 14. o., https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018_annual_report_charter_en_0.pdf

²⁸³ C-34/09 Zambrano v ONEM [2011] ECLI:EU:C:2011:124, Sharpston főtanácsnok véleménye 2010. szeptember 30. ECLI:EU:C:2010:560, 163, 165. pont

fejlődéséhez, az uniós polgárok számára pedig az alapjogvédelem azonos szintjét és kiszámíthatóságát garantálná.²⁸⁴

Érdeemes közelebbről is megvizsgálni, mennyire jelentősek a nehézségek. A Chartát csak kifejezett módosítással lehet a tagállamokra általánosan kötelezővé és a nemzeti bíróságok által korlátlanul alkalmazhatóvá tenni. Mivel a Charta nem része az alapító szerződéseknek, maga a módosítási eljárás is vita tárgya lehet.²⁸⁵ Nem feledhető az sem, hogy a Charta alkalmazási körének meghatározása több tagállamban ébresztett kételyeket a lisszaboni szerződés vitájában. A legélénkebb 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 bíróságai megállapíthassák a belső jognak a Chartával való konfliktusát.²⁸⁶ A Cseh Köztársaság a Szerződésekhez nyilatkozatot²⁸⁷ 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 nyilatkozatai²⁸⁸ a család, a közkerölcs, 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,²⁸⁹ 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 a Charta alább tárgyalandó visszafordíthatatlansági klauzulája biztosítja, hogy a nemzeti alkotmány által garantált magasabb szintű védelmet nem csökkenti, s ezenkívül a Charta nem is állapít meg új – a tagállami alkotmányos gyakorlatban ismeretlen – jogokat. A Chartához fűzött jegyzőkönyvek és nyilatkozatok tehát nem teljesen meggyőzőek, de jelzik, hogy a Charta 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 a 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 identitását, amelyet a lisszaboni szerződés a tagállami politikai és alkotmányos berendezkedés inherens részeként

²⁸⁴ A. Jakob: Supremacy of the EU Charter in National Courts in Purely Domestic Cases. <http://www.verfassungsblog.de/de/ungarn-was-tun-andras-jakab/#.Un652RAtb5R>, 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 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.

²⁸⁵ Szalayné és Mohay az EUMSz 48. cikkében található konvent modellt ajánlják a módosításhoz. Á. Mohay – E. Sándor-Szalay: Hungary. In J. 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*. Tartu University Press, Tallinn 2012. 520.

²⁸⁶ 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. p.)

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

²⁸⁸ 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

²⁸⁹ Jegyzőkönyv az ír nép fenntartásairól a lisszaboni szerződéshez. (HL L 60, 2. 3. 2013, 132. p.)

definiál.²⁹⁰ 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.²⁹¹

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.²⁹² 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.²⁹³

A Charta alkalmazási körének kiterjesztésével szemben felvethető még az is, hogy voltaképpen felesleges, hiszen az Unió ügyis csatlakozik az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez,²⁹⁴ s a változtatás csak újraélesztené a Charta-EJEE, Strasbourg-Luxemburg viszonyról folyt vitát. A Charta meglévő szövegét vizsgálva is megállapítható azonban, hogy

²⁹⁰ 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. Tisztelőben 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.”

²⁹¹ Besselink: National and constitutional identity before and after Lisbon... 45. Lásd más megközelítésben a kérdést, Körtvélyesi Zsolt – Majtényi Balázs: Justifying supranational responses to the anti-constitutionalist challenge: Applying liberal multiculturalism as a background theory. 10 Global Constitutionalism 2021/3. 500-523.

²⁹² L. az EuB Omega-döntését (C-36/02 Omega Spielhallen v Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn [2004] ECLI:EU:C:2004:614) és a német alkotmánybíróság Lisszabon-döntését (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08), valamint Besselink: National and constitutional identity before and after Lisbon... 72.

²⁹³ L. 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. TK JTI, Budapest 2020. 100-167.

²⁹⁴ 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 fordítja nem állna fenn. Ennek hiányában viszont a csatlakozási megállapodás tervezete nem biztosítja a jogok Chartában foglalt védelmi szintjét, és veszélyeztetni 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 módosítják 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 folytatódott a csatlakozási tárgyalások az Unió és az Európa Tanács képviselői között.

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 a Charta két katalógus közötti értelmezési harmónia előmozdítását is garantálja a versengés helyett.²⁹⁵

A Charta ún. „horizontális” visszafordíthatatlansági klauzulát is tartalmaz,²⁹⁶ 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.²⁹⁷

A 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”.²⁹⁸ A tagállamokra is teljes egészében kötelező 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 jogalkotás azonos módon járulhasson hozzá a közös standardok alakításához az alapító szerződésekben foglalt²⁹⁹ és a 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 a Charta bíróságok általi közvetlen alkalmazását az uniós jog körén kívül is. Így a tagállami bíróságok alkalmazhatnák a Chartát, a felek pedig hivatkozhatnának rá tisztán belső jogi ügyekben is, más uniós jogi norma közbejötté nélkül. A Charta alkalmazási körének kiterjesztésére két lehetőség adódik. A visszafogottabb verzió – *Sharpston* főtanácsnok javaslatával összhangban – annak előírása, hogy a tagállamoknak

²⁹⁵ 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, ERA Trier, 22-23 April 2010

²⁹⁶ Charta 53. cikk

²⁹⁷ L. Chronowski Nóra et. al.: Az Európai Unió Alapjogi Chartájának magyarázata. In Osztovits András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1. Complex, Budapest 2011. 463., 575.

²⁹⁸ Lech Garlicki: Cooperation of Courts: the role of supranational jurisdictions in Europe. 6 International Journal of Constitutional Law 2008/3-4. 509-530., 515.

²⁹⁹ Pl. EP-választójog, adatvédelem, megkülönböztetés tilalma, médiaszabályozás.

minden olyan területen alkalmazniuk kell a Chartát, 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 a Charta közvetlen alkalmazhatóságát minden olyan ügyben, amely uniós polgárokat érint. Ezzel az uniós polgári státus alapjogi dimenziója is gazdagodna.³⁰⁰

Az alkalmazási kör kiterjesztésével a 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 a Chartát is figyelembe kell venniük, meg kell találniuk a harmonikus értelmezést, és ennek érdekében előzetes döntést kérhetnek az EUMSz 267. cikke alapján. Mint már fent szó volt róla, a védelmi szintet a 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.³⁰¹

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 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 a 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,³⁰² 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

³⁰⁰ Az uniós polgári státus alapjogi dimenziójának erősítéséhez és az uniós értékek védelméhez alternatív javaslatként I. A. von Bogdandy et al.: *Reverse Solange: Protecting the essence of fundamental rights against EU Member States*. *Common Market Law Review* 2012/2. 489-519.

³⁰¹ *Sarmiento*: *Who's Afraid of the Charter?*... 1288-1289.

³⁰² Bár az Unió jövőjéről jelenleg is zajlik a gondolkodás, az uniós polgárok bevonásával, lásd Konferencia Európa jövőjéről, <https://futureu.europa.eu/?locale=hu>

dokumentum volt. Alig hihető, hogy a jogi kötőerő terjedelmének jelenlegi meghatározásával a 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,³⁰³ 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 alkotmánybírósági gyakorlat 2020-ban, és miként feszült neki a lengyel alkotmánybíróság az uniós jog elsőbbségének. A magyar Alkotmánybíróság párbeszéd-készségét pedig az értekezés 3. részében tekintjük át.³⁰⁴

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,³⁰⁵ 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 piacokon történő megvásárlására irányuló programmal (*public sector asset purchase programme*, PSPP) is.

A német 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 döntését³⁰⁶ objektíve önkényesnek, ezért alkalmazhatatlannak minősítette.

A döntés kihirdetését követően a napi sajtó szalagcímei hadüzenetről, gigantikus harcról, legitimációs és alkotmányos válságról szóltak.³⁰⁷ Hamar napvilágot láttak az első tudományos

³⁰³ Andreas Vosskuhle: Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts. Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund. 6 European Constitutional Law Review 2010/2. 175–198.

³⁰⁴ Lásd a 3. rész 3.5 alfejezetét.

³⁰⁵ 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

³⁰⁶ C-493/17, Weiss és társai, 2018. december 11., ECLI:EU:C:2018:1000 (a továbbiakban: Weiss-döntés)

³⁰⁷ Martin Wolf: German court decides to take back control with ECB ruling. Financial Times <https://www.ft.com/content/37825304-9428-11ea-af4b-499244625ac4?fb>

Stephanie Bodoni: EU Court Faces ‘Declaration of War’ From German Top Judges. Bloomberg <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-05-05/eu-court-faces-declaration-of-war-from-germany-s-top-judges>

Andreas Kluth: The EU Is Entering a Constitutional Crisis. Bloomberg

<https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-05-11/german-court-pushes-eu-into-a-constitutional-crisis?srnd=opinion>

Weinhardt Attila: Gigantikus harc indult a példátlan német döntéssel, ami az EU jövőjét is alááshatja. Portfolio 2020. május 8. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20200508/gigantikus-harc-indult-a-peldatlan-nemet-dontessel-ami-az-eu-jovojet-is-alaashatja-430746>

igényű blogbejegyzések is,³⁰⁸ az elemzések és kritikai olvasatok száma azóta is exponenciálisan nő.³⁰⁹

A német alkotmánybíróság ítélete kétségtelenül fordulópont az Európai Bírósággal folytatott együttműködésében, még akkor is, ha az érvelés bizonyos elemei egyáltalán nem előzmény nélküliek,³¹⁰ és az sem először fordul elő az integráció történetében, hogy valamely tagállami bíróság ellenszegül az EuB döntésének.³¹¹

A PSPP-döntés előzményei

Az ügy középpontjában álló, 2015-ben bevezetett, majd többször módosított és meghosszabbított PSPP-n belül az EKB és az euróvezeti 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 százalékon vagy az alatt marad. A német szövetségi bank, mint az eurozóna legnagyobb központi bankja mindeddig jelentős részaránnyal képviseltette magát a program finanszírozásában.

A német alkotmánybírósághoz indítványozók csoportjai³¹² 2015-től összesen négy alkotmányjogi panaszt nyújtottak be, amelyekben kifogásolták

- a német szövetségi bank közreműködését az EKB PSPP-határozatainak³¹³ végrehajtásában és az e határozatokkal kapcsolatos mulasztását (az érintett EKB-határozatok *ultra vires* aktusok, és sértik a német alkotmányos identitást), továbbá

Magyar Péter: Kedd óta az Európai Unió komoly legitimációs válságban van. 444 2020. május 6. <https://444.hu/2020/05/06/kedd-ota-az-europai-unio-komoly-legitimacios-valsagban-van>

³⁰⁸ Az elsők között lásd pl. Bernhard Wegener: Verschroben verhoben!: Traurige Einblicke in Karlsruher Parallelwelten. VerfBlog 2020/5/05 <https://verfassungsblog.de/verschroben-verhoben/>

Miguel Poiaras Maduro: Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court. VerfBlog 2020/5/06 <https://verfassungsblog.de/some-preliminary-remarks-on-the-pspp-decision-of-the-german-constitutional-court/>.

Franz C. Mayer: Auf dem Weg zum Richterfaustrecht?: Zum PSPP-Urteil des BVerfG. VerfBlog 2020/5/07 <https://verfassungsblog.de/auf-dem-weg-zum-richterfaustrecht/>.

³⁰⁹ 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. 16 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.; 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. 7-30.

³¹⁰ Lásd különösen a Maastricht- (BVerfGE 89, 155.), Lisszabon- (BVerfGE 123, 267.), Honeywell- (BVerfGE 126, 286.), OMT- (BVerfGE 142, 123.) döntéseket.

³¹¹ Lásd a cseh alkotmánybíróság Landtova-döntését 2012-ben (Pl. ÚS 5/12), vagy a dán legfelső bíróság Ajosdöntését 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.

³¹² H. Weiss és társai, B. Lucke és társai, P. Gauweiler, valamint J. H. Stein és társai.

³¹³ Alapvetően a 2015. március 4-i (EU) 2015/774 európai központi banki határozat (HL 2015. L 121., 20. o.) és módosításai.

- 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
- az EuB Weiss-döntésének alkalmazhatóságát a GG alkalmazási körében.

Az EuB PSPP-ügyben 2018. december 11-én hozott Weiss-döntése a német alkotmánybíróság előterjesztésén alapult, mivel a Honeywell-döntésében³¹⁴ 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.³¹⁵ 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 kockázatmegosztás 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.³¹⁶ 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-ítéletekre³¹⁷ 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,³¹⁸ és nem zárható ki, hogy a monetáris politikai intézkedéseknek reálgazdasági hatása lesz.³¹⁹ Az EuB szerint

³¹⁴ BVerfGE 126, 286. rendelkező rész 1. pont b) alpont – Honeywell.

³¹⁵ Először az OMT-ügyben járt el így a német alkotmánybíróság, majd második alkalommal a PSPP-ügyben intézett előzetes döntéshozatali kérelmet az EuB-hoz.

³¹⁶ Lásd Weiss-döntés 159. és 166-167. pont: „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, EU:C:2016:851, 56. pont; 2017. március 28-i Rosneft ítélet, C-72/15, EU:C:2017:236, 194. pont). Következésképpen meg kell állapítani, hogy az ötödik kérdés elfogadhatatlan.”

³¹⁷ C-370/12, Pringle, 2012. november 27-i ítélet, EU:C:2012:756; C-62/14, Gauweiler és társai, 2015. június 16-i ítélet, EU:C:2015:400.

³¹⁸ 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 keretében 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.”

³¹⁹ Weiss-döntés, 61-62. pont: „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, EU:C:2012:756, 56. pont; 2015. június 16-i Gauweiler és társai ítélet, C-62/14, 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.”

ugyanakkor nem is lehet eleve kiküszöbölni minden lehetőségét annak, hogy az EKB és az euróvezeti 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.³²⁰ Ezért 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 alkalmasságára, a szükséges mérték megtartására, az időtartamra és az ideiglenes jellegre, és arra jutott, hogy az EKB határozata nem sérti az arányosság elvét.³²¹

Érdekesség, hogy az ügyben az olasz kormány a teljes előzetes döntéshozatali kérelem elfogadhatatlanná nyilvánítása mellett érvelt, arra hivatkozva, hogy a német alkotmánybíróság „úgy 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 bíróságokra nézve kötelező erejű e jog értelmezését vagy az ilyen jogi aktusok érvényességét illetően.”³²²

A PSPP-döntés és az elvi tételek

Érdemes előrebecsíteni, hogy a német 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] – által sértette meg, hogy elmulasztotta megtenni a megfelelő intézkedéseket, amikor az EKB PSPP-határozataiban a Kormányzótanács nem értékelte és nem is támasztotta alá, hogy az e határozatokban előírt rendelkezések megfelelnek az arányosság elvének.*³²³

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,³²⁴ 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.

³²⁰ Weiss-döntés, 67. pont.

³²¹ Weiss-döntés, 71-100. pont.

³²² Weiss-döntés, 18-19. pont.

³²³ PSPP-döntés, rendelkező rész 3. pont.

³²⁴ PSPP-döntés, msz. 97.

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 Leitsatzokra 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 Európai Unió Bírósága értelmezésével összhangban végzi el. Az Európai Unió Bírósága átlépi az Európai Unióról szóló szerződés 19. cikke (1) bekezdésének második mondatában meghatározott hatáskörét, ha a szerződések *értelmezése nem érthető*, és ezért *objektíve önkényesnek* tekintendő. Ha az Európai Unió Bírósága átlépi ezt a határt, döntéseire már nem vonatkozik az Európai Unióról szóló szerződés 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].³²⁵

Az EuB akkor lépi át a hatáskörét és válik önkényessé az értelmezése, ha nyilvánvalóan *figyelmen 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 alkotmánybíróságnak akkor is tiszteletben kell tartania azt, ha az EuB olyan álláspontot alakít ki, amellyel szemben nyomós érvek hozhatók fel.³²⁶ A hatáskör túllépése csakis akkor tekinthető nyilvánvalónak, ha ez a megállapítás gondos és alaposan indokolt értelmezésből fakad.³²⁷ 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 figyelmen kívül hagyja a PSPP tényleges hatásait – ezért az EuB ítélete *ultra vires* aktusnak minősül, amelynek nincs kötelező ereje Németországban.³²⁸ Az arányosság elvének alkalmazásakor a német jog különbséget tesz az alkalmasság (*Geeignetheit*), a szükségesség (*Erforderlichkeit*) és a megfelelőség (*Angemessenheit*) elemei között – a német alkotmánybíróság szerint az EuB ezeket az összetevőket nem értékelte kellőképpen.³²⁹

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 legitimált 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 *Európai Unió Bírósága által alkalmazott korlátozott felülvizsgálati szint*

³²⁵ PSPP-döntés, 1-2. Leitsatz.

³²⁶ 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.

³²⁷ PSPP-döntés, msz. 113.

³²⁸ PSPP-döntés, msz. 119.

³²⁹ PSPP-döntés, msz. 125.

együttesen egyértelműen *elmulasztja kellőképpen érvényre juttatni a hatáskör-átruházás elvét*, és megalapozza a tagállami kompetenciák folyamatos erózióját.³³⁰

Innentől a német 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.³³¹

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, alásva a hatáskör-átruházás elvét.³³² Ide kívánczok 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.³³³

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 Európai Unióról szóló szerződés 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.³³⁴

A német 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 a PSPP szerinti kötvénnyvásárlások kockázatmegosztási rendszere (visszamenőleges) változásokon menne át, ez befolyásolná a német Bundestag általános költségvetési felelőssége

³³⁰ PSPP-döntés, Leitsatz 3-4.

³³¹ PSPP-döntés, Leitsatz 5.

³³² PSPP-döntés, Leitsatz 6. a).

³³³ PSPP-döntés, msz. 101.

³³⁴ PSPP-döntés, Leitsatz 6. b)-c).

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 jelentené, amely az alaptörvény alapján nem megengedett.³³⁵

Mi tehát a teendő a német alkotmánybíróság szerint, hogy a rendelkező részben megállapított alapjogsérelmet el lehessen hárítani? 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.³³⁶

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.³³⁷

A PSPP-döntés értékelése, nyitott kérdések

A német alkotmánybíróság döntése megjelenése napjától éles kritikák keresztüzébe került. A legnagyobb figyelmet kétségtelenül az *ultra vires* megállapítása kapta, mert a már említett Honeywell- és az OMT-ügyekben magát a kontrollt is rendkívül szigorú feltételekhez kötötte a Szövetségi Alkotmánybíróság – szinte valószínűtlennek tűnt, hogy előállhat olyan gyakorlati szituáció, amelyben alkalmazható. Ezt a nézetet osztottam magam is, szerzőtársammal, Vincze Attilával közösen jegyzett könyvünkben.³³⁸ 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

³³⁵ PSPP-döntés, Leitsatz 7-8.

³³⁶ PSPP-döntés, Leitsatz 9-10.

³³⁷ 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 bestandsweiternde Ankäufe von Anleihen tätigt oder sich an einer abermaligen Ausweitung des monatlichen Ankäufvolumens 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.”

³³⁸ Vincze Attila – Chronowski Nóra: Magyar alkotmányosság... 202.

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 vészfék³³⁹ – ezért úgy véltük, az *ultra vires* lényegében csak *elméleti lehetőség* marad,³⁴⁰ miként egy EuB-döntés alkalmazásának mellőzése is. Az OMT-ügyben ugyanis megkötésként szerepelt, hogy a német alkotmánybíróság mindaddig köteles tiszteletben tartani az uniós jog EuB által adott értelmezését, amíg az nem tűnik az alkalmazott módszertan alapján objektíve önkényesnek.³⁴¹

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 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 pl. a valuta stabilitásával, utóbbi esetben a jogszerűséggel, koherens ítélezési gyakorlattal mérhető.³⁴²
- Bár a döntés rendelkező része a német alkotmányos szervek számára ad instrukciót, problémát okoz egyrészt az, hogy a szövetségi kormánytól és a Bundestagtól azt 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 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

³³⁹ Uo., hivatkozással BVerfGE 126, 286 (304-305) – Honeywellre.

³⁴⁰ Ezzel nem voltunk egyedül, mások is a sillabuszok felülvizsgálatára hívnak fel, l. Theodore Konstadinides: The German Constitutional Court's decision on PSPP: Between mental gymnastics and common sense. U.K. Const. L. Blog (14th May 2020), <https://ukconstitutionallaw.org/>, Dimitrios Kyriazis: The PSPP-judgment of the German Constitutional Court: an abrupt pause to an intricate judicial tango. European Law Blog <https://europeanlawblog.eu/2020/05/06/the-pspp-judgment-of-the-german-constitutional-court-an-abrupt-pause-to-an-intricate-judicial-tango/>

³⁴¹ BVerfGE 142, 123 (161) – OMT.

³⁴² Vincze – Chronowski: Magyar alkotmányosság... 342.

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 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.³⁴³ 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.³⁴⁴ A választójogból vezethető le továbbá a polgároknak a joga arra, hogy kötelezhessék a szövetség 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 ezelőtt³⁴⁵ vízionált 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 gondolatkísérlet 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-t, 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 eljártunk a gondolattal, hogy az EU akár kötelezettségszegési eljárást is indíthatna az alkotmánybírósági határozat jogkövetkezményeként (ez a szerződés alapján elméletileg lehetséges), és az végső soron eljutna az EuB-hoz, akkor olyan visszás 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

³⁴³ BVerfGE 142, 123 (83, 84; 185) – OMT.

³⁴⁴ PSPP-döntés, msz. 103-105.

³⁴⁵ 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 (szerk. A. von Bogdandy). Springer, Berlin-Heidelberg 2003. 205-228., Chronowski Nóra: Integrálódó alkotmányjog. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2005. 51-53.

látszott az *ultra vires* a német alkotmánybíróság érvelésében³⁴⁶ – 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,³⁴⁷ 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, mint alább látjuk majd, mindazonáltal a lengyel alkotmánybíróság nagyon más utat járt be.

A német alkotmánybíróság 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 a nemzeti bíróságok is kötelesek biztosítani az uniós jog teljes körű érvényesülését. Csak így lehetséges, hogy az Unió belül – amelyet a tagállamok hoztak létre – biztosított legyen a tagállamok egyenlősége.”³⁴⁸

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.

2.3.2 A lengyel alkotmánybíróság az uniós jog elsőbbsége ellen

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

³⁴⁶ Vincze – Chronowski: Magyar alkotmányosság... 205-218., Orbán Endre: Államszervezet és szubszidiaritás mint az alkotmányos identitás sarokpontjai az Európai Unióban. Doktori értekezés, PPKE JÁK DI, Budapest 2019. 48-58.

³⁴⁷ „This said, it is the wrong decision at the wrong moment. It is bound to legitimate similar actions by other supreme and constitutional courts. It will also legitimate challenges by national governments (the Polish government reaction to the decision demonstrates that). This will be particularly problematic in the case of countries where the rule of law is under severe challenge.” – Maduro: Some Preliminary Remarks on the PSPP... „In Polen knallen die Sektkorken.” – Mayer: Auf dem Weg zum Richterfaustrecht?... „After that, the Danish Supreme Court in Ajos also took the chance to delimit the competences of the EU. However, now it is different because of the prestige and charisma of the BVerfG and indeed the risk of a *domino* effect is now very high.” – Antonia Baraggia, Giuseppe Martinico: Who is the Master of the Treaties? The Compact Theory in Karlsruhe. *Diritti Comparati* (15 May 2020), <https://www.diritticomparati.it/who-is-the-master-of-the-treaties-the-compact-theory-in-karlsruhe/>

³⁴⁸ Az Európai Unió Bírósága, 58/20. sz. sajtóközlemény, Luxembourg, 2020. május 8., <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200058hu.pdf>

szereződéses rendelkezéseket már összeegyeztethetőnek találták³⁴⁹ a lengyel alkotmánnyal, magának a bíróságnak az összetétele azóta gyökeresen megváltozott. A lengyel miniszterelnök kezdeményezésére olyan testület hozott határozatot, amelyet 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 Európai Unió Bírósága ellen folytatott szabadságharcát.

A kezdeteket, hogy miként jutott idáig a lengyel Alkotmánybíróság, a 2015-ös kormányváltásban kell keresni. A lengyel alkotmányválság³⁵⁰ első vetülete az alkotmánybíráskodás 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.³⁵¹ Az Európa Tanács Velencei Bizottsága pedig – a lengyel kormány kérése alapján – megvizsgálta a lengyel alkotmánybíróságra vonatkozó törvénymódosításokat, és véleményét³⁵² 2016. március 11-én tette közzé.

Előzmények: „Court capture” lengyel módra

Mivel kezdődött a lengyel alkotmánybíróság kálváriája? 2015-ben a korábbi parlament új alkotmánybírói 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 és 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 alkotmánybírók megbízatása akkor szűnik meg, amikor még nincs új parlament, amely újakat választhatna helyettük, a régi pedig már nem ülészik, vagyis alkotmánybírói pozíciók maradnak betöltetlenül. A törvény azt is előírta, hogy az említett alkotmánybírók személyére a szabályozás hatálybalépésétől 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.

³⁴⁹ Lásd a K 18/04. sz. ügyet

³⁵⁰ 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., Zofia Kinowska-Mazaraki: 2021. The Polish Paradox: From a Fight for Democracy to the Political Radicalization and Social Exclusion. 10 Social Sciences 2021/3. 112., Tímea Drinóczi – Agnieszka Bień-Kacała: Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland. 20 German Law Journal 2019/8. 1140–1166., átfogóan, elméleti megalapozással Tímea Drinóczi – Agnieszka Bień-Kacała: Illiberal Constitutionalism in Poland and Hungary. The Deterioration of Democracy, Misuse of Human Rights and Abuse of the Rule of Law. Routledge 2021.

³⁵¹ http://ec.europa.eu/news/2016/01/20160113_en.htm

³⁵² <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282016%29001-e>

A 2015. október 26-i választásokon a korábbi kormánypárt, a Civil Platform (PO) és koalíciós partnere 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 alkotmánybírói 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.

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-ei 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 eddiginél erőteljesebben korlátozta a testületet alkotmányos funkciója betöltésében. 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 időközszel 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,³⁵³ amelynek számos rendelkezése alkotmányellenesnek bizonyult. A testület kimondta, hogy a vizsgálat tárgyát képező eljárási szabályok³⁵⁴ 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

³⁵³ K 47/15 számú ügy, <http://trybunal.gov.pl/en/news/press-releases/after-the-hearing/art/8860-nowelizacja-ustawy-o-trybunale-konstytucyjnym/> (2016.03.12.)

³⁵⁴ Lukonits Ádám: A demokrácia eszközeivel a demokrácia ellen Lengyelországban és Magyarországon. *Közjogi Szemle* 2016/1. 34–41., 35.

európai jogállami követelményekkel és standardokkal merőben ellentétes reakciót – az Európa Tanács Velencei Bizottsága is elítélte az alkotmánybíróági döntés után két nappal közzétett véleményében.³⁵⁵ Az érvelésnek most három aspektusát tekintjük át.

A lengyel alkotmánybíróóság mindenekelőtt leszögezte, hogy jogosult alkotmányossági 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 legitimációját.

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 alkotmánybíróági döntés mindenkire kötelező és végleges, vagyis az alkotmány nem ad lehetőséget azok felülvizsgálatára vagy megtámadására az eljárási szabályok megsértése miatt, tehát az alkotmánybíróági döntés eljárási fogyatékoságai 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 legitimáció mellett foglalt állást, és kizárta a vizsgálat alá vont módosító rendelkezések alkalmazhatóságát a konkrét ügyben. Érdemes felidézni, hogy a magyar alkotmánybíróóság 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 különvéleménye mutatott rá a logikai ellentmondásra.³⁵⁶ Igaz, a lengyel alkotmánybíróóságnak 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 testület azt is egyértelművé tette, hogy adott jogi helyzetben az alkotmánybíróóság teljes ülése tizenkét tagból áll, mivel az előző év októberében és decemberében megválasztott tagok egyes állami szervek eljárási hibáira, mulasztásaira és alkotmánysértő 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 ítélezésre 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 akadálya az alkotmányos funkció ellátásának. A döntéshozatal szempontjából figyelmen kívül kell hagyni az új kettős kétharmados szabályt is, mivel az alkotmány azt mondja ki, hogy az alkotmánybíróóság a határozatait egyszerű többségi szavazással fogadja el.

Az alkotmánybíróóság ezután egyfajta ellentámadásba lendült a törvényhozóval szemben – figyelemmel az ügy háttérében zajló politikai diskurzusra, amelyben kormányoldalról már

³⁵⁵ 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, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282016%29001-e> (2016.03.12.)

³⁵⁶ 12/2013. (V. 24.) AB határozat [95]-[115], Bragyova András különvéleménye.

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 tárgyalta, 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 hatálybaléptetés 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.

Mindez azonban nem állta útját annak, hogy a kormánytöbbség végül elfoglalja a lengyel alkotmánybíróságot,³⁵⁷ és a testület fent bemutatott, még az alkotmányosság megőrzésének (restorative constitutionalism) szellemében hozott döntését felülírja,³⁵⁸ 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 parlament (demokrácia) egymásnak feszülésében jelenik meg. A parlamenti többség a demokratikus legitimitációjára hivatkozva felülbírálja, hatásköreiben vagy eljárásában korlátozza az alkotmánybíráskodást. Az ilyen drasztikus, demokráciát 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 kötelezettségszegési eljárás indítását vagy az EU Szerződés 7. 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

³⁵⁷ Itt érdemes utalni arra, hogy az EJE 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 EJE 6. cikkét a törvény által létrehozott bírósághoz való jog tekintetében (289-291. pont). 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, 2021/5/09, <https://verfassungsblog.de/what-should-and-what-will-happen-after-xero-flor/>

³⁵⁸ Tomasz Tadeusz Konciewicz: Farewell to the Polish Constitutional Court. VerfBlog, 2016/7/09, <https://verfassungsblog.de/farewell-to-the-polish-constitutional-court/>

az Európai Bizottság kezdetben inkább a pozitívista-technokrata érvelésre, nem a tágabb európai jogállamiság-koncepció védelmére törekedett.³⁵⁹

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 meg³⁶⁰ – 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 viresnek az Európai Bíróságnak a lengyel fegyelmi tanácsokra vonatkozó ideiglenes intézkedését.³⁶¹ Ezt az ideiglenes intézkedést az EuB 2020. április 8-án hozta meg, és arra irányult, hogy a fegyelmi tanács működését fel kell függeszteni.³⁶²

Ennek előzménye, hogy Lengyelország 2017-ben új fegyelmi felelősségi rendszert fogadott el a Legfelső Bíróság és a rendes bíróságok bíráira.³⁶³ 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 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 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

³⁵⁹ Lásd ehhez Monika Kawczyńska: Combating the constitutional crisis in Poland – Can the European Union provide an effective remedy? 61 Hungarian Journal of Legal Studies 2021/2.

³⁶⁰ 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.

³⁶¹ <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11589-obowiazek-panstwa-czlonkowskiego-ue-polegajacy-na-wykonywaniu-srodkow-tymczasowych-odnoszacych-sie-do-kszaltu-ustroju-i-funkcjonowania-konstytucyjnych-organow-wladzy-sadowniczej-tego-panstwa>

³⁶² 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 – A Sąd Najwyższy (legfelsőbb bíróság, Lengyelország) Izba Dyscyplinarnąjának (fegyelmi tanács) függetlensége, C-791/19. R. sz. ügy, ECLI:EU:C:2020:277

³⁶³ K. Gajda-Roszczyńska – K. Markiewicz: Disciplinary Proceedings as an Instrument for Breaking the Rule of Law in Poland. 12 Hague Journal of the Rule of Law 2020/3. 451–483.

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 – eredő kötelezettségeit.

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 (kölsönös 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 ügghöz kapcsolódik, hogy az EuB korábban, 2019 novemberében megállapította,³⁶⁴ 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 féltételével is –, hogy a fegyelmi tanács ilyenek minősül-e.)

Válaszul, a lengyel alkotmánybírósági döntés másnapján az EuB megállapította,³⁶⁵ hogy Lengyelország megsértette az EUSz 19. cikkét, amikor elmulasztotta megteremteni azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken 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

³⁶⁴ 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.

³⁶⁵ C-791/19. sz. ügy, Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság, A Bíróság ítélete (nagytanács), 2021. július 15., ECLI:EU:C:2021:596

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 amiatt, ha úgy döntöttek, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nyújtanak be az EuB-hoz, amely aláassa 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. ügyben³⁶⁶ 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.³⁶⁷

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 ügghöz, hanem általánosságban kérte az uniós jog és a lengyel alkotmány viszonyának értelmezését.³⁶⁸ Az Alkotmánybíróság a döntését 2021. október 7-én hozta meg,³⁶⁹ 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 (amelyet egyébként más alkotmánybíróságok sem

³⁶⁶ 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-t 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 jogorvoslattal élni, amelyek a Legfelső Bíróság bírói tisztségeire kinevezendő jelöltekről szóló javaslatételére (vagy a javaslat elutasítására) vonatkoztak. A még folyamatban lévő fellebbezéseket lezártak nyilvánították. Ezt öt bíró támadta meg a tagállami bíróságon.

³⁶⁷ C-824/18. sz. A.B. és társai ügy, 140-150. pont.

³⁶⁸ Jakub Jaraczewski: Gazing into the Abyss: The K 3/21 decision of the Polish Constitutional Tribunal. VerfBlog, 2021/10/12, <https://verfassungsblog.de/gazing-into-the-abyss/>

³⁶⁹ K 3/21. sz. ügy, <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>

szoktak tenni³⁷⁰). A K 18/04. sz. ügyben 2005 májusában,³⁷¹ 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 előadó bírója a friss határozat szóbeli indokolásában a 2005-ös ítéletnek erre a részére hivatkozott, ugyanakkor ez egyrészt tipikus jogi csúsztatás,³⁷² másrészt a miniszterelnök kezdeményezésére született döntéshez nem kapcsolódik részletes indokolás, amely alapján azt érdemben értékelni lehetne.³⁷³

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 lengyel alkotmány 2. és 8. cikkével, amely szerint a Lengyel Köztársaság demokratikus 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 jogot, az EuB lényegében új hatáskörrel ruházta fel magát. A Törvényszék 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 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,³⁷⁴

³⁷⁰ 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.

³⁷¹ www.proyectos.cchs.csic.es/euroconstitution/library/documents/Polish%20Constitutional%20Tribunal_Judgment%20Polands%20accession%20to%20the%20EU.pdf

³⁷² Stanisław Biernat – Ewa Łętowska: This Was Not Just Another Ultra Vires Judgment!: Commentary to the statement of retired judges of the Constitutional Tribunal. VerfBlog, 2021/10/27, <https://verfassungsblog.de/this-was-not-just-another-ultra-vires-judgment/>

³⁷³ Alexander Thiele: Whoever equates Karlsruhe to Warsaw is wildly mistaken. VerfBlog, 2021/10/10, <https://verfassungsblog.de/whoever-equals-karlsruhe-to-warsaw-is-wildly-mistaken/>

³⁷⁴ Jaraczewski: Gazing into the Abyss..., Thiele: Whoever equates Karlsruhe to Warsaw..., 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, 2021/10/13,

ráadásul olyan testület részéről, amely az EJEB szerint összetétele miatt nem elégíti ki a törvényes bíróság kritériumait.³⁷⁵ 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 ítéletek³⁷⁶ 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 – ítélezési 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 alkotmánybíróság egyértelműen az EUMSZ 267. cikkben meghatározott előzetes döntéshozatali eljárást támadta meg, és a lengyel kormánynak gyakorlatilag szabad kezét 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.³⁷⁷

Néhány következtetés

Míg a német alkotmánybíróság döntése – a testület szerint is – kivételesnek számít, és kivételként az uniós jog elsőbbségét alapjaiban nem rengeti meg, hiszen a tagállamokban az EuB döntéseit tömegesen hajtják végre, addig a lengyel alkotmánybírósági döntés – Lengyelország vonatkozásában, de az uniós jog alapjaira kihatóan – rendszerszintű problémát jelent. Olyan problémát, amely a gyakorlatban valószínűleg kizárólag jogállami érvek mentén

<https://verfassungsblog.de/sealed-stamped-and-delivered/>, 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*, 2021/10/15, <https://verfassungsblog.de/resolution-no-04-2021/>

³⁷⁵ Lásd a már hivatkozott Xero Flor kontra Lengyelország ügyet, 2021. május 7.

³⁷⁶ A lengyel alkotmánybíróság K 32/09 és SK 45/09. sz. döntései.

³⁷⁷ 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 alkotmányértékek árán működik, vagyis a nemzeti alkotmányos követelmények sem érvényesülnek, így az 50. cikk praktikus 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 Oct 2021, 3. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=>

nem lesz megoldható,³⁷⁸ hanem politikai lépéseket, az Európai Tanács eljárását igényli majd.³⁷⁹ 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 – korrigál, 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 egyezmény alapján.^{380,381} Senki nem állítja, hogy az európai szintéren zajló alkotmányossági válság nem súlyos, és egyértelműen látszana a megoldás. Ugyanakkor a jogállami érvkéslet, 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 ügyben³⁸² 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 mellett³⁸³ – számos nemzetközi instrumentumra, és – az európai bírói fórumok közötti együttműködés igazolásaként – támaszkodott az EuB-nak a lengyel igazságszolgáltatás közelmúltbeli reformjával kapcsolatos ítélezési gyakorlatára.³⁸⁴ 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 preambuluma fénnyében 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 szerint önálló jog, nagyon szoros kapcsolat áll fenn e konkrét jog és a »függetlenség« valamint a »pártatlanság« garanciái között.³⁸⁵ Az eset és az ítélet fontos tanulsága, hogy az európai bírói fórumok nem mondanak

³⁷⁸ 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.

³⁷⁹ Morten Rasmussen: A More Complex Union: How will the EU react to the Polish Challenge? A Historical Perspective, VerfBlog, 2021/11/04, <https://verfassungsblog.de/a-more-complex-union/>

³⁸⁰ A szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény, 60. cikk (2) bekezdésének a) pont i) alpontja vagy a vonatkozó nemzetközi szokásjog alapján.

³⁸¹ Martin Nettesheim: Exclusion from the EU is Possible as a Last Resort, VerfBlog, 2021/11/03, <https://verfassungsblog.de/exclusion-from-the-eu-is-possible-as-a-last-resort/>

³⁸² Reczkowicz v Poland, ECtHR, Judgment of 22 July 2021, Application No. 43447/19.

³⁸³ Az ítélet önmagában abból a szempontból is jelentős kútfő, hogy áttekinti a lengyel igazságszolgáltatási reform konkrét ügyben támadott részének jogi hátterét, 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.

³⁸⁴ A már idézett C-585/18, C-624/18, C-625/18. sz. egyesített ügyekre.

³⁸⁵ Reczkowicz v Poland, § 260

le a jogállamiság és az alapjogok együttes garanciáiról, sem a módszertanilag alapos ítélkezési gyakorlatról és a közös európai jogállami nyelvről.³⁸⁶

³⁸⁶ 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. NKE, Budapest 2016. 91.

dc_1975_21

3 Magyar közjogi válaszok

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 a változását követte, azonban politikatudományi elemzésre nem vállalkozom. A magyar alkotmányos rendszerrel kapcsolatban többféle jelzős szerkezet merült fel kritikai elemzésekben: hibrid rendszer,³⁸⁷ abuzív alkotmányosság,³⁸⁸ populista alkotmányosság,³⁸⁹ posztdemokratikus³⁹⁰ vagy illiberális rezsim,³⁹¹ új – 21. századi – autokrácia.³⁹² Ebben az értekezésben nem erről a problémáról írok,³⁹³ és nem akarok ezek közül egyet kiválasztani, mert a vizsgálat módszere alkotmányjogi elemzés.³⁹⁴

Ennek kiindulópontja az alkotmány és az alkotmánybíróági gyakorlat. Az 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 alkotmánybíróági gyakorlatban az 1990-es években kialakult. Ezt követően lesz szó a 2010-11. évi alkotmányozásról, az alkotmánybíráskodás megváltozott jogi kereteiről, a nemzetközi és különösen európai standardok alkotmánybíróági használatáról, az európai alkotmányos

³⁸⁷ 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. 6 *Constitutional Studies* 2020/5.

Andras Jakab: 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, (July 13, 2018) Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3213378>.

A politikatudományi megközelítéshez lásd András Bozóki – Dániel Hegedűs (2018) An externally constrained hybrid regime: Hungary in the European Union. 25 *Democratization* 2018/7. 1173-1189,

³⁸⁸ David Landau: Abusive constitutionalism. 47 *University of California Davis Law Review* 2013. 189-260., 208-211.

³⁸⁹ Az illiberális alkotmányosság kifejezés mellett érvel Drinóczi – Bień-Kacała: Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and... 1140–1166., Drinóczi – Bień-Kacała: Illiberal Constitutionalism in Poland and Hungary... 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), 28 July 2014, <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedekek-publikaciok-interjuk/a-munkaalapu-allam-korszaka-kovetkezik>.

Sajó András szerint sem oximoron az illiberális demokrácia kifejezés, lásd András Sajó: *Ruling by cheating. Governance in illiberal democracy*. CUP, Cambridge 2021. 56skk.

³⁹⁰ Ádám: A posztmodernitásról... 2-8.

³⁹¹ Martin Belov (ed.): *Populist Constitutionalism and Illiberal Democracies. Between Constitutional Imagination, Normative Entrenchment and Political Reality*. Intersentia, 2021. Paul Blokker – Bojan Bugarcic – Gábor Halmai: Introduction: Populist Constitutionalism: Varieties, Complexities, and Contradictions. 20 *German Law Journal* 2019/3. 291–295., Paul Blokker: Populist constitutionalism. In *Routledge Handbook of Global Populism* (ed. Carlos de la Torre). Routledge, London 2018.

³⁹² Gábor Attila Tóth: Constitutional Markers of Authoritarianism. 11 *Hague Journal on the Rule of Law* 2019/1.

³⁹³ 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: Populist challenges to constitutional interpretation: an assessment. In Fruzsina Gárdos-Orosz – Zoltán Szente (eds.): *Populist Challenges to Constitutional Interpretation in Europe and Beyond*. Routledge, Abingdon 2021. 313-325., Zoltán Szente: Populism and populist constitutionalism. In *uo*. 3-28.

³⁹⁴ 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. Mert bár a narratíva fontos, de sokféle lehet, attól függően, hogy ki a beszélő. Lásd Jakab András: Miért nem működik jól a magyar jogrend és hogyan javíthatjuk meg? MTA Law Working Papers 2018/1. 1.

párbeszédéről – 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 – de bizonyos szempontból, helyzetben, perspektívából bármelyik találó lehet.

3.1 Bevezetés és visszatekintés – a jogállamiság Magyarországon

A jogállamiság elve a magyar közjogban a rendszerváltó alkotmányosság fundamentuma volt, de nem a rendszerváltozáskor, 1989/90-ben jelent meg először, hanem voltaképpen már a történeti alkotmányosság követelményei között is szerepelt. A kortárs 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. Voltak pedig akkor is, akik szót emeltek a jogállamért. Egyed István közjogász sorait érdemes idézni: *„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.”*³⁹⁵ Magyarország azonban a 20. század túlnyomó részében más utat járt,³⁹⁶ 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 emberséggé 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, (...).”*³⁹⁷

Ezt a fölényt néhány évtizedes késéssel sikerült csak elismerni. A jogállamiság 1989-ben jelenik meg explicit módon a magyar alkotmányos rendben, alapelveként: *„A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam”*.³⁹⁸ A rendszerváltozás közjogi szellemi műhelyeiben körvonalazódott a Magyarországon előzmény nélküli intézmény, az alkotmánybíróság létrehozásának koncepciója, amelyet a jogállamiság és a hatalommegosztás

³⁹⁵ Egyed István: A mi alkotmányunk. Magyar Szemle Társaság, Budapest 1943. 184., tágabb összefüggésben ehhez lásd Szabadfalvi József: „Hosszú az út az önkényuralomtól a joguralomig...” Egyed István a jogállamiságról. 14 Közjogi Szemle 2021/2. 18-25.

³⁹⁶ Lásd érdekességeként, 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 ismerte az egyének alapjogait, az úgynevezett alanyi közjogokat, 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. Renaissance, Budapest 1943. 18-19.

³⁹⁷ Bibó István: Emlékirat – Magyarország helyzete és a világhelyzet. In: Bibó István: Válogatott tanulmányok IV. MEK OSZK 1990. 222-223. mek.oszk.hu/02000/02043/html/538.html

³⁹⁸ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdése, hatályos 1989. október 23-ától.

leghatékonyabb biztosítékának tartottak.³⁹⁹ 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”.⁴⁰⁰ Az Alkotmánybíróság következetesen vitte végig a „jogállami forradalmat”,⁴⁰¹ amelyet a felélesztett és újraértelmezett német *Rechtsstaat* doktrína inspirált. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdését önálló alkotmányjogi normaként értelmezte, amelynek sérelme önmagában megalapozhatta az alkotmánybírósági 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,⁴⁰² 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.⁴⁰³ 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 alkotmánybírósági jogfejlesztés a magyar alkotmányjog-tudományt is megtermékenyítette: formálisan túlmutató *materiális* jogállamiság; a liberálist és a szociálist meghaladó *alkotmányos jogállamiság* elve vált tankönyvi alaptétellé⁴⁰⁴ – amelynek összetevői a törvények uralma, a jogalkalmazás törvényessége, a jobbiztonság, 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 kidolgozottak⁴⁰⁵ – 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 jobbiztonság”.⁴⁰⁶

³⁹⁹ Ehhez lásd Kukorelli István: A magyar Alkotmánybíróság előzményei, létrejötte és jellemzői. In: Kukorelli István – Tóth Károly: A rendszerváltoztatás államszervezeti kompromisszumai. Antológia, Lakitelek 2016. 398-407.

⁴⁰⁰ 11/1992. (III. 5.) AB határozat. ABH 1992. 77, 82.

⁴⁰¹ „Az Alkotmánybíróság a »jogállami forradalom« paradoxonának letéteményese: a jogállami Alkotmánnyal 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.

⁴⁰² 11/1992. (III. 5.) AB határozat. ABH 1992. 77, 80.

⁴⁰³ ‘Even the traditional difference between the formal and the substantial concepts of the *Rechtsstaat* (...) was revived and had to be reinterpreted. (...) The Court made both the politicians and the population conscious of the secure protection constitutional rights (...) and aware of one of the most important characteristic of the rule of law: political intentions can only be implemented lawfully and within the framework of the Constitution – not vice versa, as before, when the law was conceived as merely a political tool. (...) The Court, moreover, developed a moral explanation of its position. It introduced the paradoxical phrase “revolution under the rule of law”.’ László Sólyom: Introduction to the Decisions of the Constitutional Court of the Republic of Hungary. In: Constitutional Judiciary in a New Democracy. The Hungarian Constitutional Court (eds. László Sólyom, Georg Brunner). University of Michigan Press, Ann Arbor, 2000 38.

⁴⁰⁴ Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 139-159.

⁴⁰⁵ Györfi Tamás – Jakab András: Jogállamiság. In: Az Alkotmány kommentárja (szerk. Jakab András). Századvég, Budapest 2009. 155-210., 174.

⁴⁰⁶ Az értelmezési irányokat Petrétei József azonosította és rendszerezetten mutatja be a kapcsolódó gyakorlatot, lásd Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga I. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013. 90-94.

A *köz hatalom-gyakorlás* körében a testület hangsúlyozta annak jogi kötöttségét, kiszámíthatóságát és korlátozottságát,⁴⁰⁷ az állam transzparens működését,⁴⁰⁸ a hatalomgyakorlás demokratikus legitimitásának követelményét.⁴⁰⁹

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.⁴¹⁰

Jogalkotás jogállami követelménye a jogalkotó szervek demokratikus legitimitációja,⁴¹¹ jellemzője a széles jogalkotói mozgáster, azzal, hogy az életviszonyok tipikus vonásait kell figyelembe venni,⁴¹² és visszaélést jelent az egyedi döntés jogszabályba foglalása,⁴¹³ a jogszabály hatálybalépéséhez pedig kellő felkészülési időt kell biztosítani.⁴¹⁴

A *jogbiztonság* elvéhez kapcsolódik a leggazdagabb alkotmánybíróági gyakorlat, amelynek kiindulópontja közismert: „[a] jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé 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.”⁴¹⁵ Ehhez társult – csak a legfontosabbakat kiemelve – a normavilágosság elve,⁴¹⁶ a jogintézmények kiszámítható működésének követelménye,⁴¹⁷ a hátrányos visszaható hatály tilalma,⁴¹⁸ a szerzett jogok védelme.⁴¹⁹

A *közigazgatás törvényessége* a jogállamban jelenti a közigazgatási aktusok joghoz kötöttségének követelményét,⁴²⁰ a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését és az ügyfelek alapjogainak a tiszteletben tartását a közigazgatási eljárásban,⁴²¹ valamint a közigazgatás politikai semlegességét, befolyásmentességét.⁴²²

Az Alkotmánybíróóság gyakorlatában a jogállam-elv kiemelése, és formai aspektusainak következetes érvényesítése olyan semleges koncepciót⁴²³ eredményezett, amely lényegi garanciát jelentett az 1989. utáni átalakulás folyamatában⁴²⁴ és hozzájárult az Alkotmánybíróóság 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,⁴²⁵ már az Alaptörvény hatálybalépése is változást hozott az alkotmánybíróági védelem intenzitása terén: a

⁴⁰⁷ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991. 392, 393.

⁴⁰⁸ 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994. 349, 351.

⁴⁰⁹ Pl. 16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998. 140, 146., 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 220, 233.

⁴¹⁰ 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990. 136, 137.

⁴¹¹ 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 220, 233.

⁴¹² 1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993. 607, 608.

⁴¹³ 5/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007. 120, 126.

⁴¹⁴ 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992. 155, 156skk.

⁴¹⁵ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992. 59, 65

⁴¹⁶ 26/1992. (IV. 30.) AB határozat. ABH 1992. 135, 142, 42/1997. (VII. 1.) AB határozat. ABH 1997. 299, 301.

⁴¹⁷ 9/1992. (I. 30.) AB határozat. ABH 1992. 59, 65.

⁴¹⁸ 25/1992. (IV. 30.) AB határozat. ABH 1992. 131, 132.

⁴¹⁹ 32/1991. (VI. 6) AB határozat. ABH 1991. 146, 154.

⁴²⁰ 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011. 49, 79.

⁴²¹ 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011. 478, 520.

⁴²² 29/2011. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2011. 181, 194-195.

⁴²³ Tóth Gábor Attila: Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról. Osiris, Budapest 2009. 147.

⁴²⁴ László Solyom: The Rise and Decline of Constitutional Culture in Hungary. In: Constitutional Crisis in the European Constitutional Area (eds. Armin von Bogdandy – Pál Sonnevend). Hart Publishing, Oxford 2015. 5-32., 6-7.

⁴²⁵ Magyarország Alaptörvénye B) cikk (1) bekezdés.

jogállamiság elve – bár jelen van az érvelésben,⁴²⁶ 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.⁴²⁷ Mindez visszavezethető az Alaptörvény instabilitására, az alkotmánybíráskodás újrapozicionálására,⁴²⁸ 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.⁴²⁹ Kukorelli István 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.”⁴³⁰ 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”.⁴³¹

3.2 A legutóbbi alkotmányozás jellemzői

A legutóbbi, 2010-ben megkezdett magyar alkotmányozás formálisan lezárult 2011. április 25-én Magyarország Alaptörvényének kihirdetésével,⁴³² amely 2012. január 1-jén váltotta fel a

⁴²⁶ 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 Chronowski, Nóra: The post-2010 ‘Democratic Rule of Law’ practice of the Hungarian Constitutional Court under a rule by law governance. 61 Hungarian Journal of Legal Studies 2020/2. 136-158.

⁴²⁷ Lásd pl. korengedményes nyugdíjak – 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2013, 922.; szerencsejáték-monopólium – 26/2013. (X. 4.) AB határozat, ABH 2013, 972, 985–986.

⁴²⁸ Részletesen lásd Chronowski Nóra: A korlátozott alkotmánybíráskodásról. In: A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös (szerk. Fekete Balázs, Horváth Balázs, Kreis Brigitta) HVG-ORAC, Budapest 2014. 68-83.

⁴²⁹ 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 jogállamiság 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].

⁴³⁰ Kukorelli István: A klasszikus jogállami alapelvektől már nincs visszalépés. Lencsés Károly interjúja. Népszabadság 2013.01.27.

nol.hu/belfold/kukorelli_istvan_a_klasszikus_jogallami_alapelvektol_mar_nincs_visszalepes-1362423

⁴³¹ Fleck Zoltán: Szakmai és politikai érvek a közigazgatási bíráskodás kapcsán. Közjogi Szemle 2016/4. 17.

⁴³² 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. Századvég, Budapest 2006. 35.). 2010/11-ben ilyen sürgető alkotmányozási szükséghelyzet nem állt fenn, ezért érdemes lett volna időt áldozni korszerű, stabil, szakmailag

Magyar Köztársaság Alkotmányát. Tágabb értelemben a folyamathoz tartozik az Alaptörvényt részletező sarkalatos törvények, illetve a hatálybalépéshez szükséges átmeneti rendelkezések elfogadása 2011 második félévében, legtágabb értelemben pedig érdemes megemlíteni az Alaptörvény módosításait, 2012. január 1. és 2021. december 31. között erre összesen kilenc alkalommal került sor, amely 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,⁴³³ 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 (2010/11 között zajlott) 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 az időpontig küldhették meg a bizottságnak az alkotmányozással kapcsolatos javaslataikat. 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 törvényjavaslataikat.⁴³⁴ Március közepéig két javaslat érkezett, az egyiket a kormánytöbbséget adó pártszövetség parlamenti frakciói támogatták, a másikat független képviselő terjesztette be.⁴³⁵ A benyújtást követően a kormány ún. nemzeti

színvonalas, s a társadalom alapvető értékrendjét valódi minimális konszenzusként tartalmazó, teljes körűen szabályozó, konzolidált alaptörvény kidolgozására.

⁴³³ Egyfelől lásd pl.: Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC, Budapest 2011., Attila Vincze – Márton Varju: Hungary: the New Fundamental Law, 18 European Public Law 2012/3. 437-453., Kriszta Kovács – Gábor Attila Tóth: Hungary's Constitutional Transformation 7 European Constitutional Law Review 2011. 183-203., Gábor Halmai: The Coup Against Constitutional Democracy. The Case of Hungary. In M. Graber – S. Levinson – M. Tushnet (eds.): Constitutional Democracy in Crisis? OUP, Oxford 2018. 243-256., Zoltán Szente – Fanni Mandák – Zsuzsanna Fejes (eds.): Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development. L'Harmattan, Paris 2015., Gábor Attila Tóth (ed.): Constitution for a Disunited Nation – on Hungary's 2011 Fundamental Law. CEU Press, Budapest 2012., András László Pap: Democratic Decline in Hungary. Law and Society in an Illiberal Democracy. Routledge, London and New York, 2018.

Másfelől lásd pl.: Lóránd Csink – Balázs Schanda – András Zs. Varga (eds.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Clarus Dublin 2012.; András Zs. Varga – András Patyi – Balázs Schanda: The Basic (Fundamental) Law of Hungary. A Commentary of the New Hungarian Constitution. Clarus, Dublin, NKE, Budapest 2015.; László Trócsányi: The Dilemmas of Drafting the Hungarian Fundamental Law. Schenk Verlag, Passau 2016.

⁴³⁴ 9/2011. (III. 9.) OGY határozat.

⁴³⁵ 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.

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.⁴³⁶ Hatálybalépése előtt a parlament 2011 őszén (túlnyomó részben novemberben és decemberben) számos államszervezeti és alapjogi tárgyú sarkalatos törvényt fogadott el,⁴³⁷ 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

- politikai közösséget integráló, az alapvető értékek tekintetében konszenzust képző;
- a politikai folyamatokat stabilizáló és a politikai döntéshozatalban rendezettséget biztosító;
- a közhatalmat az egyén irányába, az alapvető jogok elismerésével, tiszteletben tartásával és védelmével materiálisan korlátozó;
- az államhatalmat – a hatalommegosztás és a demokrácia elvei alapján – konstituáló, racionalizáló és korlátozó; valamint
- az alkotmányos állami berendezkedést legitimáló funkciója.⁴³⁸

Empirikusan az alkotmányok nemcsak a nemzeti identitás kifejeződései, hanem (funkcionálisan) a „közönség” (címeztek) kielégítését és befolyásolását célozzák. A címeztek 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 féltetniük 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).⁴³⁹

Arról már volt szó korábban, hogy 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,⁴⁴⁰ amelyek az alapkonszenzus kialakításának előfeltételei, de ahhoz is elengedhetetlenek, hogy az alaptörvény később képes legyen betölteni legitimáló

⁴³⁶ 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: Túl az alkotmányon... 1-12.

⁴³⁷ 2011 őszén és 2012 tavaszán összesen negyven sarkalatos vagy sarkalatos rendelkezést is tartalmazó új törvény született.

⁴³⁸ Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 64-67. o.

⁴³⁹ Law: Constitutions... 4.

⁴⁴⁰ Vö. Klaus von Beyme: Verfassung und politisches System. In: Verfassung und politisches System 1. (Hrsg. W. Gagel, D. Brosser, P. Haungs, R. Schörken). Jahrgang 17/1984 – Heft 1. 5-6.

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.⁴⁴¹ Az alkotmányozási folyamatban az előkészítésen belül megkülönböztethető az érdekmobilizáló-ötletgeneráló szakasz, a tervezés és koncepciókészítés, majd az ezt követő konzultáció; az elfogadási procedúrában pedig a meg tárgyalás (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 konszenzuseresésre 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.⁴⁴²

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 díszlet 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 szimbolikusan tekinthető, de legalább javaslatai között volt olyan, amely javította az alaptörvény jogvédelmi mechanizmusát.⁴⁴³ 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 pártszövetséghez kötődik.⁴⁴⁴

A sarkalatos törvények nagy száma, és az átmeneti rendelkezésekkel kapcsolatos bizonytalanságok⁴⁴⁵ már a kezdetekkor arra utaltak, hogy az elfogadott alaptörvény lényegében

⁴⁴¹ Lásd Ordeshook: Are ‘Western’ Constitutions Relevant... 13-14.

⁴⁴² Tom Ginsburg – Zachary Elkins – Justin Blount: Does the Process of Constitution-Making Matter? Annual Review of Law and Social Science 2009/5. 204-206.

⁴⁴³ 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

⁴⁴⁴ Lásd még Tóth Gábor Attila: Mi van és mi legyen a magyar alkotmányjogban? Közjogi Szemle 2011/2.

⁴⁴⁵ A „kivétel szabályok”, alaptörvénynek ellentmondó, alkotmánybírói gyakorlatot felülíró kiegészítések eredetileg az átmeneti rendelkezésekben kaptak helyet. Lásd ehhez Láposy Attila – Szajbély Katalin: Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek alkotmányosságáról. Közjogi Szemle 2012/2. 5-8.

torzó maradt,⁴⁴⁶ vagyis nem sikerült átfogó, konszenzusos alkotmányt létrehozni. Plurális eljárás hiányában paternalista, kollektivistá és korporatív rendelkezésekkel átszőtt,⁴⁴⁷ a posztdemokrácia jellegzetességeit mutató,⁴⁴⁸ nacionalista ideológiát kifejező, historizáló, partikularitást erősítő alaptörvény keletkezett, amely azután a széles körben elterjedt illiberális jelzöt kapta.

Már az elfogadás folyamatában is felmerült az Alaptörvény mennyiben áll összhangban a nemzetközi, elsősorban az európai alkotmányfejlődés tendenciáival, különös figyelemmel az Unió értékeire és alapjogi standardjára. A 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 a Chartában is kifejezésre jutó legújabb emberijog-védelmi 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 a Charta egészének vagy egyes részeinek átvétele jogi bonyodalmakhoz vezetne, többek között konfliktusba kerülhetne az EuB és a magyar Alkotmánybíróság alapjogértelmezése, a Charta értelmezési szabályai miatt az EJEB-gyakorlattól sem lehetne eltekinteni, a rendes bíróságok gyakorlata esetében zavart okozna a 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 a Chartát kiindulópontként, inspirációs forrásként hasznosítsa, illetve utaló szabályokkal nyilvánítsa ki a nemzetközi és uniós emberijog-védelmi kötelezettségek tiszteletben tartását.⁴⁴⁹

Az ezirányú magyar kérdésselvetés 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 a Charta, vagy egyes részei precíz és átgondolt átvételének. Annyi megállapítható, hogy az alaptörvény katalógusa nagyjából követi a 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 messzemenő figyelembe vételével kellene sort keríteni.⁴⁵⁰

⁴⁴⁶ Attila Vincze: The New Hungarian Constitution: Redrafting, Rebranding or Revolution? *International Constitutional Law* 2012/1. 89.

⁴⁴⁷ Herbert Küpper: Paternalista kollektivizmus és liberális individualizmus között: az új magyar Alaptörvényben rögzített emberkép normatív alapjai. *Közjogi Szemle* 2012/3. 1-12.

⁴⁴⁸ Ádám Antal: A posztmodernitásról és a posztdemokráciáról... 8-10.

⁴⁴⁹ 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, lásd a vélemény 21., 25-28., 32. pontjait. A véleményt lásd <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29001-e.pdf>

⁴⁵⁰ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Opinion no. 621/2011, Strasbourg 20 June 2011, Opinion on the New Constitution of Hungary, <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29016-E.pdf>

Egy EU-tagállam továbbra is saját alkotmányos alaprendjének meghatározása tekintetében élvezi 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 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 köteletség.⁴⁵¹

⁴⁵¹ Dieter Grimm: Zur Bedeutung nationaler Verfassungen in einem vereinten Europa. In: Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VI/2 § 168 RN 59 (szerk. D. Merten – H. J. Papier). C.F. Müller, Heidelberg e.a. 2009. 26.

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.⁴⁵² 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,⁴⁵³ 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 okokra⁴⁵⁴ 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 leglényegesebbnek tartott *hatásköri-eljárási* változások (1) az Alkotmánybíróság felülvizsgálati jogkörének korlátozása a közpénzügyi tárgyú törvények esetében; a mozgástér (preventív) rögzítése az alkotmánymódosítás felülvizsgálhatósága terén; valamint az indítványhoz kötöttség alaptörvényi előírása, (2) az utólagos absztrakt normakontroll *actio popularis* (érdekeltség nélküli) indítványozásának megszüntetése, (3) az alkotmányjogi panasz átalakítása, majd az indítványozási jog kiterjesztése közhatalmi szervekre (részben már az Alkotmánybíróság precedenst jelentő döntése alapján), (4) az előzetes normakontroll kezdeményezésének megváltoztatása. A *szervezeti* változások közül lényeges (5) az alkotmánybírák jelölésére irányuló eljárás megváltozása, és az elnök parlamenti megválasztásával a szervezeti autonómia korlátozása.⁴⁵⁵ Az *értelmezési* autonómiát pedig (6)

⁴⁵² Alkotmányozási folyamatban felmerülhet az alkotmányvédelemmel összefüggésben modellváltás igénye, akár decentralizált rendszer bevezetése; a 2010-11 közötti magyar alkotmányozási folyamatban azonban ilyen elképzelést körvonalazó írásos dokumentációt nem találtam, de az elméleti lehetőség fennállt. L. még Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben. Közjogi Szemle 2011/2. 5.

⁴⁵³ Paczoly 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 Nóra: A korlátozott alkotmánybíráskodásról. In A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös (szerk. Fekete Balázs – Horváthy Balázs – Kreisz Brigitta). HVG-ORAC, Budapest 2014. 68-83.

⁴⁵⁴ 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 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: <http://hunconcourtdatabase.hu/> (Györfi Tamás – Sólyom Péter – Boda-Balogh Éva – Deák Izabella – Fazekas Flóra – Kovács Ágnes: HunConCourt database 2021. Mendeley Data, V2, doi: 10.17632/n5gcbkjrpg.2), továbbá Boda-Balogh Éva – Fazekas Flóra – Györfi Tamás – Kovács Ágnes – Sólyom Péter: A magyar alkotmánybírák ítélezési gyakorlatának változásai az autokratikus fordulat idején – empirikus elemzés. Fundamentum 2021/1. 75-92.

⁴⁵⁵ Megemlíthetők természetesen más, szervezeti és jogállási változások. Ide tartozik a tagok számának emelése (tizenegyről tizenöt főre), az alkotmánybírák újraválaszthatóságának megszüntetése, a megbízási idő kilencről

az értelmezési szabályok előírása, és Alkotmány alapján hozott alkotmánybíróági döntések – negyedik alaptörvény-módosítással bevezetett – hatályon kívül helyezése változtatta meg.⁴⁵⁶

A *változások* jellemzéséhez tartozik, hogy azok a 2010-14 közötti parlamenti ciklusban *permanensek és intenzívek* voltak 2013-ig, ezt követően a modell „bejáratódott”, 2016-tól pedig egyes hatásköri döntésekkel maga az Alkotmánybíróság járult hozzá a folyamathoz.⁴⁵⁷ Az Alaptörvényben módosultak közvetlenül az Alkotmánybíróság hatásköreire, eljárására vonatkozó rendelkezések, és nagyon lényegesek azok a módosítások is, amelyek – esetenként alkotmánybíróági döntések következményeinek kiküszöbölése, vagy lehetséges alkotmányossági döntés megelőzése érdekében – változtatták meg a mércét (pl. alapjogi normát, hatásköri szabályt, értelmezési mozgásteret), és ezzel tartalmilag szűkítették az alkotmányvédelmet.⁴⁵⁸ A *felülíró-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 jelenség az alkotmánybíráskodás hatékonyságát jelentősen csökkenti, illetve felszámolja.⁴⁵⁹

3.3.2 A változtatások rövid értékelése

A felülvizsgálati mozgástér korlátairól

A felülvizsgálati jogkör első lényeges korlátozása 2010 novemberében került az Alkotmányba, 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.⁴⁶⁰ 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”.⁴⁶¹ Az Alaptörvény és az új Abtv. 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

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 kétségtelenül erősítik.

⁴⁵⁶ Az Alaptörvény elfogadása után már látható problémákról hasonlóan l. Tóth Gábor Attila: *Mi van és mi legyen...* 2–3.

⁴⁵⁷ Lásd 22/2016. (XII. 5.) AB határozat – az uniós közös hatáskörgyakorlás alkotmánybíróági kontrolljának lehetőségéről, 23/2018. (XII. 28.) AB határozat – közhatalmi szerv alkotmányjogi panasza.

⁴⁵⁸ Vörös Imre: *Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után.* *Fundamentum* 2013/3. 53–65.

⁴⁵⁹ A változások jellemzéséhez l. még Vincze Attila: *Wrestling with Constitutionalism: The Supermajority and the Hungarian Constitutional Court.* *ICL Journal* 2013/4. 88–89.

⁴⁶⁰ Alaptörvény 37. cikk (4)–(5) bek.

⁴⁶¹ Lásd a T/1445. sz. törvényjavaslat indokolását.

törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvénynek a 98%-os különadóra vonatkozó rendelkezéseit.⁴⁶² A módosítás az alkotmánybírói 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.⁴⁶³ Nem lehet eltekinteni attól, hogy az Alaptörvény pénzügyi-gazdasági válság időszakában született,⁴⁶⁴ és abban az értelemben is válság-alkotmány,⁴⁶⁵ hogy több, átmenetinek tűnő adósságfék-szabályt tartalmaz és szigorú fiskális követelményeket támaszt. Ezek alkotmánybírói védelme azonban így – meglehetősen kontraproduktív módon – korlátozott.⁴⁶⁶ Az Alaptörvény 37. cikk (4) és (5) bekezdése hosszútávon 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 egzak. A 37. cikk (6) bekezdése szerint bár törvény határozza meg az államadósság és a hazai össztermék számítási módját, de az teljesen bizonytalan, meddig áll fenn a felülvizsgálati jogkör korlátozása. Így az Alkotmánybíróság elé a válságra reagáló, azt kezelni hivatott jogalkotás „fajsúlyosabb” része érdemi vizsgálatra nem is jut el.⁴⁶⁷ Ami persze nem zárja ki, hogy az adott ügyek nemzetközi fórumok előtt rendeződnek (vagy eskalálódnak), mint a különadók⁴⁶⁸ vagy a végkielégítések 98% adóztatása esetén,⁴⁶⁹ így tehát a jogkörkorlátozás 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 –

⁴⁶² Lásd Chronowski – Drinóczi – Zeller: Túl az alkotmányon... Közjogi Szemle 2010/4. 1–12.

⁴⁶³ Chronowski–Drinóczi–Zeller: Túl az alkotmányon... 1.

⁴⁶⁴ Xenophon Contiades – Alkmene Fotiadou: How Constitutions Reacted to the Financial Crisis. In X. Contiades (ed.): Constitutions in the Global Financial Crisis: A Comparative Analysis. Farnham, Ashgate 2013. 50.

⁴⁶⁵ Ez a gondolat megjelenik Lenkovics Barnabásnak 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.”

⁴⁶⁶ Zoltán Szente: Breaking and Making Constitutional Rules: The Constitutional Effects of the Financial Crisis in Hungary, in Constitutions in the Global Financial Crisis: A Comparative Analysis (ed. X. Contiades), Farnham, Ashgate 2013, 251-252.

⁴⁶⁷ 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.

⁴⁶⁸ 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 Közép-dunántúli 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.

⁴⁶⁹ 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., valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának 2013 május 14-i határozatát az N.K.M. v. Hungary ügyben (Application no. 66529/11), és végül a 6/2014. (II. 26.) AB határozatot.

alkotmányjogi szankciója. Ez azonban alássa a jogbiztonságot és a jogállamiságot, ami pedig megint csak nem ösztönzi a befektetők bizalmát.⁴⁷⁰

A 2010 novemberében elfogadott alkotmánymódosítások⁴⁷¹ 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 demokratikus 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.”⁴⁷²

Az alkotmánybírósági „kreativitás” korlátok közé szorításának másik mérföldköve a negyedik alaptörvény-módosításhoz kapcsolódik. Ez látszólag „bevezette” az Alaptörvény⁴⁷³ és az alaptörvény-módosítás kizárólag eljárási szempontú (előzetes vagy utólagos) normakontrolljának „lehetőségét”. A negyedik alaptörvény-módosítás indokolása szerint „a töretlen alkotmánybírósági gyakorlat alaptörvényi szintre emelése” történt meg. E változás mögöttes célja annak a lehetőségnek a kizárása, hogy az Alkotmánybíróság esetleg tartalmi vizsgálatot folytasson alkotmánymódosító rendelkezésre. 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.⁴⁷⁴ 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.⁴⁷⁵ Az Alkotmánybíróságnak már nem kell vállalnia az

⁴⁷⁰ Pál Sonnevend – András Jakab – Lóránt Csink: The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics: The Basic Law of Hungary, in Constitutional Crisis in the European Constitutional Area (eds. Armin von Bogdandy and Pál Sonnevend), C.H. Beck – Hart – Nomos, Oxford and Portland, Oregon 2015. 96.

⁴⁷¹ 2010. évi CXIX. törvény 1–2. §.

⁴⁷² Chronowski–Drinóczi–Zeller: Túl az alkotmányon... 8.

⁴⁷³ Érdekeség, 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 originer, 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.

⁴⁷⁴ Vörös: Vázlat az alapvető jogok természetéről... 59.

⁴⁷⁵ 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

„alkotmányellenes alkotmánymódosítások” tartalmi vizsgálatával járó esetleges kockázatot és felelősséget.⁴⁷⁶ A szabályozás tehát „hatékony” abból a szempontból, hogy az Alaptörvénybe bármilyen, akár alapelvekkkel 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.⁴⁷⁷ Eltekintve most attól, hogy a szoros tartalmi összefüggés megállapítása (vagy elvetése) érdekében mindenképp folytatni kell vizsgálatot,⁴⁷⁸ ez a rendelkezés szintén mozgástér-szűkítő jellegű, és háttérben 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 Abtv.-ben is szerepelt, azt az alkotmánybírósági gyakorlat sem tágította ki indokolatlanul vagy megalapozatlanul.

A jogi érdekeltség 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 véleménye⁴⁷⁹ hatására került az

Alaptörvény tételes rendelkezéseit és annak módosítását – az ezt lehetővé tevő hatáskör hiányában – nem ítélni meg. Ebből következően 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.

⁴⁷⁶ Az alkotmánymódosítások alkotmánybírósági kontrolljáról élénk szakmai vita bontakozott ki; lásd pl. Chronowski–Drinóczi–Zeller: Túl az alkotmányon... 1-12., Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: ...az alkotmányjogon innen. *Alkotmánybírósági Szemle* 2011/1., Halmi Gábor: Alkotmányos alkotmánysértés. *Fundamentum* 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 délben: 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 Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán: Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. HVG-ORAC, Budapest 2015. 317-348., Bragyova András – Gárdos-Orosz Fruzsina: Vannak-e megváltoztathatlan 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.

⁴⁷⁷ Alaptörvény 24. cikk (4) bek.

⁴⁷⁸ Petrétei József: *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013. 209. (91. vj.)*.

⁴⁷⁹ *Opinion № 614/2011, Strasbourg 28 March 2011, Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary.*

Alaptörvény szövegébe az ombudsman indítványozási joga, kompenzálandó az *actio popularis* indítványozás megszűnését. Az indítványozók körét később a negyedik módosítás bővítette tovább (a Kúria elnökével és a legfőbb ügyéssel). Szintén korrektív ebből a szempontból az alkotmányjogi panasz 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 panaszeljáráásban vagy bírói kezdeményezésre is lehetőség van normakontrollra, sem az, hogy az előzetes normakontroll indítványozói köre „papíron” bővült.

Az alkotmányjogi panasz változásai

Az alkotmányjogi panasz reformja⁴⁸⁰ Alaptörvényhez fűzött indoklás 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 – jogsérelem 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,⁴⁸¹ régi igényt elégít ki az Alkotmánybírói szerepének növelése az individuális jogvédelemben, az alapjogi bíráskodás kontrolljában.

Éppen ezért okozott csalódást, hogy az Alkotmánybírói 2018-ban⁴⁸² befogadta,⁴⁸³ és érdemben elbírált a Magyar Nemzeti Bank mint közhatalmi szerv alkotmányjogi panaszát,

⁴⁸⁰ Naszladi Georgina: Alkotmányjogi panasz a parlamenti vitában. Közjogi Szemle 2012/1. 32–39.

⁴⁸¹ A magyar alkotmányjogi szakirodalom – és érthető módon a jogász szakma is – erre a hatáskörre koncentrált az utóbbi évtizedben, lásd mások helyett Bitskey Botond – Török Bernát: Az alkotmányjogi panasz kézikönyve. HVG-ORAC, Budapest 2015.

⁴⁸² 23/2018. (XII. 28.) AB határozat – közhatalmi szerv alkotmányjogi panasz, elemzését lásd Chronowski Nóra – Vincze Attila: Az Alkotmánybírói határozata a Magyar Nemzeti Bank kiadmányozási joga ügyében: A közjogi személyek alkotmányjogi panasz. Jogesetek Magyarázata 2019/1. 3–12.

⁴⁸³ A panasz befogadása szempontjából az alkotmánybírói gyakorlatból a következőket érdemes előzetesen felidézni. Az Alkotmánybírói 2009-ben még leszögezte a Honvédelmi Minisztérium Közgazdasági és Pénzügyi Ügynöksége által előterjesztett panaszindítványokkal kapcsolatban: „[...] 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 Alkotmánybírói hosszán 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) bekezdéséből fakadó tisztességes eljáráshoz való jogra, illetve az ugyanezen cikk

majd ez alapján meg is semmisítette a Kúria támadott ítéletét. A döntés nem maradt elszigetelt eset: az 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 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, egyrészt akkor, ha bírósági döntés az Alaptörvényben biztosított jogaikat sérti – ebben az esetben az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell, hogy az adott jog megilleti-e az indítványozó közhatalmi szervet; 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 peresztés 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.⁴⁸⁴

Napjainkban tankönyvi alaptétel, hogy az állam – mivel címzettje és kötelezettje az alapvető jogoknak – nem lehet alkotmányos alapjog alanya az alapjogi jogviszonyban.⁴⁸⁵ A jogokról szóló generálklauzula [Alaptörvény I. cikk] egyik célja éppen az, hogy az egyén jogait garantálja az állam hatalmával szemben.⁴⁸⁶ 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 az állammal szemben pedig egyáltalán nem lehetnek alapjogaik,⁴⁸⁷ 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

(7) bekezdésében rögzített jogorvoslathoz való jogra is hivatkozhatnak. Ezt követően az Alkotmánybíróság befogadott alkotmányjogi panaszt önkormányzattól, bíróságtól, közszolgálati műsorszolgáltatótól.

⁴⁸⁴ Lásd ehhez Evelin Burjan – Szentgáli-Tóth Boldizsár: 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. Peter Lang, Berlin 2021. 151-166.

⁴⁸⁵ Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Petrétei József – Zeller Judit: „A magyar alapjogi rendszer” in Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg Campus, Budapest–Pécs 2006. 26–30.; Vékás Lajos: Az új polgári törvénykönyv elméleti előkérdései. HVG-ORAC, Budapest 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 bíraskodás kézikönyve. HVG-ORAC, Budapest 2013. 71–94.

⁴⁸⁶ Vö. az 1320/B/1990/3. AB határozattal. ABH 1991. 496, 496–498.

⁴⁸⁷ 50/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998. 387, 402.

változtat azon az alapvető tényen, hogy az állam szerveiről van szó, és ezért az alapjogok kötelezettjei, nem pedig jogosultjai.⁴⁸⁸

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 alkotmánybírósági 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.⁴⁸⁹ 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,⁴⁹⁰ de nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy itt kivételekről van szó, és az eljárási jogok esetén az eljárás jogállami természetére vezet vissza a német alkotmánybíróság a kivételt. Elvetik azonban azt az álláspontot, hogy a magánjogi jogviszonyokban tevékenykedő közjogi jogi személyek alapjogi jogalanyisága elismerhető lenne.⁴⁹¹ A német alkotmányjogból átvett alkotmányjogi panasz a 2019-es törvénymódosítás 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.

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.⁴⁹² A szabályozás az államfői „alkotmányossági vétőt” is átalakította: egyrészt, ha az Országgyűlés kezdeményezi a törvény (valamely rendelkezése) előzetes vizsgálatát, akkor az államfő már nem indítványozhatja (azonos okból, azonos rendelkezésre –

⁴⁸⁸ Ezekre utaltak a különvélemények is: Czine Ágnes kifejtette, hogy nem ért egyet az indítványozói jogosultsággal, mert összhangban a korábbi alkotmánybírósági gyakorlattal az alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének eszköze. Hörcherné Marosi Ildikó azt hangsúlyozta, hogy az Alaptörvényből nem vezethető le az állam és az állami szervek alapjogi jogalanyisága, így általános panaszjoga sem. Az alkotmánybírósági gyakorlatot áttekintve, ettől mindeddig csak az *acta iure gestionis* esetében tért el a testület, és az állami vagy önkormányzati szervek eljárási legitimitációját a magánjogi tárgyú alapperadta. Schanda Balázs szerint az indítvány visszautasítása lett volna indokolt az MNB alapjogi jogosultságának hiánya miatt. Stumpf István 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.

⁴⁸⁹ Ernst Benda – Eckart Klein: Verfassungsprozessrecht. C.F. Müller, Heidelberg–München–Landsberg–Frechen–Hamburg 2012. Rn. 522–528.

⁴⁹⁰ 1 BvR 2142/11.

⁴⁹¹ Klaus Stern: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band III/1 Allgemeine Lehren der Grundrechte. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1988. 1061–1066.

⁴⁹² Kovács Virág: A ki nem hirdetett törvények Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata. Alkotmánybírósági Szemle 2012/2. 86.

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.⁴⁹³

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 került⁴⁹⁴ – az indoklás 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. 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, képviselőkkel álló jelölőbizottság tesz javaslatot, amelyben a képviselőcsoportok legalább 1-1 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

⁴⁹³ 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.

⁴⁹⁴ 2010. évi LXV. törvény (benyújtva: 2010.06.07., kihirdetve: 2010.07.22.).

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, pl. a többcsatornás – államfőt, bíróságokat, szakmai szervezeteket is bevonó – jelölési eljárás.⁴⁹⁵ 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 működésképtelennek bizonyulhat.

Azt a megoldást, hogy az Alkotmánybíróság elnökét a testület helyett a parlament választja meg, már az Alaptörvény és az új Abtv. hatálybalépése előtt bevezették, a korábbi Alkotmány kiegészítő jellegű módosításával.⁴⁹⁶ 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.⁴⁹⁷

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 értelmezési szabálya – számos ellentmondással terhelt,⁴⁹⁸ 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-

⁴⁹⁵ L. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea: Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon? *Közjogi Szemle* 2010/3. 27–32. és Kilényi Géza: Néhány gondolat az alkotmánybírói függetlenségről szóló tanulmányhoz. *Közjogi Szemle* 2010/4. 13–18.

⁴⁹⁶ A vonatkozó alkotmánymódosítás benyújtva 2011.05.13., kihirdetve 06.14., 2011. évi LXI. törvény 5. § Ezzel együtt régi Abtv. módosítása is megtörtént, a 2011. évi LXII. törvénnyel.

⁴⁹⁷ Hasonlóan Tilk (4. lj.) 5–6.

⁴⁹⁸ Az értelmezési szabályokhoz lásd pl. Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG-ORAC 2011) 198., Fekete Balázs: *Preambulumok és nyelvfilozófia, avagy a preambulumok normativitásáról másként*. In Drinóczi Tímea – Jakab András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. I.* Pázmány Press, Budapest 2013. 86–87.

módosítás után, de szigorúbb, többemű mércét alkalmaz ennek indokaként,⁴⁹⁹ 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 véleményeinek⁵⁰⁰ az Alkotmánybírárságra 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. Az Alaptörvénybe ennek hatására került be az ombudsman absztrakt utólagos normakontroll-indítványozási joga. Másrészt a Bizottság foglalkozott az előzetes normakontroll kiterjesztésének kérdésével is, és 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 már ebben az első véleményben fenntartásokat fogalmazott meg a Bizottság 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 alkotmánybírársági 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 Alkotmánybírárságnak ki kell kérnie a jogalkotó

⁴⁹⁹ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]

⁵⁰⁰ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) Opinion № 614/2011, Strasbourg 28 March 2011, Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary, Opinion № 621/2011 of the Venice Commission, Strasbourg 20 June 2011, Opinion on the New Constitution of Hungary, Opinion № 720/2013 of the Venice Commission Strasbourg 17 June 2013, Opinion on the Fourth Amendment of the Fundamental Law of Hungary, Opinion № 665/2012, Strasbourg 19 June 2012, Opinion on Act CLI of 2011 on the Constitutional Court of Hungary.

véleményét – irreálisan rövid. Ezt az ötödik alaptörvény-módosítás fel is emelte 90 napra – ebben merült ki az európai kritikák érdemi hasznosítása.⁵⁰¹

Az új Abtv.-t értékelő vélemény a sarkalatos törvény több elemét is előremutatónak találta (pl. 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), a klasszikus alkotmányos alapelvek (jogállam, emberi méltóság az önrendelkezés értelmében) alkotmánybírósági 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 veszélyhelyzet⁵⁰² új szakaszt jelent a magyar alkotmányjogban, az ismételten hosszabbított különleges jogrendben⁵⁰³ az

⁵⁰¹ Átfogóan lásd Vörös: Vázlat az alapvető jogok... 61.

⁵⁰² 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., Sente 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: Jogi diagnózisok. A Covid-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre (szerk. Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér). TK JTI – L'Harmattan, Budapest 2020. 17-44., Móre Sándor – Szilvássy György Péter: A rendészeti és katonai fellépés egyes kérdései járványügyi veszélyhelyzet és járványügyi készültség idején. In: A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra (szerk. Rixer Ádám). KRE ÁJK, Budapest 2021. 324-326.

⁵⁰³ 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 hatálybalépéséről. Meghosszabbítva előreláthatóan 2022 júniusáig.

alkotmánybíraskodás jelenthetné a végső garanciát,⁵⁰⁴ ha még be tudná tölteni a funkcióját a végletesen felgyorsult végrehajtási karakterű jogalkotás érdemi kontrolljával.

⁵⁰⁴ Az Alaptörvény értelmében különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – néhány kivétellel, amelyek között az információszabadság nem szerepel – felfüggeszhető vagy az általánostól – azaz a szükségesség és arányosság mércéjétől – eltérő mértékben is korlátozható. (Alaptörvény 54. cikk (1) bek.) Az Alaptörvény alkalmazása azonban ilyenkor sem függeszhető fel, az Alkotmánybíróság működése sem korlátozható (Alaptörvény 54. cikk (2) bek.). 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.⁵⁰⁵ 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, alkotmánybíróági és bírósági gyakorlat határozza meg.” Azóta több esetben kibontakoztak normakonfliktusok,⁵⁰⁶ és az Alaptörvény módosításai közül a negyedik, a hetedik és a kilencedik⁵⁰⁷ megalapozott olyan változásokat, amelyek miatt a szakmai viták mellett európai kritikák is megfogalmazódtak.

⁵⁰⁵ Chronowski Nóra: Az Unió értékei és az alaptörvény. In Chronowski Nóra (szerk.): Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamként. Válogatott tanulmányok. HVG-ORAC, Budapest 2011. 45–98.

⁵⁰⁶ 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 megbízásának megszűnése), C-556/17 Alekszj 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 szavazatszám-lálási 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 országban 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 tranzitória ügy, őrizet jogszerűsége), C-808/18. Bizottság kontra Magyarország, 2020. december 17. ECLI:EU:C:2020:1029 (második tranzitória 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 büntetőeljárás, 2021. november 23. ECLI:EU:C:2021:949 (előzetes döntéshozatali eljárás, váddal kapcsolatos tájékoztatáshoz való jog, tolmácsoláshoz és fordításhoz való jog, felsőbb szintű bíróság arra vonatkozó hatásköre, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet törvénysértőnek minősítse)

⁵⁰⁷ 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 alkotmánybíróág döntéseit felülíró vagy megkerülő szabályozást iktatott be (például hallgatói szerződések, egyházelismerés, családfogalom), tartalmilag is csökkentve az alkotmányvédelem mozgásterét (más értelmezés szerint ezek az alkotmánybíróági döntésekből következő korrekciók), konkrét felülvizsgálati és új értelmezési korlátot állított az alkotmánybíráskodás útjába (alaptörvény-módosítás tartalmi felülvizsgálatának a kizárása, alaptörvény előtti alkotmánybíróági határozatok hatályon kívül helyezése), kockáztatta a nyílt uniós jogsértést (választási kampánykorlátozás, bírósági döntések indirekt következményeként különadóztatás lehetősége). Lásd

Ebben a fejezetben 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.⁵⁰⁸ 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.

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-klauszulát (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.⁵⁰⁹ A nemzetközi jog és a magyar jog összhangját biztosítani kell,⁵¹⁰ az európai egység megteremtésében továbbra is részt kell venni többek között az uniós alapító szerződéseiből és az EJEE-ből következő szabályok szerint. A belső jog és az uniós jog viszonya sem változott az Alaptörvény elfogadásakor.⁵¹¹

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: Wrestling... 86–97.

A hetedik alaptörvény-módosítás (első alkalommal 2016-ban sikertelen, 2018-ban fogadta el az Országgyűlés) bevezette az alkotmányos önazonosság és a keresztény kultúra védelmét, 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 szervezetenként elkülönült 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 önazonossághoz való jogát, és biztosítja a hazánk alkotmányos önazonosságán 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.)

⁵⁰⁸ 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 öre 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.

⁵⁰⁹ Hasonlóan Uitz Renáta: Nemzetközi emberi jogok és a magyar jogrend. In Jakab András – Gajdusчек György (szerk.): A magyar jogrendszer állapota. MTA TK JTI, Budapest 2016. 175.

⁵¹⁰ Molnár Tamás: Az új Alaptörvény rendelkezései a nemzetközi jog és a belső jog viszonyáról. In: Drinóczi Tímea – Jakab András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. PPKE JÁK - PTE ÁJK, Budapest-Pécs 2013., 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.

⁵¹¹ András Bragyova: No New(s), Good News? The Fundamental Law and the European law. In: Gábor Attila Tóth (ed): Constitution for a Disunited Nation. CEU Press, New York 2012. 335., Vörös Imre: Európai jog – magyar jog: konkurencia vagy koegzisztencia? Jogtudományi Közöny 2011/7–8. 373.

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 hatálybalépése 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.”⁵¹² Ebből a részletből még az tűnik ki, mintha az Alkotmánybíróság általánosságban – de nem a konkrét ügyben – a nemzetközi *ius cogens* normáknak bizonyos fokú elvi „alkotmányfelettséget” tulajdonítana, vagyis olyanoknak tekintené azokat, amelyek értelmezési elsőbbséggel rendelkeznek az alkotmánybíráskodásban.⁵¹³ Az idézett gondolattörődék 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 hatálybalépése 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

⁵¹² 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 696, 711.

⁵¹³ Blutman: Az Alkotmánybíróság és az alkotmány feletti normák... 1–11.

foglalását is vizsgálhatja.”⁵¹⁴ 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 előtt. 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 kikeveredve – 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 – 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 értékekre – olyan egységes rendszert (értékrendet) képeznek, melyek sem az alkotmányozás, sem a jogalkotás, sem pedig az Alkotmánybíróság általi alkotmányossági vizsgálat lefolytatásakor nem hagyhatók figyelmen kívül.”⁵¹⁵ A kódolt üzenet a korábinál 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.”⁵¹⁶ Később az alapjogvédelmi szint nemzetközi

⁵¹⁴ 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2012, 347, 403. Indokolás [118].

⁵¹⁵ 12/2013. (V. 24.) AB határozat, ABH 2013, 542, 547. Indokolás [46] és [48].

⁵¹⁶ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 696, 711.

meghatározottságát bővíti az uniós jogi kötöttséggel is, sőt az előbb idézet 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).⁵¹⁷ 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 (autoritatív) értelmezésének 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”.⁵¹⁸ Fontos hangsúlyozni, hogy az alapulvétel nem jelenti az EJEB-határozatok kötelező voltának elismerését, vagy automatikus értelmezési elsőbbséget⁵¹⁹ 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.”⁵²⁰

A 4/2013. (II. 21.) AB határozatban – a vörös csillag ügyben – a testület elismerte, hogy a Magyarország részéről egyezménysértést megállapító EJEB-döntés kiküszöbölheti a *res iudicata*-t,⁵²¹ sőt, a strasbourgi gyakorlat hatására – de nem kifejezetten egy bizonyos döntés miatt – az Alkotmánybíróság el is térhet a korábbi precedenstől. 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 minimumstandard, amely nem erodálhatja a magasabb szintű tagállami védelmet. E deklarációval a magyar testület nem mondott semmi újat, ez ugyanis

⁵¹⁷ 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, ABH 2012, 228, 233.

⁵¹⁸ 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 788, 800–801., amely visszautal a 166/2011. (XII. 20.) AB határozatra, ABH 2011, 557.

⁵¹⁹ 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: A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra. HVG-ORAC, Budapest 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. Alkotmánybírósági Szemle 2011/1

⁵²⁰ 41/2012. (XII. 6.) AB határozat ABH 2012, 742, 745. [17]. Az ügyben az Európa Tanács kisebbségvédelmi egyezményeinek alkotmánybírósági értelmezése vált szükségessé.

⁵²¹ 4/2013. (II. 21.) AB határozat ABH 2013, 188, 191. [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.”

egyértelműen szerepel az Egyezmény 53. cikkében, a visszafordíthatatlansági klauzulában.⁵²² 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 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.”⁵²³ A vörös csillag ügyben azonban a helyzet fordított volt: az Alkotmánybíróság a véleményszabadság hazai védelmi szintjét igazította a strasbourgihoz.

Az ügyáthelyezést (*ex post facto*) alaptörvény-ellenessé és egyezményesértővé 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.”⁵²⁴ 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.⁵²⁵ Ez az érv a konfliktusmentes együttélés

⁵²² 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.

⁵²³ 4/2013. (II. 21.) AB határozat, ABH 2013, 188, 191. [19].

⁵²⁴ 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2013, 1268, 1273. [28].

⁵²⁵ 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2013, 1268, 1276. [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 jutatta kötődését 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. o.). 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. o.). Ezek a tételek kimondásuk óta meghatározó jellegűek: a nemzetközi jog és a nemzeti alkotmányok konfliktusmentes együttélésének alapját jelentik, és immár az Alaptörvényben is tükröződnek.”

követelményének nevezhető, amelyet e döntésből következően a nemzetközi jog és a magyar Alaptörvény lehetséges konfliktusainak megelőzésére használhatna az Alkotmánybíróság.

Ennek jó példája a börtöncella-ügy, amelyben a testület kifejezetten irányadónak tekintette az EJEB gyakorlatát, és azt az alkotmányértelmezéshez is hasznosította,⁵²⁶ ami arra utal, hogy a nemzetközi és a hazai alapjogi standard összekapcsolása és következetes védelme nem lenne lehetetlen, de nem mindig él vele az Alkotmánybíróság.⁵²⁷

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 százalékos különadó egyezményellenességét megállapító EJEB-döntéseknek,⁵²⁸ ami az Alaptörvény sajátos felülvizsgálati korlátjára tekintettel még bizonyos alaptörvény-felettséget is eredményezett.⁵²⁹ A tét azonban nem volt nagy, mert a 98 százalékos adómérték már nem hatályos (módosítás miatt 75 százalék), így az AB csupán alkalmazási tilalmat rendelt el azokra az ügyekre, amelyekben a korábbi adómértéket kellene alkalmazni.⁵³⁰ A testület viszont megragadta az alkalmat, hogy az Alaptörvény előtti gyakorlat még egy elemét „átmentse a negyedik módosításon is túlra”. 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.⁵³¹

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-

⁵²⁶ 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 Alkotmánybíróság 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 támadott rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata során hangsúlyozottan irányadónak tekinti az EJEB Egyezmény 3. cikkét értelmező joggyakorlatát.”

⁵²⁷ Maga a testület is megosztott, hogy milyen mértékben tekinthető kötelezőnek az EJEB-esetjog – Blutman elemzése alapján erősen kötött, mérsékelten kötött, autonóm, extrém autonóm álláspontok azonosíthatók. Blutman László: Törésvonalak az Alkotmánybíróságon: mit lehet kezdeni a nemzetközi joggal? Kőzjogi Szemle 2019/3. 1-9.

⁵²⁸ 6/2014. (II. 26.) AB határozat, ABH 2014, 202, 204. [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 végkielégítéseknél a Törvény szerinti 98%-os adómérték az I. kiegészítő jegyzőkönyv I. 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 I. kiegészítő jegyzőkönyv I. Cikkének tulajdonítottak a különadó mértékével összefüggésben. Ezért az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Törvény 10. §-a az I. kiegészítő jegyzőkönyv I. Cikkébe (tulajdon védelme) ütközik.”

⁵²⁹ 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. [21].

⁵³⁰ 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 százalékos adómérték megfelel-e az EJEE-nek.)

⁵³¹ 6/2014. (II. 26.) AB határozat ABH 2014, 202, 205. [30], hivatkozással a 7/2005. (III. 31.) AB határozatra.

döntést⁵³² az Alkotmánybíróság is irányadónak tekintette a normakonfliktus értelmezésekor,⁵³³ 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”.⁵³⁴ 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), de 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,⁵³⁵ az EJEE értelmezése körében mégsem hasznosította az EJEB Magyarországra vonatkozó esetjogát.⁵³⁶ Volt rá példa,

⁵³² 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 (a továbbiakban: 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.

⁵³³ 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 százalékaival 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.”

⁵³⁴ 3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [21]

⁵³⁵ 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 fogyatékossgal élő személyek jogainak védelme tekintetében egyértelműen azonosítható európai és nemzetközi szintű konszenzus létezik, melyet egyebek között a Magyarország által is megerősített, a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (a továbbiakban: CRPD Egyezmény) is egyértelműen igazol.”

⁵³⁶ Lásd Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolását, 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, [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.}, *Baczur kontra Magyarország* [(8263/15), 2017.

hogy az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésén keresztül EJEB-döntésre alapított alkotmányos követelményt a testület,⁵³⁷ de a magyar jogszabály megsemmisítését ebben az esetben is mellőzte.⁵³⁸

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 hatálybalépését követő években arányaiban sokat foglalkozott a bírói függetlenség és a tisztességes eljárás követelményeivel.

Az első alaptörvény-ellenesség kimondására vezető alkotmányjogi panasz eljárás tárgya 2012-ben a bírói szolgálati viszony felső korhatárának drasztikus csökkentése.⁵³⁹ Ebben a testület fő érve a bírói függetlenségből következő elmozdíthatatlanság, 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 fel⁵⁴⁰ – noha tudható volt, hogy az Európai Bizottság kezdeményezése nyomán az EUB szintén foglalkozik az ügygel. 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 döntése⁵⁴¹ még élesebb megvilágításba helyezte.⁵⁴²

március 7.], *Lengyel kontra Magyarország* [(8271/15), 2017. július 18.] ügyekben meghozott határozatokban megjelenő értelmezési szempontokat vizsgáltnia kellett volna, és döntését erre kellett volna alapítania.”

Lásd még Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolását, 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, [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 Egyezményvel való összhang elbírálása a kérdés.”

⁵³⁷ 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 Emberi Jogok Európai Bírósága (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.

⁵³⁸ 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 Egyezményvel mint nemzetközi szerződéssel ellentétes eredményre vezethet.

⁵³⁹ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, ABH 2012, 242.

⁵⁴⁰ 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.

⁵⁴¹ C-286/12. sz. Bizottság kontra Magyarország ügyben 2012. november 6-án hozott ítélet.

⁵⁴² 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.

A bírósági szervezet átalakításához kapcsolódik a Legfelsőbb Bíróság elnöke és elnökhelyettese megbízatásának idő előtti megszüntetése. Mivel az LB-elnök megbízatását az Ár. szüntette meg,⁵⁴³ 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.⁵⁴⁴ 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 panasa alapján kimondta, hogy a magyar állam megsértette a tisztességes eljárásához 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.⁵⁴⁵ Később a Legfelsőbb Bíróság volt alelnöke, 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 EJEE 8. cikk (magánélethez való jog) sérelmét, mivel a Baka-ügyben vitatotthoz hasonló *ad hominem* jogszabály szintén nem követett az igazságszolgáltatási reformhoz kapcsolódó legitim célt.⁵⁴⁶ Az említett ítéletek végrehajtásának felügyelete során az ET Miniszteri Bizottsága megállapította, hogy bár a kérelmezőkkel kapcsolatban nincs szükség további egyedi intézkedésekre, még mindig van néhány kérdés, amelyet meg kell vizsgálni. A bizottság „emlékeztetett 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”.⁵⁴⁷

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.⁵⁴⁸ 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

⁵⁴³ Jelenleg Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések 14. pont (2) bekezdés: A Legfelsőbb Bíróság elnöke, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke és tagjai megbízatása az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnik.

⁵⁴⁴ 3076/2013. (III. 27.) AB határozat, ABH 2013, 434, 439.

⁵⁴⁵ Baka v. Hungary, Judgement of 27 May 2014, no. 20261/12, § 79, 100, 103.

⁵⁴⁶ Erményi v. Hungary, Application No. 22254/14, Judgment of 22 November 2016

⁵⁴⁷ 1355 meeting (DH) September 2019 - H46-11 Baka group v. Hungary (Applications No. 20261/12, 22254/14) (coe.int)

⁵⁴⁸ 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2013, 1268. (normatív panasz alapján, nyolc különvéleménnyel).

gyakorlatát.⁵⁴⁹ 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.⁵⁵⁰ Nem volt rest felidézni az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa 2010. november 16. napján kelt, CCPR/C/ HUN/CO/5. számú, Magyarországhoz intézett észrevételét sem.⁵⁵¹ 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 ítélkező 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 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.⁵⁵²

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 indokolás, európai standardok nem kerültek elő.⁵⁵³

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 (úgyis, 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

⁵⁴⁹ 7/2013. (III. 1.) AB határozat, ABH 2013, 382, 387–388. [30]-[32].

⁵⁵⁰ 8/2013. (III. 1.) AB határozat, ABH 2013, 391, 402. [50]. Európai Bizottság Javaslat COM(2011) 326 végleges; 2011/0154 (COD)

⁵⁵¹ 8/2013. (III. 1.) AB határozat, ABH 2013, 391, 402. [49]. Az ajánlás szerint szükséges lenne megteremteni azokat a feltételeket, amelyek minden szabadságától megfosztott személynek garantálnák a tényleges jogi segítséget.

⁵⁵² 25/2013. (X. 4.) AB határozat, ABH 2013, 960, 964–965, 967–968. [27]-[28], [38]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2013, 1212, 1218–1221. [32]-[38]

⁵⁵³ 24/2013. (X. 4.) AB határozat, ABH 2013, 943.

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.”⁵⁵⁴ A negyedik alaptörvény-módosítást értékelő állásfoglalásában pedig a következőket idézte fel az alkotmány instrumentális kezelését elítélve: „A demokrácia nem redukálható a többség uralmára; a többségi hatalomgyakorlást korlátozza az alkotmány és a jog, elsősorban a kisebbség érdekeinek védelme érdekében.”⁵⁵⁵ Az kétségtelen, hogy a választójog és a politikai részvételi jogok kiemelkedő jelentőségük a demokrácia szempontjából. A magyar Alkotmánybíróság a lehetőségeinek korlátai között – tudniillik indítványozás és befogadás függvényében – néhány döntésében a demokrácia e lényegi elemeivel is foglalkozott.

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 bejártott, működő választói névjegyzék mellett ilyen legitim indok nem állapítható meg.⁵⁵⁶ Az eljárás jellegéből adódóan – előzetes normakontrollban – nem kerülhetett sor nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására, de a strasbourgi gyakorlatból szintetizált kiindulópontoz igazította a testület belső alkotmányjogi érveit. A médiakampányt korlátozó szabályok alaptörvény-ellenessé 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 ügynevezett 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.⁵⁵⁷

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.⁵⁵⁸ Az előrelépést visszakozás követte:

⁵⁵⁴ Lásd a Velencei Bizottság 618/2011. sz. állásfoglalásának 24. pontját.

⁵⁵⁵ Lásd a Velencei Bizottság 720/2013. sz. állásfoglalásának 136. pontját.

⁵⁵⁶ 1/2013. (I. 7.) AB határozat, ABH 2013, 50–87.

⁵⁵⁷ 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.)”

⁵⁵⁸ 4/2013. (II. 21.) AB határozat, ABH 2013, 188–211.

megjelent az új, megszorító vélemény szabadság-értelmezés is – már a negyedik alaptörvény-módosítás után – az önkényuralmi rendszerek büneinek tagadását büntetni rendelő tényállás alkotmányosságának elismerésével.⁵⁵⁹ Az Alkotmánybíróság az EJEB holokauszttagadással és joggal való visszaéléssel összefüggő döntéseire is támaszkodott, noha azok csak részben konkluzívak a magyar büntető tényálláshoz képest, amelyet a különvélemények szerint árnyaltabban kellett volna értékelni a releváns uniós jog és strasbourgi gyakorlat fényében. A közszereplők bírálhatósága viszont nyert: a testület fenntartotta régi gyakorlatát, és a jogalkalmazás számára is használható olyan mércét próbált kialakítani, amely ahhoz szükséges, hogy a közügyek vitatását érintő nyilvános közlések büntetőjogi megítélése összhangban álljon az Alaptörvény mellett az Egyezmény 10. cikkében biztosított véleménynyilvánítás szabadságából fakadó követelményekkel is.⁵⁶⁰ Az Alkotmánybíróság ezzel implicit módon reagált a Velencei Bizottság negyedik alaptörvény-módosításhoz fűzött egyik fenntartására is.⁵⁶¹

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 2011-13 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.⁵⁶² A többség egyelőre nem osztja ezt a felfogást, és indokolásaiban legalább értelmezési segédletként támaszkodik az EJEB-gyakorlatra.

⁵⁵⁹ 16/2013. (VI. 20.) AB határozat, ABH 2013, 688.

⁵⁶⁰ 7/2014. (III. 7.) AB határozat, ABH 2014, 230. és 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, ABH 2014, 588.

⁵⁶¹ 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.

⁵⁶² Dienes-Oehm Egon különvélemény, 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2013, 1268, 1282.: „Az Egyezményben foglalt alapvető jogok sérelmének orvoslására létrehozott, kizárólag konkrét ügyekben ítélező 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 érvkészletének és határozatainak.” Pokol Béla párhuzamos indokolás, 3025/2014. (II. 17.) AB határozat, ABH 2014, 172, 186.: „Az EJEB vonatkozó döntései mint információk az alkotmánybírósági 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 alkotmánybírósági 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 aktusaival 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 ítélezést folytat.”

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 prekonceptiójához igazítva válogatja az érveit alátámasztó precedenseket az EJEB vagy az EuB gyakorlatából,⁵⁶³ s a döntését inkább alapozza belső alkotmányjogi érvekre,⁵⁶⁴ azaz korlátozottan él az értelmezési elsőbbség lehetőségével a nemzetközi és az uniós jog használatakor, alkalmazási elsőbbséget pedig csak kivételesen ad ezeknek a normáknak.⁵⁶⁵

⁵⁶³ Zoltán Szente: The interpretive practice of the Hungarian Constitutional Court – A critical view. *German Law Journal* 2013/8. 1591–1614., 1602.

⁵⁶⁴ Egyébként a külföldi jog hivatkozása sem gyakori. Bodnár Eszter vizsgálta, hogy az Alkotmánybíróság mennyiben használja az összehasonlító jogot, azaz milyen arányban hivatkozik külföldi felsőbb bíróságok, 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. E. Bodnár: The use of comparative law in the practice of the Hungarian Constitutional Court: An empirical analysis (1990–2019). *61 Hungarian Journal of Legal Studies* 2020/1. 4-5.

⁵⁶⁵ Mivel viszonylag ritkán él a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapításával, illetve általában azzal, hogy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát hivatalból is végezheti.

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”⁵⁶⁶ ígéretét is magában hordozhatná. Érdemes ezért áttekinteni, hogy milyen jogi helyzetekben hivatkozott a testület ilyen párbeszéd szükségességére, és mi körvonalazódott eddig a párbeszéd tartalmaként.⁵⁶⁷

A bírói párbeszéd a globális és az európai alkotmányosság egyik fontos kutatási témája, és a megfigyelések szerint bizonyos helyzetekben inspirálja az alkotmányjogi 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 alkotmányossági döntést meghozó szerv pozíciója és pozicionálása az adott politikai rendszerben.⁵⁶⁸ A párbeszéd-érvelés használata a tagállami alkotmánybíróság gyakorlatában szolgálhatja az együttműködő alkotmányosságot, de a nemzeti érdekérvényesítés 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.⁵⁶⁹ Az alapvető jogok biztosa 2015. december 3-án fordult az Alkotmánybírósághoz, és az Alaptörvény értelmezését kérte. Az indítványt megalapozó konkrét alkotmányjogi problémát az ombudsman abban jelölte meg, hogy az Olaszországban és Görögországban tartózkodó és menedékkérelmet benyújtott személyek Magyarországra történő áthelyezéséről szóló uniós döntések végrehajtása esetén felmerül-e a csoportos kiutasítás alaptörvényi tilalmának sérelme.⁵⁷⁰ 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 eszközcselekményre is kiterjed-e”. Az Alkotmánybíróság a

⁵⁶⁶ Ilyenként tekint rá Várnay Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság – együttműködő alkotmánybíráskodás. Állam- és Jogtudomány 2019/2. 63–91.

⁵⁶⁷ Sulyok Tamás és Orbán Endre szerint: „A kompozit alkotmányosság és a bíróságok közötti párbeszéd még hosszú ideig a huszonegyedik század megkerülhetetlen európai foratókönyve marad, annak tényleges tartalmáról azonban érdemi vitát kell folytatni, és ennek során minden lehetséges nézetet ütköztetni szükséges.” Tamás – Orbán Endre: Az európai alkotmányos tér és az alkotmányos párbeszéd foratókönyve. In Chronowski Nóra et al. (szerk.): A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli. Gondolat, Budapest 2017. 116, 125.

⁵⁶⁸ Az alkotmánybírói döntések politikai karakteréről lásd Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 365–367.; Sente Zoltán: Jog es politika határan: az alkotmánybíróskodás es az alkotmánybíráskodás jellegéről. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): Jog es politika határan. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után. HVG-ORAC, Budapest 2015. 14–15.

⁵⁶⁹ Értékelését lásd Chronowski Nóra – Vincze Attila: Önazonosság es európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján. Jogtudományi Közöny 2017/3. 117–132., Blutman László: Szürkületi zóna: az alaptörvény es az uniós jog viszonya. Közjogi Szemle 2017/1. 1–14.

⁵⁷⁰ A kérdés az Európai Unió Tanácsának 2015. szeptember 22-én elfogadott 2015/1601. számú határozatával (a továbbiakban: EUT határozat) összefüggésben merült fel.

határozatában erre a kérdésre, sőt az Alaptörvény XIV. cikkét illetően semmilyen kérdésre sem adott választ, az értelmezését kizárólag az E) cikke korlátozta.

A határozat genezisében nem mellékszál, hogy Magyarország Kormánya – a Szlovák Köztársaság kormányával együtt – megtámadta az ombudsman által is problematikusnak vélt EUT határozatot az Európai Unió Bírósága előtt. A kereseteket az Európai Bíróság – az Alkotmánybíróság határozatának meghozatalát követően több, mint fél évvel – elutasította.⁵⁷¹

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 mondanivalójánál fogva közel áll a hetedik módosítás akkor betervezett változatához.⁵⁷² 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 alkotmánybírósági 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 hatáskörgyakorlás 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. E mellett 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,⁵⁷³ 30/2015. (X. 15.) AB határozat⁵⁷⁴], 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 közti 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]).

⁵⁷¹ C-643/15. és C-647/15. sz. egyesített ügyek, Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra az Európai Unió Tanácsa.

⁵⁷² 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.

⁵⁷³ 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.)

⁵⁷⁴ Az alkotmányos párbeszéd a gyűlekezési jogra vonatkozó határozatban rövid utalásként, további kifejtés nélkül jelenik meg, még nem uniós összefüggésben: A gyűlekezési joggal kapcsolatos határozataiban az Alkotmánybíróság „mindig is törekedett az alkotmányos párbeszéd fenntartására és irányadónak tekintette az Emberi Jogok Európai Bíróságának elvi megállapításait.” Indokolás [35].

- 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]).

E határozat alapján annyi derült ki e kiemelkedő követelményről, hogy az alkotmányos párbeszéd lehet vertikális (EuB, korábbi hivatkozott döntés alapján EJEB irányába) vagy horizontális (tagállamok közötti, Európai Unión belüli); a magyar Alkotmánybíróság a saját maga számára értelmezett új hatáskör gyakorlása szempontjából korlátnak tekinti; és az indokolás tanúsága szerint 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.⁵⁷⁵ 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 Európai Bíróság 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 Unió belüli együttműködési kötelezettségre tekintettel szükséges bevárnia az EUB előtt folyamatban lévő eljárás befejezését”.⁵⁷⁶

Maga a testület erősen megosztott volt a felfüggesztés kérdésében ezekben a kormányzat számára prioritást, az érintettek számára súlyos jogkorlátozást és de facto bizonytalanságot

⁵⁷⁵ 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 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), 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). Lásd Vincze – Chronowski: Magyar alkotmányosság... 498–501.

⁵⁷⁶ 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [5].

jelentő ügyekben.⁵⁷⁷ 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”.⁵⁷⁸ A felfüggesztő végzéseket megalapozó konkrét ügyek esetében nem lehet eltekinteni attól, hogy az Alkotmánybíróság az Európai Bíróság döntésére várva időt nyert, és e közben 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,⁵⁷⁹ amely a horizontális (tagállami) és a vertikális (uniós), valódi bírói párbeszéd jegyeit mutatta. Kúriai ítélet alkotmányossági vizsgálatára irányuló panaszeljárást 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,⁵⁸⁰ amelyet azután az Alkotmánybíróság csupán formálisan hivatkozott 2021 februári határozatában,⁵⁸¹ így dialógus helyett párhuzamos monológok zajlottak.

A politikailag kényes ügyekben EuB 2020 júniusában és októberében döntött, és mindkét esetben megállapította az uniós jog, valamint az Alapjogi Charta megsértését,⁵⁸² azonban a „párbeszéd” még sokáig nem folytatódott az Alkotmánybíróság oldalán.

Mi lett a vége?⁵⁸³ A CEU ügyében indult eljárásoknak az, hogy 2021 májusában a kormány javaslatot tett a nemzeti felsőoktatási törvény módosítására, és az Országgyűlés nem sokkal később el is fogadta, az Európai Bíróság C-66/18. számú ügyben hozott ítéletét végrehajtása címszóval. Az Alkotmánybíróság teljes ülése csak az új jogszabály hatálybalépése után, azaz 2021. június 29-én vette újra napirendjére a CEU-ügy, és július 6-án gyorsan lezárta mind az

⁵⁷⁷ Kazai Viktor Zoltán: A joggyakorlat értelmezésének nehézségei illiberalizmus idején. Érvék a narratív módszer mellett. *Fundamentum* 2018/2–3. 51.

⁵⁷⁸ Vincze – Chronowski: Magyar alkotmányosság... 501.

⁵⁷⁹ 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).

⁵⁸⁰ C-13/18 és C-126/18, Sole-Mizo Zrt. és Dalmandi Mezőgazdasági Zrt. v Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága (a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság and Szekszárdi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előzetes döntéshozatali kérelme), A Bíróság 2020 április 23-i ítélete, ECLI:EU:C:2020:292

⁵⁸¹ IV/1999/2017. AB határozat, 2021. február 2., Indokolás [59].

⁵⁸² 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).

⁵⁸³ Lásd Nóra Chronowski – Attila Vincze: The Hungarian Constitutional Court and the Central European University Case: Justice Delayed is Justice Denied. *17 European Constitutional Law Review* 2021/4. 1-19.

alkotmányjogi panasz, mind az utólagos normakontroll eljárást.⁵⁸⁴ 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 a felsőoktatási törvény 2017-es módosítása – különösen az a (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 magyar Alaptörvényben is szereplő jogállamisággal milyen viszonyban áll. A tagállami alkotmányjogban ezek a kérdések megválaszolatlanul maradtak. A kivárás és megszüntetés taktikája különösen az alkotmányjogi panaszeljárást 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,⁵⁸⁵ 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 kötelességét 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 eljárás, de az ügy az alkotmánybírói döntés idején még nem került az Európai Bíróság elé.⁵⁸⁶ Az alkotmányos párbeszéd kimerült abban, hogy a testület hivatkozott a francia Alkotmánytanács egyik releváns határozatára.⁵⁸⁷ Később az EuB megállapította: sérti az uniós jogot a menedékkérők számára történő segítségnyújtás büntetőjogi fenyegése.⁵⁸⁸

3.5.3. Alaptörvényértelmezés a menedékjog korlátozásáról

2018 szeptemberében az igazságügyért felelős miniszter útján a Kormány az Alaptörvény értelmzését 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

⁵⁸⁴ 3318/2021 és 3319/2021 AB végzések, a döntés dátuma: 2021. július 6., közzététele: 2021. július 23.

⁵⁸⁵ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 353/A. §-a elleni alkotmányjogi panasz (jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása).

⁵⁸⁶ „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 Magyarországnak. Az Alkotmánybíróság ezért nem látta akadályát ebből az okból sem az alkotmányjogi panasz elbírálásának.” (3/2019. (III. 7.) AB határozatra, Indokolás [49])

⁵⁸⁷ 3/2019. (III. 7.) AB határozatra, Indokolás [84].

⁵⁸⁸ C-821/19. sz., Európai Bizottság kontra Magyarország, 2021. november 16-án hozott ítélet (A menedékkérők számára történő segítségnyújtás büncselekménynek 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.

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 legitimációs 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.

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 kötelezően 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”.⁵⁸⁹ Az alapító szerződések szintén az uniós jog *sui generis* sajátosságait mutatják, viszont nemzetközi szerződési eredetüket sem veszik el. Elfogadásuk alkotmányozó többséget igényel, amelyből a kooperatív jogértelmezés kötelezettsége következik.⁵⁹⁰

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 alkotmánybírósági értelmezések autentikus és *erga omnes* jellege az Alkotmánybíróság működésének kezdete, 1990 óta egyértelmű a magyar alkotmányjogtudományban – azzal, hogy nyilvánvalóan minden alkotmánybíróság 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 jogászai logikából mindazonáltal az következik, hogy figyelembe veszik egymás

⁵⁸⁹ 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [24].

⁵⁹⁰ 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [14]–[24].

értelmezését.⁵⁹¹ Az igazi újdonság a harmadik tézis annyiban, hogy a testület a rendelkező részben saját magára is kötelező érvénnyel állapította meg a nemzetközi és 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.⁵⁹² A jelen határozat e tézisének 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 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.⁵⁹³

Ezzel az értelmezéssel az Alkotmánybíróság tompítani törekedett a hetedik alaptörvényt módosító beépített menedékjogi korlátozás élet, 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 ígélet és konfliktuskerülés

Mindeközben az Európai Bírósággal folytatott párbeszédnek létezik intézményesített formája, sőt, ez az egyetlen jogilag értelmezhető formája: az előzetes döntéshozatali eljárás.⁵⁹⁴ 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

⁵⁹¹ Hasonlóan érvel Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolásában, 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [59].

⁵⁹² „[a]z 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 értékekre – olyan egységes rendszert (értékrendet) képeznek, melyek sem 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].

⁵⁹³ Ezt Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményében megette, 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [90]–[94].

⁵⁹⁴ Vincze Attila: Előzetes döntéshozatal és alkotmánybíráskodás. Alkotmánybírósági 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.

napirendjén, amelynek vagy volt uniós jogi relevanciája, vagy az adott ügyben ténylegesen zajlott eljárás az Európai Bíróság előtt.⁵⁹⁵ Ha igazak a 22/2016. (XII. 5.) 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 kötelesség.

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 (a továbbiakban Fétv.) 108. § (1), (4) és (5) bekezdése alkalmazásánál az Alaptörvény B) cikkéből, E) cikk (2) és (3) bekezdéséből, 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.*⁵⁹⁶ 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.

⁵⁹⁵ Vincze Attila: Der EuGH als Hüter der ungarischen Verfassung. *Europarecht* 2013. 323–333., Vincze – Chronowski: Magyar alkotmányosság... 508–515.

⁵⁹⁶ 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. Érdemes 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 – mindenkire 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 félretéve 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]

A 26/2020. (XII. 2.) AB határozat a konkrét ügy⁵⁹⁷ érdemében megállapította, hogy ha a (rendes) bíróság előzetes döntési eljárást kezdeményez, akkor az eljárás szempontjából az EUB is törvényes bíró. Ez félfordulatot jelent a korábbi gyakorlathoz képest, mivel hosszú ideig az volt a testület álláspontja,⁵⁹⁸ hogy az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése olyan szakjogi vagy törvényértelmezési kérdés, amelynek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre,⁵⁹⁹ 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.⁶⁰⁰ 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] jelenti. 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.⁶⁰¹

Az Alkotmánybíróság 2020. decemberi döntésének indokolásában felhívta a 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”.⁶⁰² Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy ebben az intézményesített együttműködésben maga sem foglalhat el semleges álláspontot,⁶⁰³ 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”.⁶⁰⁴ Bár ez az ügy tárgyához képest csupán *obiter dictum* megjegyzés, de a testület először utalt elvi lehetőségként arra, hogy maga is

⁵⁹⁷ Az 54 oldalas indítvány részletesen bemutatja az alapügyet, és szakirodalmi hivatkozásokkal, valamint a releváns joggyakorlattal 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 bírójától, 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.

⁵⁹⁸ 3110/2014. (IV. 17.) AB végzés; 3165/2014. (V. 23.) AB végzés; 3038/2015. (II. 20.) AB végzés.

⁵⁹⁹ Lásd Naszladi Georgina: Az Alkotmánybíróság esete az előzetes döntéshozatali eljárással – egy visszautasító végzés margójára. 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.;

⁶⁰⁰ 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.

⁶⁰¹ 26/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [27]-[28].

⁶⁰² 26/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [23].

⁶⁰³ 26/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [24].

⁶⁰⁴ 26/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [25].

kezdeményezhet előzetes döntéshozatali eljárást az E) cikk (2) bekezdés keretei között, lényegében az alapjogvédelmi és a szuverenitásvédelmi kontroll érdekében.⁶⁰⁵

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 közzétette döntését⁶⁰⁶ a X/00477/2021. sz. ügyben. 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. 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 ügyben⁶⁰⁷ 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 sérti 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

⁶⁰⁵ Lásd hozzá Chronowski Nóra: Alkotmánybíróság: az Európai Unió Bírósága is lehet törvényes bíró. *Közjogi Szemle* 2020/4. 74–77.

⁶⁰⁶ Lásd Chronowski Nóra – Vincze Attila: Full Steam Back: The Hungarian Constitutional Court Avoids Further Conflict with the ECJ. *VerfBlog*, 2021/12/15, <https://verfassungsblog.de/full-steam-back/>,

⁶⁰⁷ C-808/18. Bizottság kontra Magyarország, 2020. december 17. ECLI:EU:C:2020:1029 (második tranzitóna ügy, visszakényszerítési gyakorlat)

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 elengedhetetlen, hogy az Alkotmánybíróság értelmezze az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdését és XIV. cikk (4) bekezdését: értelmezhető-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 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 kontrollmércek konkretizálása, azok alkalmazása nélkül.

A magyar Alkotmánybíróság ebben a helyzetben a konfliktuskerülést választotta. Kijelentette, hogy az Európai Bíróság 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.”⁶⁰⁸

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.

A bírói párbeszéd szempontjából itt a határozatnak az a része releváns, amellyel az Alkotmánybíróság kikerülte 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 az értekezés utolsó fejezetében térünk vissza. 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.

⁶⁰⁸ X/00477/2021, 2021. december 7-én meghozott AB határozat, [21]

3.6 A konform értelmezés

Az Alaptörvény sajátosságai közé tartozik, hogy vannak benne önmagára és az alkotmány alatti normákra vonatkozó értelmezési szabályok.⁶⁰⁹ 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 implicál 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 (tisztelet, 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 implicált jogalkotási feladatokon, sajátos értékrendjével és értékválasztásaival minden bizonnyal – hatályosságának 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.⁶¹⁰ 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

⁶⁰⁹ 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 megfoszák a népet egyéb jogaitól. A kanadai alkotmánylevél (1982) 27. szakasza kimondja: a Kartában foglalt jogokat a kanadai multikulturális örökség megóvásáért és gazdagításáért 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*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2013. 127.

⁶¹⁰ Christian Starck: *Die Verfassungsauslegung*. In: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band VII (szerk. J. Isensee – P. Kirchhof). C.F. Müller, Heidelberg 1992. 210. o., Hartmut Maurer: *Staatsrecht I*. C.H. Beck, München 2001. 28., Konrad Hesse: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. C.F. Müller, Heidelberg 1999. 30-33.

alapelveként azt jelenti, hogy (i) a jogszabály többféle értelmezési lehetőségei közül azt kell választani, amelyik összhangban van az alkotmánnyal,⁶¹¹ valamint (ii) a jogkövetkezmények szempontjából: nem kell megsemmisíteni az olyan jogszabályi rendelkezést, amely az alkotmánnyal összhangban értelmezhető.⁶¹² 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.⁶¹³

Az alkotmánnyal összhangban álló értelmezés *előfeltétele* – Johannes Reschke megközelítésében – az alkotmányorientált értelmezés,⁶¹⁴ amely szerint a jogértelmezésnél a nyitott fogalmak értelmének megállapítása és a teleologikus érdekmérlegelés során a jogrendszer egységének az elvéből,⁶¹⁵ továbbá az objektív alapjogi értékrend szem előtt tartásával a praktikus konkordancia⁶¹⁶ elvéből kell kiindulni. Az alkotmány eszerint a jogértelmezés állandó értelmezési támpontja⁶¹⁷ és folyamatosan figyelembe kell vennie a jogalkalmazónak; más felfogásban viszont az alkotmánykonform értelmezés szükségessége kizárólag a többféleképpen értelmezhető alkotmány alatti normáknál merül fel.⁶¹⁸ Az első elméletileg, a második gyakorlatilag igazolható, mert általában – bár nem kizárólagosan⁶¹⁹ – a többértelműség és a tartalmi bizonytalanság vezethet olyan jogvitához, amelyben felmerül és azonosíthatóvá válik a konform értelmezés.

Az alkotmánykonform értelmezés *funkcionális határait* egyrészt az alkotmánybíróság és a jogalkotó, másrészt az alkotmánybíróság és a rendes bíróság viszonyában lehet megvonni.⁶²⁰

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

⁶¹¹ Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 137-138., Sente: Érvelés és értelmezés... 196.

⁶¹² Hesse: i. m. 80. msz.

⁶¹³ Uo.

⁶¹⁴ Johannes Reschke: Die verfassungs- und dreistufentestkonforme Auslegung der Schranken des Urheberrechts – zugleich eine Überprüfung von § 52b UrhG. V&R unipress, Göttingen 2010. 28.

⁶¹⁵ Hesse: i. m. 81. msz.

⁶¹⁶ 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. L. Sente: Érvelés és értelmezés... 195. o., Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 132. o.

⁶¹⁷ 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. L. Blutman László: Hat tévhit a jogértelmezésben. Jogesetek Magyarázata 2015/3. 91.

⁶¹⁸ Lásd ehhez Pokol Béla álláspontját: „Csak a nyilvánvaló értelem által adott keret többértelműségének eltüntetésében adhat ez segítséget a bírának, 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 Közlöny 2014/3. 140.

⁶¹⁹ Ti. a bíróság egyértelmű normatartalom mellett is „elnézheti”, figyelmen kívül hagyhatja a nyilvánvaló alapjogi vagy alkotmányi relevanciát.

⁶²⁰ Hesse: i. m. 82. msz.

demokratikusan legitimált törvényhozás élvezi akaratának és cselekedeteinek az alkotmányyszerűségi 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 alkotmánybíró vagy a rendes bíróság maga alakítja pozitív módon a jogszabályi jelentéstartalmat. Minél nagyobb a korrekció, annál jobban közelítünk az alkotmánykonform értelmezés funkcionális határához.⁶²¹ 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, szubjektív⁶²² vagy objektív szándékával (az egyértelműen kifejezett törvényhozói akarral⁶²³), avagy – pozitívan megfogalmazva – az egyértelműsítésnek és a tartalmi restrikciónak az előbbiekkal összhangban kell maradnia.⁶²⁴

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,⁶²⁵ avagy milyen messzire mehet az alkotmánybíró értelmezési elsődlegessége anélkül, hogy szuperbíráskodássá (legfelső polgári, büntető, közigazgatási stb. fórummá) válna.⁶²⁶ 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 alkotmánybírósnak mindaddig el kell fogadnia a szaktörvényszábi alkotmánykonform értelmezést, amíg konkrét alkotmányi norma sérelme nem merül fel.⁶²⁷ Eljárási szempontból úgy tehető fel a kérdés, hogy melyik az a pont, amikor a rendes bíróság bírójának önálló alkotmányértelmezés helyett az alkotmánybíróhoz kell fordulnia. A német Szövetségi Alkotmánybíróház a bírói kezdeményezések feltételeit meghatározva elsősorban a szakjogi

⁶²¹ Hesse: i. m. 83. msz., Reschke: i. m. 30.

⁶²² „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

⁶²³ Reschke: i. m. 30.

⁶²⁴ Hesse azt is említi, hogy fordított nézőpontból, a törvény fenntartására irányuló törekvés felől közelítve 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 jelentéstartalmaiból is azt emeli ki, amely ennek érdekében a legcélravezetőbb. Hesse: i. m. 85. msz.

⁶²⁵ Vissy Beatrix: Kiskapu a szuperbíráskodáshoz? A bírói döntések felülvizsgálata a törvény előtti egyenlőség követelménye szempontjából. In: A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli (szerk. Chronowski Nóra et al.). Gondolat, Budapest 2017. 624-631. o.

⁶²⁶ Hesse: i. m. 84. msz., Naszladi Georgina: Alkotmányjogi panasz a magyar alapjogvédelem rendszerében. Doktori értekezés. Pécs 2016. 73–79. <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/naszladi-georgina/naszladi-georgina-vedes-ertekezés.pdf>

⁶²⁷ Reschke: i. m. 29.

alkotmánykonform értelmezést támogatja, viszont ha a szakszabályozás megalapozatlanul, észszerűtlenül használja az alkotmánykonform értelmezést, és ezért elmulasztja az alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezését, akkor a törvényes bíróhoz való jogot sérti meg.⁶²⁸ Tartalmi oldalról pedig a törvény előtti egyenlőséget sértő, objektív mérce szerint önkényes bírói jogértelmezés jelentheti azt a fogódzót, amely az alkotmánybírósági beavatkozást megalapozza.⁶²⁹ Ezek azonban meglehetősen rugalmas mércék – az egyensúlyt vélhetően mindkét oldalról (az alkotmánybíróság szempontjából a szakjogi, a rendes bíróság szempontjából az alkotmányossági kérdések tekintetében) a bírói önkorlátozás biztosíthatja.⁶³⁰

3.6.2 Néhány előkérdés – az alkotmány hatása a jogrendszerre

Az alkotmánykonform értelmezés azt mozdítja elő, hogy az alkotmány kifejtse hatását a jogrendszerben. Érdemes azonban előjáróban 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.⁶³¹ Vagy egyszerűbben, *Dieter Grimm* megfogalmazásában: „Csak az az alkotmány tehet szert központi pozícióra a politikai és a társadalmi gyakorlatban, amelyik túlnő formális, jogszabályi keretén.”⁶³² 1989/90 után a magyar alkotmányos gyakorlatban a metaalkotmányt legtalálébban a *Sólyom László* által körvonalazott „láthatatlan alkotmány” koncepciója⁶³³ 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

⁶²⁸ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 16. Dezember 2014 - 1 BvR 2142/11 - Rn. (1-103), BVerfGE 138, 64-102.

⁶²⁹ Ehhez l. további hivatkozásokkal Vissy: i. m. 630-631., aki utal a szakirodalmi kritikákra, miszerint nem alakult ki egyértelmű gyakorlat, mikor használja (ki) a német Szövetségi Alkotmánybíróság a bírói önkény tilalmát saját értelmezési monopóliumának és dominanciájának védelme érdekében.

⁶³⁰ Reschke szerint a gyakorlat azt mutatja, hogy a szakszabályozások alkotmányjogi szempontból kérdéses esetekben visszafogott módon értelmezik a törvényeket, és kreatív megoldások helyett az alkotmánybíróság állandó gyakorlatára utalnak vissza. Reschke: i. m. 30.

⁶³¹ David S. Law: Constitutions. Washington University in St. Louise, School of Law, Faculty Research Paper Series, Paper No. 10-02-05 (2010) 1.

⁶³² Dieter Grimm: Constitutionalism: Past, Present, and Future. Oxford University Press, Oxford 2016. 135.

⁶³³ L. Sólyom László 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.”

elsődlegesen, de természetesen a jogrendszer ágazati szabályaiban és azok gyakorlatában is ellentmondásokhoz vezethet. Hipotézisünkhöz egyelőre megelégszünk *Szente Zoltán* álláspontjával: „*Egy alkotmány tényleges jogrendszerbeli helyzetének és működésének megítélésére nincsenek objektív mérési szempontok vagy konszenzuson alapuló standardok.*”⁶³⁴

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 – *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 1989/90-es teljes revízió eredményeként keletkezett,⁶³⁵ és az akkor létrehozott Alkotmánybíróság húsz éven át munkálkodott egyrészt azon, hogy az alkotmányi rendelkezések értelmezésével láthatóvá tegye az alkotmányosság koherens követelményrendszerét,⁶³⁶ és ezzel bekapcsolja a magyar alkotmányfejlődést egy európai alkotmányjogi *ius commune* építésébe,⁶³⁷ 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.”⁶³⁸

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.”⁶³⁹ Az, hogy mennyiben válik egy új alkotmány „lámpássá”

⁶³⁴ Szente Zoltán: Az Alaptörvény (2012-2015). In: A magyar jogrendszer állapota (szerk. Jakab András – Gajduschek György). MTA TK JTI, Budapest 2016. 214.

⁶³⁵ Petrétei: Magyarország alkotmányjoga I... 30-32.

⁶³⁶ Holló András: Az alkotmányjognak asztalánál. HVG-ORAC, Budapest 2015. 239-244.

⁶³⁷ Lábady Tamás: Alkotmányjogi hatások a készülő Ptk. szabályaira. Polgári Jogi Kodifikáció 2000/2. 14.

⁶³⁸ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 80

⁶³⁹ Lábady: i. m. 14.

és „kovásszá” a társadalmi gyakorlatban, minden bizonnyal csak több évtizedes távlatban mérhető.⁶⁴⁰

Harmadik előkérdésként érdemes azon elgondolkozni, hogy pontosan miben állhat a relatíve új Alaptörvény *hatása*. A magyar jogrendszer jellemzője a jogalkotói és a jogalkalmazói jog elkülönítése, és alkotmányjogi megközelítésben elsősorban a jogalkotói jog jogforráskénti elismerése.⁶⁴¹ A jogrendszer maga is jogalkotás-hangsúlyos, és az Alaptörvény hatása mérhető az elfogadása és hatályba lépése után keletkezett alkotmányjogi és ágazati jogszabályok tartalmán – de önmagukban a normaszövegek 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 alkotmánybírósági döntéseket és a kúriai (korábban legfelsőbb bírósági) jogegységi határozatokat sorolják csak a kötelező normatív aktusok körébe,⁶⁴² míg a rendes bíróságok konkrét ügyekben született döntései mint egyedi aktusok nem számítanak általános vagy szervezeti magatartásszabálynak.⁶⁴³ 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.⁶⁴⁴ Sokkal inkább arra, hogy a bíróságok a jogértelmezéshez mennyiben használják az Alaptörvényt és az azt kibontó alkotmánybírósági gyakorlatot.⁶⁴⁵ Az Alaptörvény utáni alkotmánybírósági gyakorlatból egyébként (továbbra is) az tűnik ki, hogy lényegében nincs közvetlen alkalmazási, csak alaptörvény-konform értelmezési kötelezettsége a rendes bíróságoknak.⁶⁴⁶

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, és másrészt, de az előbbivel szoros összefüggésben, mivel egyes vélemények szerint az Alaptörvény követi a korábbi Alkotmány szabályozási mintáit, abban

⁶⁴⁰ Érdekességként megemlíthetjük, hogy átfogó empirikus kutatások szerint a demokráciákban egy alkotmány átlagéletkora huszonegy év, autoriter rendszerben tizenöt év. „The life expectancy of a constitution in democracy, on average, is twenty-one years, whereas that in an authoritarian situation is fifteen years.” (Zachary Elkins – Tom Ginsburg – James Melton: *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge University Press, New York 2009. 137.) Egy-egy konkrét alkotmány várható „élettartama” számos változó függvénye. E tényezők közül kiemelkedő a releváns szereplők széles körének bevonása az alkotmányozási folyamatba (pluralizmus, demokratizmus, reprezentativitás, konszenzus), a tartalmi specifikáció magas foka a normaszövegben (kellően 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.

⁶⁴¹ Petrétei: Magyarország alkotmányjoga I. 131-163.

⁶⁴² Petrétei: Magyarország alkotmányjoga I. 158-161.

⁶⁴³ Ezen az ún. „korlátozott precedensrendszer” bevezetése sem változtat érdemben, lásd az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXXVII. törvényt (különösen 65-74. §), értékeléséhez és vitájához lásd Osztovsits András: Törvénymódosítás a bírósági joggyakorlat egységesítése érdekében – jó irányba tett rossz lépés? *67 Magyar Jog* 2020/2. 72-80. és Varga Zs. András: Tíz gondolat a jogegységről és a precedenshatásról. *67 Magyar Jog* 2020/2. 81-87.

⁶⁴⁴ Összefoglalóan, további hivatkozásokkal lásd Jakab András – Vincze Attila: 70/K. §. In: *Az Alkotmány kommentárja* (szerk. Jakab András). Századvég, Budapest 2009. II. kötet, 13-60. msz.

⁶⁴⁵ Lásd ehhez a Kúria „Az Alaptörvény követelményeinek érvényesülése a bírósági ítélezésben” Joggyakorlat-elemző Csoportjának 2016.El.II.JGY.K.1 sz. összefoglaló véleményét (a továbbiakban JGYE-At. 2016), http://lb.hu/sites/default/files/joggyak/alaptorveny_osszefoglalo_velemeney.pdf (2017.11.01.)

⁶⁴⁶ Az Alaptörvény vonatkozásában l. 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].

számos ponton felismerhető a korábbi alkotmányszöveg.⁶⁴⁷ A bizonyos fokú szövegegyezés ellenére más vélemények a különbségeket hangsúlyozzák,⁶⁴⁸ egyrészt, mivel a két alkotmány között a kontinuitás a negyedik alaptörvénymódosítás következtében korlátozott,⁶⁴⁹ 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 (pl. 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 céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik.* A német dogmatikában kidolgozott *alkotmánykonform értelmezés* doktrínája ezzel az Alaptörvénybe került.⁶⁵⁰

Implicit módon ezt a követelményt a korábbi Alkotmányból is ki lehetett olvasni: az Alkotmánybíróság már 1990-ben leszögezte, hogy „tevékenységük ellátása során a jogalkotó

⁶⁴⁷ Erre az állápontra lásd Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei.* HVG-ORAC, Budapest 2011, Jakab – Sonnevend – Csink: *The Constitution as an Instrument...* 33-109.

⁶⁴⁸ Erre lásd különösen Zoltán Sente – Fanni Mandák – Zsuzsanna Fejes (eds.): *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development.* L'Harmattan, Paris 2015, Gábor Attila Tóth (ed.): *Constitution for a Disunited Nation – on Hungary's 2011 Fundamental Law.* CEU Press, Budapest, New York 2012, Vincze: *Wrestling...* 86-97.

⁶⁴⁹ 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 hatályon kívül helyezte az Alaptörvény előtt keletkezett alkotmánybírósági határozatokat (I. 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 előtt keletkezett gyakorlatot, vagyis csak korlátozott kontinuitás lehetséges a két alkotmányos rend között.

⁶⁵⁰ 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.

és a jogalkalmazó szervek is értelmezik az Alkotmányt”.⁶⁵¹ 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.”⁶⁵² 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.⁶⁵³

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,⁶⁵⁴ figyelemmel továbbá az Alaptörvény önmagára vonatkozó értelmezési követelményeire.⁶⁵⁵ Az alkotmánykonform értelmezés nem egyszerűsíthető rendszertani értelmezésre,⁶⁵⁶ és nem is csupán egy az értelmezési módszerek közül, ugyanis minden jogértelmezés végső mércéje az, hogy tartalmi alkotmányossági szempontoknak megfelel-e.⁶⁵⁷ 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.⁶⁵⁸ Az Alkotmánybíróság szerint a többféleképpen értelmezhető jogszabályszöveg normatartalommal kitöltésekor 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.⁶⁵⁹ Ezzel az Alkotmánybíróság implicite 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,⁶⁶⁰ másrészt a

⁶⁵¹ 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 137.

⁶⁵² 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 266.

⁶⁵³ 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.

⁶⁵⁴ „Az Alaptörvénynek ez a rendelkezése a bíróságok számára alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélkező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék” Lásd pl. 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33] és 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29].

⁶⁵⁵ 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).

⁶⁵⁶ A JGYE-At. 2016 ilyen egyszerűsítő módon azonosítja, 50. és 55.

⁶⁵⁷ Lásd Reschke: i. m. 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.

⁶⁵⁸ 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.” Az egyenjogúság követelményének megsértésétől az objektíve önkényes bírói jogértelmezésig vezető érvelési irányt a 3095/2016. (V. 12.) AB végzés beható elemzésével értékeli Vissy: i. m. 626-630.

⁶⁵⁹ 9/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [30], megerősítve: 3280/2017. (XI. 2.) AB határozat, Indokolás [32].

⁶⁶⁰ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 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

„felülvizsgálati típusú”, bírói döntés ellen benyújtható (ún. valódi vagy individuális) alkotmányjogi panasz,⁶⁶¹ harmadrészt az Alkotmánybíróság részéről a „proaktív” alkotmányos követelmény megállapítása.⁶⁶² A konkrét, bíró által kezdeményezett utólagos normakontroll interpretációs szempontból annyiban preventív, hogy ha a bíró az alkalmazandó jogot értelmezve nem talál alkotmánykonform jelentést tartalmat, 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,⁶⁶³ és eldönti, hogy a bíróság értelmező tevékenységében az alkotmányossági érveket megfelelően használta-e. Ezzel a bírói alapjogkonform értelmezési gyakorlatot érdemi kontroll alatt képes tartani – de csak azt, és nem általában az alkotmánykonform értelmezést.⁶⁶⁴ Végül, az Alkotmánybíróság jogkövetkezményként megállapíthat alkotmányos követelményt, annak érdekében, hogy az ügyben érintett norma értelmezési bizonytalanságait megszüntesse, és megadja annak alkotmánykonform értelmezési tartományát.⁶⁶⁵ Az alkotmányos követelmény megállapítására

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.

⁶⁶¹ 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.

⁶⁶² 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.

⁶⁶³ Ennek elsődleges „terepe” az Abtv. 27. §-a szerinti panasz, bár álláspontom szerint az Abtv. 26. § (1) bekezdésében 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 alaptörvényesítő, akkor ez arra is utal, hogy a rendes bíróság nem használta értelmezési támpontként az Alaptörvényt.

⁶⁶⁴ Lásd Jakob: A bírói jogértelmezés... 93.

⁶⁶⁵ 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 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 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 kötve van ahhoz a konkrét ügghöz, amelyben az alkotmányos követelmény megfogalmazása szükségessé válik.”

irányuló gyakorlat esetében azonban fontos a következetesség, hogy a jogalkalmazók számára valóban érdemi irányt mutasson normakonfliktus esetén.⁶⁶⁶

3.6.4. Az Alkotmánybíróság gyakorlata

A bíróságok jogértelmezésének alkotmányos kereteit kijelölő 28. cikket az Alkotmánybíróság egyre intenzívebben használja.⁶⁶⁷

Előbb meghatározta a *bírói kezdeményezés feltételeit* az alkotmánykonform értelmezés követelményére tekintettel.⁶⁶⁸

- 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,⁶⁶⁹ 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 jogbiztonság elvének részét képező normavilágosság sérelmét állítja, nem elegendő arra hivatkoznia, hogy az ügyben

⁶⁶⁶ Az alkotmányos követelménnyel szemben támasztható „követelményekkel” kapcsolatban figyelemre méltók *Stumpf István*nak 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.”

⁶⁶⁷ 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. 2013/14-től a 28. cikk értelmezése egyre árnyaltabbá vált.

⁶⁶⁸ Első alkalommal összefoglalatlan 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]

⁶⁶⁹ 3153/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [10].

alkalmazandó jogszabályi rendelkezéseket nem tudja megállapítani, vagy nem tudja azokat egyértelműen értelmezni.

Majd az 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.”⁶⁷⁰

- A bíróságtól elvárható, hogy ismerje fel az ügy alapjogi érintettségét, és /vagy
- az ügyben alkalmazandó szabályt az alaptörvény releváns alapjogi rendelkezésére (az érintett alapjog alkotmányos tartalmára) figyelemmel értelmezze.⁶⁷¹ 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”.⁶⁷²

Következetes gyakorlat, hogy alkotmányjogi panasz nem alapítható a 28. cikkre, mert az a bíróságoknak címzett jogértelmezési szabály, és nem Alaptörvényben biztosított jog.⁶⁷³ Viszont ezt árnyalja a 23/2018. (XII. 28.) AB határozat (az MNB mint közhatalmi szerv alkotmányjogi

⁶⁷⁰ 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]. L. 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 eljáró 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” – itt az Alaptörvényben biztosított jog relevanciájának figyelmen kívül hagyása, illetve az alkotmányos tartalomtól eltérő jogértelmezés nem konjunktív, hanem alternatív feltételek, vagyis eszerint bármelyik okozhatja az alkotmánykonform értelmezés sérelmét (kiemelés a szerzőtől).

⁶⁷¹ 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [17].

⁶⁷² 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 l. 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.”

⁶⁷³ 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 alapjogot tartalmaz, 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, bírónak szóló követelményről.

panasza 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.⁶⁷⁴

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 végső soron az Alkotmánybíróságnak kell gondoskodnia,⁶⁷⁵ 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.”⁶⁷⁶ „Kirívó jogértelmezési hibák megvalósulásának hiányában a jogszabályokat a bíróságok önállóan értelmezik, és az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki.”⁶⁷⁷ „Az Alkotmánybíróságnak tartózkodnia kell attól, hogy valamely jogági dogmatikához tartozó kérdés helytállóságát, törvényességét, vagy kizárólag valamely törvényértelmezési problémát vizsgáljon.”⁶⁷⁸, ⁶⁷⁹ „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.”⁶⁸⁰ A 28. cikk alkalmazásánál a bíróságok számára abszolút határ, hogy nem vezethet *contra legem* értelmezéshez, és nem eredményezheti a szakjogi normatartalom mellőzését, annak

⁶⁷⁴ 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 felhatalmazott bírói fórum – esetünkben az Alkotmánybíróság – a szövegben explicit módon fel nem lehető ideológiai szempontok érvényesítésére kötelezi a rendes bíróságokat, a jogalkotó szándékára támaszkodó jogértelmezési módszer előírásával.” Kovács Ágnes: Tájékoztató a bíróságok működéséről az Alkotmánybíróság „MNB-határozata” – szkeptikus olvasat. *Fundamentum* 2019/1–2. 115–116.

⁶⁷⁵ Lásd 3241/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [35]: „Az Alaptörvénnyel összhangban történő jogértelmezés megvalósulásának biztosítása végső soron az Alkotmánybíróság feladata.”

⁶⁷⁶ 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14].

⁶⁷⁷ 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13].

⁶⁷⁸ 3003/2012. (VI. 12.) AB végzés, Indokolás [4], 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33].

⁶⁷⁹ Ezt emeli ki a hatalommegosztásra hivatkozással *Czine* Ágnes, 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 visszaemlékezni arra a már említett dogmatikai összefüggésre, hogy alkotmánykonform értelmezés esetén a bíró – vagy az alkotmánybíróság – más lehetséges értelmezéseket szükségképpen kizár, vagyis félretevez, amivel részleges implicit megsemmisítést végez.

⁶⁸⁰ 3237/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3309/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5]

félretételét.⁶⁸¹ A *contra legem* jogértelmezés és jogalkalmazás azonban önmagában nem alapozza meg az alaptörvény-ellenességet, hanem annak egyben *contra constitutionem* is kell lennie,⁶⁸² azaz – jellemzően – a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés) sérelmét kell okoznia.⁶⁸³

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 eljáró 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.”⁶⁸⁴ 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”.⁶⁸⁵ Nehezíti azonban a bíróságok helyzetét, és alapjogvédelmi feladatuk ellátását, ha az Alkotmánybíróság értelmezése egyes alaptörvényi rendelkezésekkel összefüggésben nem egységes tartalmú.⁶⁸⁶ 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.⁶⁸⁷

⁶⁸¹ 9/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [30]. L. ehhez Stumpf István különvéleményét: „Konzekvensen tartom magam a 3023/2016. (II. 23.) AB határozat kapcsán elfoglalt álláspontomhoz: az Alaptörvény 28. cikke kógens 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. Máskülönben 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].”

⁶⁸² 3280/2017. (XI. 2.) AB határozat, Indokolás [38].

⁶⁸³ 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.”

⁶⁸⁴ 3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [53].

⁶⁸⁵ 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].

⁶⁸⁶ Lásd *Czine* Ágnes párhuzamos indokolását, 25/2016. (XII. 21.) AB határozat, Indokolás [45].

⁶⁸⁷ Lásd ehhez *Czine* Ágnes 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 megtiltása 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 alapjoga [...] nem

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 határozattal 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.”⁶⁸⁸

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

teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti 'szuperbíró' 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.”

⁶⁸⁸ 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [46].

a KJME szerinti értelmezés miatt 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.⁶⁸⁹ 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.⁶⁹⁰

Következtetések

Mindezek alapján arra következtetünk, hogy egy új, chartális alkotmány, amely nem előzmény nélküli, az alkotmányos gyakorlatot hosszú távon formálja. Avagy, 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 minőségén (koherenciáján, ellentmondás-mentességén, alkotmánybírói értelmezésének következetességén). 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 *telosát* –, amely a konfliktusok feloldása és a viták eldöntése. Ehhez az alkotmány – és más, ágazati kódexek is – segítséget nyújtanak a bíróság számára jogi értéként megfogalmazott alapelvek, alapjogok, tilalmak, alkotmányos célok meghatározásával,⁶⁹¹ de a helyes társadalmi értékrend közvetítése, a versengő értékek közötti mérlegelés és az arányosság szempontjainak érvényre juttatása a bíróság feladata.⁶⁹²

⁶⁸⁹ Így látta ezt korábban az Alkotmánybírói Hivatal 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 hivatkozza a 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [40].

⁶⁹⁰ A többségi határozatnak a bírói jogfejlesztésre vonatkozó álláspontját *Czine Ágnes, Lenkovich Barnabás, Sulyok Tamás* különvéleménye, valamint *Kiss László és Varga Zs. András* párhuzamos indokolása kifejezetten elutasítja.

⁶⁹¹ Ádám: Alkotmányi értékek... 39.

⁶⁹² Menyhárd Attila: Szöveg, jog, értelmezés. In: A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli (szerk. Chronowski Nóra et al.). Gondolat, Budapest 2017. 303-306.

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.⁶⁹³ A globalizációra, az államok közötti hálózatos kapcsolatokra és az európai integráció fejlődési irányára tekintettel jogi szempontból a megosztható és többemű szuverenitásfelfogás (*pooled, shared sovereignty*)⁶⁹⁴ 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 kötelékben önmaga – saját magára is kötelező – közjogának 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 legitimitációjára 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 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 döntsön 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 jogosítványaikat 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.

⁶⁹³ Trudy Jacobsen – Charles Sampford – Ramesh Thakur (ed.): *Re-envisioning Sovereignty: The End of Westphalia?* Routledge, Abingdon, New York 2016. 1–7.

⁶⁹⁴ Vincze Attila: *Osztott szuverenitás – többszintű alkotmányosság*. In Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.): *A köztársasági Alkotmány 20 éve*. Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány, Pécs 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. ELTE Eötvös, Budapest 2017. 9–19.; J. 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.

A nemzetközi (uniós) intézmények és a tagállamok kompetenciavitaiban az állami szuverenitás gyakran felmerül jogi érveként, kérdés azonban, hogy mi annak jelentésértelme. 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” kompetenciája⁶⁹⁵ – 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.⁶⁹⁶ 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-klauszula, amely megteremti a belső, alkotmányjogi alapját és keretét annak, hogy Magyarország az Európai Unióban tagállamként részt vehessen.⁶⁹⁷ Az Unió a célkitűzéseit a szerződésekben ráruházott hatáskörök keretein belül valósítja meg.⁶⁹⁸ a hatáskör-átruházás elvének megfelelően kizárólag a tagállamok által a szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el, és minden olyan hatáskör, amelyet a szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.⁶⁹⁹ 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 szerződésekben 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 klauszula (2) és (4) bekezdése releváns, míg a (3) bekezdés jogforrástani szempontból lényeges. A felhatalmazó rendelkezés

⁶⁹⁵ E kompetenciakijelölő előírások olyan jogi normák, amelyek a kompetenciarend felett önmagukban rendelkeznek – hatáskör alapítására szolgálnak (Kompetenz-Kompetenz). Lásd pl. Ingolf Pernice: Multilevel Constitutionalism in the European Union. European Law Review 2002. 519.

⁶⁹⁶ 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. HVG-ORAC, Budapest 2011. 9–44.

⁶⁹⁷ 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://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/acc_2003/sign

⁶⁹⁸ Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 3. cikk (6) bekezdés.

⁶⁹⁹ Vö. az EUSZ 5. cikk (2) bekezdésével.

2002-ben került az Alkotmányba, az Alkotmánybíróság uniós csatlakozást megelőző gyakorlatát is figyelembe véve.⁷⁰⁰ 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.⁷⁰¹ 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.”⁷⁰²

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.⁷⁰³

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

⁷⁰⁰ 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: Magyar alkotmányosság az európai... 31–52.; nem tartotta szükségesnek pl. Kecskés László: Magyarország EU-csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségessé vált alkotmánymódosítás folyamata (I. rész). Európai Jog 2003/1. 21–30. és Kecskés László: Magyarország EU-csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségessé vált alkotmánymódosítás folyamata (II. rész). 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: A magyar közjog alapintézményei. Pázmány Press, Budapest 2020. 147–148.

⁷⁰¹ 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 698, 705.; 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Rendelkező rész.

⁷⁰² 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Rendelkező rész.

⁷⁰³ A határozat közvetlenül közzététele után és azóta is számos szakirodalmi reflexiót váltott ki. Lásd pl. Blutman: Szürkületi zóna... 2–14.; Chronowski-Vincze: Önazonosság és... 117–132., 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.; 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. ELTE Eötvös, Budapest 2017. 75–92.; Kéri Veronika – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény E) cikkének értelmezéséről. Jogesetek Magyarázata 2017/1–2. 5–15.; Beáta Bakó: The Zauberlehrling Unchained?: The Recycling of the German Federal Constitutional Court's Case Law on Identity-, Ultra Vires- and Fundamental Rights Review in Hungary. ZaöRV 2018/4. 863–902.; Orbán Endre: Alkotmányos identitás az Európai Unióban. MTA JTI, Budapest 2020. 75–99.

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.”⁷⁰⁴

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 megítélésekor”.⁷⁰⁵ 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”.⁷⁰⁶ 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 kötelességként az R) cikk (4) bekezdésébe került. A jogfejlődés iránya az aktív szuverenitás- és identitásvédelem lehetőségét teremti meg, de ez egyelőre nem konkretizálódott: az új felülvizsgálati mércék tartalmát az Alkotmánybíróság esetről esetre határozza majd meg.⁷⁰⁷

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 menedékjogot kérő személy kvóták szerinti elosztásáról két éven belül az Európai Unió különböző tagországaiba.⁷⁰⁸ 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-ai érvénytelen kvótanépszavazást követően,⁷⁰⁹ a kormány 2016. október 10-én nyújtott be alaptörvény-módosító javaslatot.⁷¹⁰ Ennek célja volt

⁷⁰⁴ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [60].

⁷⁰⁵ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [60].

⁷⁰⁶ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [67].

⁷⁰⁷ Lásd pl. a fenntartott szuverenitás védelméhez 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.

⁷⁰⁸ Az Európai Unió Tanácsának 2015. szeptember 22-én elfogadott 2015/1601. számú határozata (EUT határozat).

⁷⁰⁹ Zoltán Sente: The Controversial Anti-Migrant Referendum in Hungary is Invalid, <https://bit.ly/3cs2Uca>

⁷¹⁰ Irományszám T/12458. Érkezett 2016. október 10. <https://bit.ly/3qKHrA4>

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. 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-kevésbé az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 4. cikk (2) bekezdésére rímelő elemekkel; az alkotmányos identitás védelmének kötelezettségét pedig az uniós tagságtól eloldva, általános követelményként határozta volna meg a preambulumban és az R) cikkben.⁷¹¹ 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 alkotmánymódosításként⁷¹² értékelhető.

A genesisben nem mellékszál, hogy a C-643/ 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.⁷¹³ 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 Európai Unió működéséről szóló szerződés (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 vesztette hatályát a 22/2012. (V. 11.) AB határozat (kontinuitás-döntés), amely figyelembe vette az Alaptörvény

⁷¹¹ 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.”

⁷¹² Drinóczi Tímea: Informális alkotmánymódosítás alkotmányértelmezéssel. Dialóg Campus, Budapest 2020. 131–136.

⁷¹³ C-643/15. Council v Slovakia; C-647/15. Council v. Hungary, Judgment of 6 September 2017, ECLI:EU:C:2017:631.

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 ügyvel 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 megállapított, primer uniós jogra vonatkozó absztrakt utólagos normakontroll-hatásköréről 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 önazonosság” toposzának 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 önazonosságát.

Ez a három kontrollterület első pillantásra szűkítésnek tűnik az Alaptörvényen belül, egyfajta érinthetetlen lényegét 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”.⁷¹⁴ 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, mint az Alaptörvény védelmére rendelt legfőbb szervnek is csak az lehet az elsőrendű feladata, hogy az alapvető

⁷¹⁴ Sajnálatos ugyanakkor, hogy ez az összefüggés az utóbbi években a testület számára nem volt ennyire 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.

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 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.⁷¹⁵

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 (EUIIN-ügy),⁷¹⁶ 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 Lászlónak 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 alkotmányellenességet megállapító határozata a Magyar Köztársaság 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 szólt, de semmiképpen nem az *ultra vires* elvről.⁷¹⁷

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, hogy hogyan lehet ezt a két alkotmányossági mércét (*ultra vires* és identitás)

⁷¹⁵ Az uniós jog „ellenében” hivatkozható alapjogi kontroll lehetőségéhez, figyelemmel az EU Alapjogi Charta 53. cikkére, lásd bővebben Blutman: Szürkületi zóna... 8.

⁷¹⁶ Vincze Attila: Az Alkotmánybíróság esete az Unió által kötött nemzetközi szerződésekkel. Európai Jog 2008/4. 27–34.

⁷¹⁷ Blutman László: A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemben. Alkotmánybírósági Szemle 2010/2. 90–99.

elválasztani. A magyar határozat tehát kölcsönzés, de ennek, mint minden legal *transplant*nak,⁷¹⁸ 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 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, legalábbis 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

⁷¹⁸ 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.

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 vétele. 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 fogalmköréhez tartozó *ultra vires* kontroll igazolására a népszuverenitás-érvelés nemcsak dogmatikai képzavar, hanem – tévesen és a normatív nemzetekfelettség elvével ellentétesen – arra engedhet következtetni, hogy végső soron igénybe vehető a népszavazás is uniós jogi aktusok alkalmazásának tagállami megvételéhez.⁷¹⁹

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 Alkotmánybíróság viszont mindeddig adós maradt annak a kérdésnek a megválaszolásával, hogy mi a demokráciának és az emberi méltóságnak az sajátosan német tartalma, ami megkülönbözteti az uniós jogi tartalomtól. Nyilvánvaló, hogy kardinális különbségeket kellene kimutatni, ami az identitás, az önazonosság sérelmével jár. Az önazonosság és 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” (Schmitt)⁷²⁰ 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 is rámutatott párhuzamos indokolásában.⁷²¹ A határozat szerint azonban ezt a szövegnek nem is kell tételeznie, vagy utalnia 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

⁷¹⁹ Pedig ezt már a kvóta-népszavazás esetében sem lehetett volna alkotmányosnak elismerni. Pozsár-Szentmiklós Zoltán: A Kúria végzése a betelepítési kvótáról szóló népszavazási kérdéstről. Jogesetek Magyarázata 2016/1–2. 77.

⁷²⁰ Carl Schmitt: Der Begriff des Politischen. Duncker & Humblot, Berlin 1963.

⁷²¹ Varga Zs. András párhuzamos indokolása, [111]: a határozat „nem fejtette ki, hogy ennek a megállapításnak mi a jogi alapja”.

Alaptörvény ebből vezethető le; vagy politikai alapdöntés (Schmitt nyomán),⁷²² amelynek az Alaptörvény csupán szerény, pozitív jogi kivételése.⁷²³ 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,⁷²⁴ 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 lehetne lemondani, mivel jogi tények jogalkotás útján nem változtathatók meg”.⁷²⁵

Ebből ugyanakkor az is következik, mint Stumpf István párhuzamos indokolása is rámutat, hogy létezik valamiféle Alaptörvény feletti norma, amely „egyfajta láthatatlan Alaptörvény”,⁷²⁶ 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 formulákból való kiindulás előnyben részesítése [...] elkerülhetetlenül magával hozza, hogy az Alaptörvény konkrétabb rendelkezései lassanként háttérbe szorulnak és elveszítik jelentőségüket. Ez pedig egy fok után az Alaptörvény alkotmánybírák általi újraírását hozza létre, és ez az alkotmányozó hatalom helyére lépést jelenti”,⁷²⁷ amely nem más, mint „az alkotmánybíráskodási imperializmus”.⁷²⁸

Érdemes röviden kitérni a határozattól függetlenül is a közép-európai alkotmánybíráskodásban oly divatossá vált alkotmányos identitás toposzra, amely – elszakadva a német gyökerétől – 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 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

⁷²² Carl Schmitt: Verfassungslehre. Berlin 1928. 3–11.

⁷²³ Uo. 11–20.

⁷²⁴ Az Alkotmánybíróságnak a történeti alkotmánnyal kapcsolatos ellentmondásos gyakorlatához lásd Vörös Imre: A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Jogtudományi Közlöny 2016/10. 491–508. A történeti alkotmányon alapuló értelmezés dilemmáihoz lásd Sente Zoltán: A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben. Közjogi Szemle 2011/3. 5–10.

⁷²⁵ Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása, [112].

⁷²⁶ Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása, [109].

⁷²⁷ 27/2015. (VII. 21.) AB határozat. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása, [64].

⁷²⁸ 988/B/2009. AB határozat, ABH 2011, 2037. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

tagállam megakadályozza, és ezzel egyfajta identitás-vétót vessen be az uniós jog elsőbbségével szemben.

Ha az identitás a különbözést hangsúlyozza, akkor beletartozhat-e az alkotmányos identitásba az, amiben minden tagállam alkotmányának hasonlóknak kellene lennie (pl. EUSz 2. cikk alapelvei)? Ez egyelőre kétséges, az identitás vélhetően a közösön 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. Nevezzük azonban akár alkotmányos identitásnak a szuverenitás új köntösét, a jogilag releváns kérdés e körben az, hogy a „tiszteletben tartás” értelmében mely fórum dönt az alkotmányos identitásról, annak határaitól és az azt érintő uniós aktusokról. A nemzeti vagy alkotmányos identitás / tagállami szuverenitás védelme nem önérték, azt az együttműködő alkotmányosság keretei között lehet csupán érvényesíteni,⁷²⁹ és nem véletlen, hogy az uniós kötelezettségvállalás rendszertanilag a szerződésen 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 biztosítani 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 sikerrel járt. Az Alaptörvény hetedik módosítása 2018-ban⁷³⁰ az E) cikk (2) bekezdését – a közös hatáskörgyakorlás szükséges mértékének konkretizálása érdekében – a következőképp 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.”⁷³¹ Ezzel 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 *Nemzeti hitvallás* pedig kimondja: „Valljuk, hogy a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése 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 2021 decemberéig.

⁷²⁹ Hasonlóan lásd Schanda Balázs: Az alkotmánybíráskodás új szerepe az Alaptörvény első évtizedében: Kompromisszumok, identitás és jogfejlesztés. 9 Acta Humana 2021/2. 117-134., különösen 120-124.

⁷³⁰ Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása (2018. június 28.) 2. cikk.

⁷³¹ Az Alaptörvény hetedik módosítására irányuló javaslat indokolása: „[a]z E) cikk javasolt kiegészítése a jelenlegi (2) bekezdés »szükség szerint« fordulatát konkretizálná és töltené meg tartalommal, mely lényegében az uniós hatáskörgyakorlás világos pontosítását jelentené.” Az indokolásból az is kiolvasható, hogy erre az EUSz 4. cikk (2) bekezdésében megjelenő, tagállami nemzeti identitás tiszteletben tartása és az alkotmányos önazonosság védelme érdekében van szükség.

A fenntartott szuverenitás véelme az Egységes Szabadalmi Bíróságról szóló 9/2018. (VII. 9.) AB határozat határozatban fejlődött tovább.⁷³² Az Alkotmánybíróság kiindulópontja a következő volt: „A megerősített együttműködésre vonatkozó szabályokat az Európai Unióról szóló Szerződés 20. cikke és az EUMSZ 326-334. cikkei tartalmazzák. [...] E rugalmas keret lehetővé teszi, hogy az azt aláíró tagállamok eltérő ütemben működjenek együtt azokhoz képest, akik nem részesei a megerősített együttműködésnek, azzal a megszorítással, hogy a megerősített együttműködésnek összeegyeztethetőnek kell lennie az alapító szerződésekkel és az Európai Unió jogával. A 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban [...] az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény 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 véelme).”⁷³³ 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 véelme megszorító értelmezést igényel,⁷³⁴ az Alaptörvény ilyen nem tartalmaz,⁷³⁵ hanem pontosan az ellenkezőjét: azt a parancsot, hogy Magyarország az integrációs folyamatban közreműködik, amely az Alkotmánybíróság által posztulálttal éppen ellentétes tartalmú véelmet indukálna. Miután az Alkotmánybíróság rögzítette a számára kedvező kiinduló véelmet, *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)

⁷³² Chronowski Nóra – Vincze Attila: Az Alkotmánybíróság az Egységes Szabadalmi Bíróságról – zavar az erőben. Jogtudományi Közlöny (73) 2018/11. 477-485.

⁷³³ 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [29-30].

⁷³⁴ 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [31].

⁷³⁵ 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: Az alkotmányos demokrácia... 175-193., Takács Péter (szerk.): Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság: Interdiszciplináris megközelítések. Gondolat – MTA TK JTI, Budapest-Győr 2015.

cikke szerinti uniós jog részévé, amennyiben ennek jogalapja az alapító szerződésekben megtalálható.”⁷³⁶ 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 legújabb X/00477/2021, 2021. december 7-én meghozott 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.⁷³⁷ (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 méltóságértelmezés 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.”⁷³⁸

Ezt követően a határozat az uniós jog hatékony érvényesülésének elvét visszazármatatja az Unió intézményeinek hatáskörgyakorlására, és a megosztott hatáskörökkel összefüggésben leszögezi: „Az előfoglalás elvének terjedelme ugyanakkor nem abszolút jellegű: az csupán a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményével összhangban, annyiban alkalmazandó, amennyiben az Európai Unió intézményei az adott, nem kizárólagos hatáskört ténylegesen és hatékonyan gyakorolják.”⁷³⁹ A problémát az okozza, hogy a „megosztott” hatáskörök is differenciáltak, azon belül a szakirodalom megkülönbözteti a

⁷³⁶ 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [32].

⁷³⁷ X/00477/2021. sz. ügy, 2021. december 7. 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.

⁷³⁸ X/00477/2021. sz. ügy, 2021. december 7. AB határozat, Indokolás [66]

⁷³⁹ X/00477/2021. sz. ügy, 2021. december 7. AB határozat, Indokolás [68]

ténylegesen megosztott /versengő, illetve komplementer / szomszédos / párhuzamos hatásköröket.⁷⁴⁰ 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 kizárólagossá tételét, ugyanakkor konfliktus esetén (ha a tagállami jogszabály ellentétes az uniós joggal), akkor a tagállami jognak kell meghátrálnia.⁷⁴¹ 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”⁷⁴² – 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 hatáskörgyakorlás (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.⁷⁴³ 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.

A határozat az alkotmányos önazonosságot is igyekszik konkretizálni, és lehetséges hatókörét széles értelemben megvonni,⁷⁴⁴ de a konkrét ügyben csak arra jut, hogy a szuverenitás és az identitás egymást átfedő fogalmak, amelyet levezet az államalapítástól a kiegyezésig.⁷⁴⁵ Utána valószínűleg a 20. században semmi releváns nem történt az ország területi integritásával és szuverenitásával.

⁷⁴⁰ A fogalomhasználat nem egységes, lásd: Vincze – Chronowski: Magyar alkotmányosság... 411-417., Blutman: Az Európai Unió joga – a Bercit után... 163-166., Kecskés László: EU-jog és jogharmonizáció. HVG-ORAC, Budapest 2009. 594-602. Kecskés fogalomhasználatában a primátus/szupremácia elsődlegességgként, az előfoglalási hatás (pre-emption) elsőbbséggként jelenik meg.

⁷⁴¹ Kecskés: EU-jog... 607.

⁷⁴² X/00477/2021. sz. ügy, 2021. december 7. AB határozat, Indokolás [78]

⁷⁴³ X/00477/2021. sz. ügy, 2021. december 7. AB határozat, Indokolás [80]

⁷⁴⁴ X/00477/2021. sz. ügy, 2021. december 7. 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.”

⁷⁴⁵ X/00477/2021. sz. ügy, 2021. december 7. AB határozat, Indokolás [88]- [110].

3.7.2 Nemzetfelfogás

A következőkben az Alaptörvény értékvilágát a nemzeti identitás, az etnicitás⁷⁴⁶ 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.⁷⁴⁷ 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. Az elmúlt évtizedekben a magyar társadalom értékstruktúráját a zártság, az intolerancia, a bizalomhiány, a civil és politikai inaktivitás jellemzi.⁷⁴⁸ 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 aláírva legalizált vagy igazolt vissza rendkívül sajátos társadalmi gyakorlaton alapuló megoldásokat.

A demokrácia elve szempontjából 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.

A „*nép*” egzakt jogi megragadása nyilván nem egyszerű, mivel bizonyos helyzetekben a nép a választójoggal rendelkező állampolgárok körével azonosítható (például népszavazás, képviselőválasztás 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 hitvallásban „narrátorként” a magyar nemzet tagjait jelöli a szöveg nyitómondata, a záró mondat viszont már Magyarország

⁷⁴⁶ 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 mint kollektívum reprezentációját, társadalmi-politikai érdekeinek érvényesítését tükrözi vissza.

⁷⁴⁷ 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*. Gondolat, Budapest 2004. 27–41.

⁷⁴⁸ Tóth István György: *Bizalomhiány, normazavarok, igazságtalanságérzet és paternalizmus a magyar társadalom értékstruktúrájában*. TÁRKI, Budapest 2009. 13.

polgárait. Az alkotmányozó hatalom forrása eszerint a nemzet, míg e hatalom letéteményeseként a zárszóban a 2010-ben megválasztott Országgyűlés képviselői jelennek meg.⁷⁴⁹ 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 kisebbséghez (az új szóhasználatban: Magyarországon élő nemzetiséghez) 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,⁷⁵⁰ ennyiben kétségtelenül a B) cikkben meghatározott nép körébe tartoznának. Ugyanakkor a preambulum nyelvtani szempontból egyértelműen megkülönbözteti 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 nyelviileg meglehetősen manifeszt módon zárja ki a nemzetiségeket a „mi” köréből, és ezért is szükséges „őket” úgymond reintegrálni legalábbis az „államba” a XXIX. cikk és a preambulum szövegében -- de még mindig nem a nemzetbe. Ez azonban problematikus, mivel a preambulum a nemzetet kifejezetten az állam „fölé” helyezi.⁷⁵¹

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,⁷⁵² s a preambulum is hangsúlyozza „az elmúlt évszázad viharaiiban 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

⁷⁴⁹ „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, úgymint 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.)

⁷⁵⁰ 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 megóvjuk.” XXIX. cikk (1) A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.

⁷⁵¹ Herbert Küpper: Ungarns Verfassung vom 25. April 2011. Einführung – Übersetzung – Materialien. Peter Lang, Frankfurt am Main 2012. 55-56.

⁷⁵² A Velencei Bizottság 621/2011. sz. véleményében az alaptörvény D) cikkéhez meglehetősen kritikusan viszonyult, és hangsúlyozta, hogy azt kizárólag a Q) cikk (2) bek.-ével 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 adott kisebbség él. Ez magában foglalja a kollektív jogok (és az önkormányzáshoz 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.

nemzet-felfogás Közép- és Kelet-Európában a 19. században volt általános.⁷⁵³ Ebben a megközelítésben a „velünk élő nemzetiségek” fordulat alkalmazása szintén a többségtől való megkülönböztetést hangsúlyozza. Az etnikai köteléket a D) cikkben 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).⁷⁵⁴

Az Alaptörvény szövegében tehát a nemzet definíciója ellentmondásos,⁷⁵⁵ mert keveredik az államnemzet és a kultúrnemzet koncepció.⁷⁵⁶ A B) cikkben említett nép 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 értékválasztást 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.⁷⁵⁷ A 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 képviseletük a 2010-ben választott

⁷⁵³ Georg Brunner: Nationality Problems and Minority Conflicts in Eastern Europe: Strategies for Europe. Bertelsmann Foundation, Gutersloh 1996. 9-10; Pákozdi Csaba – Sulyok 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. 43-55; Herbert Küpper: Paternalista kollektívizmus és liberális individualizmus között: az új magyar Alaptörvényben rögzített emberkép normatív alapjai. Közjogi Szemle 2012/3. 9.

⁷⁵⁴ Körtvélyesi Zsolt: Az „egységes magyar nemzet” és az állampolgárság. Fundamentum 2011/2. 49-50.

⁷⁵⁵ Jakab: Alkotmánybeli nemzetfelfogások és Európa vegyes etnikumú társadalmi. In Uó.: Az európai alkotmányjog nyelve... 233–267.; Majtényi Balázs: Alaptörvény a nemzet akaratából. Állam- és Jogtudomány 2014/1. 80.

⁷⁵⁶ 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 érdemességét, és a nemzetiségek, vagy a menekültek, letelepültek, külföldiek családjainak kizárását e védelemből. A „nemzet” tehát itt is az államnemzet koncepció szerint értelmezendő, bár szerencsésőbb lett volna a családdal kapcsolatban a bővítényt 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. Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2019. 487-511.

⁷⁵⁷ Körtvélyesi szerint a preambulum a kultúrnemzet fogalmat tartalmazza. Körtvélyesi Zsolt: From »We the People« to »We the Nation«. In Tóth Gábor Attila (ed.): Constitution for a Disunited Nation. CEU Press, Budapest 2012. 113-114.

parlamentben).⁷⁵⁸ 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 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.⁷⁵⁹

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 visszaélésszerű használata nem vezethetőek le az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatából, amely az 1990-es évek elején az emberi méltóságot mint „anyajogot”, mint 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 elmaradott társadalmi gyakorlat volt, az Alkotmánybíróság határozottan elkötelezte magát az emberi méltóság védelme mellett, és így a szociális (szolidaritási) jogok nagyobb hangsúlyt kaptak, különösen a rászorultságon alapuló szociális ellátással kapcsolatban.

Bár az alaptörvény a *méltóság* értékét a preambulumban⁷⁶⁰ 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

⁷⁵⁸ 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. kötet. Pázmány Press 2013. 434, 437; Majtényi Balázs: Legislative Stupidities in the New Hungarian Constitution. Peace Human Rights 2012/1. 118.

⁷⁵⁹ Kovács Kriszta: Equality: The Missing Link. In Tóth (ed.): Constitution for a Disunited Nation... 186., Balázs Majtényi – Ákos Kopper – Pál Susánszky: Constitutional othering, ambiguity and subjective risks of mobilization in Hungary: Examples from the migration crisis. 26 Democratization 2019/2. 173-189.

⁷⁶⁰ „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]

sérthetlenségét XV. cikke tartalmazza az egyenlőségi jogokat és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A védett tulajdonságok között azonban nem említi a szexuális irányultságon,⁷⁶¹ 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. 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.⁷⁶² Érdemes azt is megemlíteni, hogy az esélyegyenlőséget célzó előnyben részesítés lehetőségével érintett csoportok felsorolásában a roma kisebbség nem szerepel.⁷⁶³ 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 nem csak nemzeti kisebbségek élnek, hanem két etnikai csoport is: a roma és a ruszin. Ami a nyelvi és a kulturális jogokat illeti, a kisebbségi nyelvek védelmére vonatkozó köteletségvállalás csak a preambulumban található, míg a magyar nyelv és jelnyelv védelme az alapvető elvek között is garantált (Az Alaptörvény H) cikkében),⁷⁶⁴ azaz normatív rendelkezés, amely elrendezés nem az alkotmány minimálkonszenzus-jellegét és integráló

⁷⁶¹ A Velencei Bizottság szintén hiányolta a szexuális orientáción alapuló megkülönböztetés tilalmának nevesítését. Lásd a Velencei Bizottság 621/2011. sz. állásfoglalásának 76-80. pontjait.

⁷⁶² Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés: Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

⁷⁶³ Kovács: Equality... 193-194.

⁷⁶⁴ 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).”

funkcióját, hanem a többségi társadalmat védő, erősítő sajátos alaptörvényi szemléletnek felel meg.⁷⁶⁵

Sajátosan reflektálja az etnicitás problémáját a negyedik alaptörvény-módosítás véleményszabadságot korlátozó szabálya. A IX. cikk (5) bekezdése szerint: „[a] véleménynyilvánítás 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 véleménynyilvánítás 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.⁷⁶⁶ A véleményszabadság 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.⁷⁶⁷

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 büntetethőséget kizáró okként meghatározott jogos védelemhez, amely az alaptörvény önérdékkövető szemléletétől eltérően korszerű szolidaritási elemet tartalmazva „kezelet 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 címezte a roma népesség, amelynek mélyszegénységben élő tagjai – legalábbis a társadalmi köztudat szerint – el „szoktak” követni tulajdon elleni szabálysértéseket.⁷⁶⁸ 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 államcélként jelent; ami a hatályos alkotmányhoz képest visszalépésként értékelhető. Az ellátási jogcímek között (rászorulók körében) az idős kor nem jelenik meg a XIX. cikk (1) bekezdésében, hanem az a rászorultsági esetektől elválasztva, a (4) bekezdésben önállóan szerepel. A társadalombiztosítás alkotmányos intézményként nem található meg a szövegben, helyette a „szociális intézmények és intézkedések rendszere” fordulatot alkalmazza a (2)

⁷⁶⁵ Bár a nemzetiségi nyelvhasználatot a peres eljárásokban – legalább alkotmányos követelményként – az 2/2021. (I. 7.) AB határozat az egyenlő méltósághoz való jog megerősítése mellett védelemben részesítette.

⁷⁶⁶ 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.”

⁷⁶⁷ 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.

⁷⁶⁸ Kovács: Equality... 190.

bekezdés, mint a megfogalmazott állame cél 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 „közösség 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.⁷⁶⁹ 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.⁷⁷⁰ Ez a cikk csak két esetben említ jogokat, először is az idősek 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.⁷⁷¹

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 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

⁷⁶⁹ Kovács: Equality... 191.

⁷⁷⁰ 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [37]- [38], megerősítve 9/2016. (IV. 6.) AB határozat

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.”

⁷⁷¹ 28/2015. (IX. 24.) AB határozat

alapulhatnak önkényes döntésen.⁷⁷² Az érvelésben nem jelentek meg az emberi méltóságra vagy a társadalmi szolidaritásra való hivatkozások.⁷⁷³

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.⁷⁷⁴ Valamiféle alkotmányos védelem azonban továbbra sem kizárt, mert az Alaptörvény által felsorolt bizonyos helyzetek – bár nem alanyi alapjogokat generálnak, de – „alaptörvényi háttér” teremtenek bizonyos, törvényen alapuló jogosultságok számára.⁷⁷⁵

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 Egyezmény hatókörén. Példa erre a Nagy Béláné kontra Magyarország ügy,⁷⁷⁶ 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 alkalmazandó volt 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 jogszabályból alapult, amely nem tartalmazott a felperes esetére alkalmazandó átmeneti rendelkezéseket.

Egy másik szabály is ellentmond az egyenlő méltóság elvének – és a társadalmi szolidaritásnak, a tágabb értelemben vett humanizmusnak is – a 2018. évi hetedik módosítás után: ez a hajléktalanság kriminalizálása. Az Alaptörvény XXII. cikkének (3) bekezdése a következőképpen szól azóta: „Tilos az életvitelszerű közterületen tartózkodás.” A módosítás felülírta az Alkotmánybíróságnak a szabálysértési törvényről szóló korábbi, 2012-es határozatát,⁷⁷⁷ 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:

⁷⁷² 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [32], 25/2016. (XII. 21.) AB határozat, Indokolás [24]

⁷⁷³ A 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, bár az indítványozó ombudsman is csak a jogbiztonság és az esélyegyenlőség sérelmére hivatkozott.

⁷⁷⁴ 25/2016. (XII. 21.) AB határozat, Indokolás [21]

⁷⁷⁵ 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [34]: „Ebből az következik, hogy jöllehet 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 háttér 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.”

⁷⁷⁶ Béláné Nagy v. Hungary (application no. 53080/13), Judgment of 13 December 2016 (Grand Chamber)

⁷⁷⁷ 38/2012. (XI. 14.) AB határozat

a rendőrök jogosultak hajléktalanokat hajléktalanszállókra utasítani, és letartóztathatják őket, ha 90 napon belül háromszori felszólítás után nem engedelmessé válnak (a három felszólítás történhet egyazon napon belül). Ezt a jogszabályt 2018 októberétől és az azt követő hónapokban öt különböző elsőfokú bíróság öt bírójával támadta meg az Alkotmánybíróság előtt, mivel álláspontjuk szerint az új szabályozás sérti az emberi méltóságot, a jogbiztonságot, a tisztességes eljárásból való jogot, a személyi szabadsághoz való jogot. Az Alkotmánybíróság 2019. június elején tette közzé döntését,⁷⁷⁸ 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.”⁷⁷⁹ 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 állammal⁷⁸⁰ – azzal az állammal, amely 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,⁷⁸¹ 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

⁷⁷⁸ 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, lásd hozzá Kiss László – Lévay Miklós: Még egyszer a hajléktalanok büntethetőségéről. *Közjogi Szemle* 2020/1.

⁷⁷⁹ 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [102]

⁷⁸⁰ 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 felelősségéből nem az életvitelszerű közterületi tartózkodás önkéntes, szabad választása és ezzel az alaptörvényi tilalom megsértése, hanem az állammal történő konstruktív együttműködés kötelezettsége kell, hogy következzen.”

⁷⁸¹ 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 közterületi jogszabályi keretek között történő »bárki« általi használata) illetve ahhoz kapcsolódóan mások alapjogait ezt megkövetelik.”

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.⁷⁸² Az európai alkotmányos demokráciák elismerték, hogy 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 egymásrataltság 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 kötelességeinek. 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 az állam (vagy azon kívüli más szervezet), az sértheti mind az egyén önazonosságát, mind az ennek megváltoztatása terén fennálló önrendelkezését.”⁷⁸³

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 „Az anya nő, az apa férfi”, másrészt a gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez 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 jogait⁷⁸⁴ szűkítő jogalkotást alapozott meg. Eközben a családokra, családi élet védelmére irányuló európai bírósági gyakorlat más irányba halad.⁷⁸⁵

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. Többféle szempontból is ez egyértelműen a „többség” alkotmánya, amelyben a legkevésbé sincs szó

⁷⁸² 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.

⁷⁸³ X/00477/2021, 2021. december 7-én meghozott AB határozat, Indokolás [41].

⁷⁸⁴ Balogh Lídia: Anyák, apák és gyerekek az alkotmányban?: „Gender-ügyek” az Alaptörvény 9. módosítási javaslatára JTI Blog 2020. <https://jog.tk.hu/blog/2020/11/anyak-apak-es-gyerekek-az-alkotmanyban>

⁷⁸⁵ Lux Ágnes: A család fogalmának nemzetközi és európai szabályrendszere. Közjogi Szemle 2021/4. 29-36.

dc_1975_21

arról, hogy a „részekre szakadt” nemzetet politikailag és társadalmilag szolidáris közösségként definiálja.

Záró gondolatok

Kutatásaim tanulságait a következőkben foglalom össze.

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). Az európaizálódás közelebbről 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). 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 regionális integrációs szervezeteik számára, amelyek előbbieket szuverenitási igényeik visszavonására, utóbbiakat a nemzetközi jogrend elsőbbségének elfogadására készítetik. 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 (alapokmányára), 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,

alapkötelelességeknek, 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 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 (pl. céloknak és elveknek), amelyek kitűnnek 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 (pl. 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 kogenciájuk 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 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 adott államban.

A helyzetet nehezíti a hibrid és illiberális természetű alkotmányos berendezkedések erősödése és módszereik terjedése a 21. században. Sajátosságuk, hogy az alkotmányos demokráciák fogalomkészletét 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 európai standardokat, fogja vissza a részvételt az európai bírósági együttműködésben, és az új értékrendet tükröző alpnormát 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 európai standardoknak a hatása, az alapjogok szubjektív védelmi köre szűkül.

Irodalom

- Ackerman, Bruce: *The Rise of World Constitutionalism*. 83 *Virginia Law Review* 1997. 771-797.
- Amar, Vikram David – Tushnet, Mark V. (eds.): *Global perspectives on constitutional law*. Oxford University Press, New York – Oxford 2009
- Ádám Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Osiris, Budapest 1998
- Ádám Antal: *Biztonság, felelősség, kötelesség*. *Jogtudományi Közlöny* 2005/7-8
- Ádám Antal: *Bölcselet, vallás, állami egyházjog*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2007
- Ádám Antal: *A rendőrség az alkotmányi értékek között*. In: Gaál Gy. – Hautzinger Z. (szerk.): *Rendészet és rendvédelem – kihívások a XXI. században*. Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportha, Pécs 2008
- Ádám Antal: *Vallás, vallásszabadság és egyház Magyarország Alaptörvényének, továbbá „A lelkiismereti- és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról” szóló 2011. évi C. törvény figyelembe vételével*. (17) *JURA* 2011/2
- Ádám, Antal: *On novel goals and tasks of the public power*. In: Bogusław Banaszak (ed.): *Festschrift für Professor Kazimierz Działocha*. Wrocław 2012
- Ádám Antal: *A posztmodernitásról és a posztdemokráciáról*. 4 *Közjogi Szemle* 2012/1
- Arnold, Denis G.: *Transnational Corporations and the Duty to Respect Basic Human Rights*. 20 *Business Ethics Quarterly* July 2010/3
- Arnold, Denis G.: *Corporations and Human Rights Obligations*. 1 *Business and Human Rights Journal* 2016/2
- Arnold, Rainer: *Fundamental Rights in the European Union*. In: Nadiezda Siskova (ed.): *The Process of Constitutionalisation of the EU and Related Issues*. Europa Law Publishing, Amsterdam-Groningen 2008
- Badura, P.: *Staatsrecht*. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1996
- 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*. *ZaöRV* 2018/4
- Bakó, Beáta Csilla: *Judges sitting on the Warsaw-Budapest express train: the independence of Polish and Hungarian judges before the CJEU*. 26 *European Public Law* 2020/3
- Baldwin, P.: *The Politics of Social Solidarity*. Cambridge University Press, Cambridge 1990
- Balogh Lídia – Dinók Henriett – Pap András László: *A jog által láthatatlan? A gyűlölet-bűncselekmények szabályozási kérdései és gyakorlati problémái*. *Fundamentum* 2012/4
- Barnard, Catherine: *The 'Opt-out' for the UK and Poland from the Charter of Fundamental Rights: Triumph or Rhetoric over the Reality*. In: S. Griller – J. Ziller (eds.): *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Springer, Wien, New York 2008
- 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 – Carrera, Sergio: *The Commission's Decision on 'Less EU' in Safeguarding the Rule of Law: A play in four acts*. *CEPS Policy Insights*. 2017/08
- 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*. Osiris, Budapest 2020
- Ernst Benda – Eckart Klein: *Verfassungsprozessrecht*. C.F. Müller, Heidelberg–München–Landsberg–Frechen–Hamburg 2012
- Benhabib, Seyla: *Another Cosmopolitanism, with the Commentaries by Jeremy Waldron, Bonnie Honig, Will Kymlicka* (ed. Robert Post). Oxford University Press, Oxford 2006

- Berkes Lilla – Fekete Balázs: Nemzeti Hitvallás: csupán díszítő szavak? [The National Avowal: Simply Words?] (10) *Közjogi Szemle* 2017/1
- Besselink, Leonard F. M.: National and constitutional identity before and after Lisbon. (6) *Utrecht Law Review* 2010/3
- Besselink, Leonard F. M.: General Report. In: *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* (ed. Julia Laffranque). Tartu University Press, Tallinn 2012
- Besselink, Leonard – Claes, Monica – Reestman, Jan-Herman: A Constitutional moment: Acceding to the ECHR (or not). (11) *European Constitutional Law Review* 2015/1. 2-12
- Besselink, Leonard: The Bite, the Bark and the Howl: Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives. In Jakab, A. and D. Kochenov, D. (eds.): *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*. OUP, Oxford 2017
- Bibó István: Emlékirat – Magyarország helyzete és a világhelyzet. In Bibó István: *Válogatott tanulmányok IV*. MEK OSZK 1990. 222-223. mek.oszk.hu/02000/02043/html/538.html
- Bilchitz, David: The Ruggie Framework: An Adequate Rubric for Corporate Human Rights Obligations? (7) *SUR international journal on human rights* June 2010/12
- Bilchitz, David: The Necessity for a Business and Human Rights Treaty. 1 *Business and Human Rights Journal* 2016/2
- Bitskey Botond – Török Bernát: *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve*. HVG-ORAC, Budapest 2015
- Blokker, Paul – Bugaric, Bojan – Halmai, Gábor: Introduction: Populist Constitutionalism: Varieties, Complexities, and Contradictions. 20 *German Law Journal* 2019/3. 291–295.,
- Blokker, Paul: Populist constitutionalism. In *Routledge Handbook of Global Populism* (ed. Carlos de la Torre). Routledge, London 2018
- Blutman László: Az alkotmányos és európai alapjogok viszonya. In: Bodnár László (szerk.): *EU-csatlakozás és alkotmányozás*. SZTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék, Szeged 2001
- Blutman László – Chronowski Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában I. *Európai Jog* 2007/2
- Blutman László: A nemzetközi jog használata az Alkotmány értelmezésénél. *Jogtudományi Közlöny* 2009/7-8.
- Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG-ORAC, Budapest 2010
- Blutman László: A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemben. *Alkotmánybírósági Szemle* 2010/2
- Blutman, László – Chronowski, Nóra: Hungarian Constitutional Court: Keeping Aloof from European Union Law. (5) *International Constitutional Law* 2011/3
- Blutman László: Az Alkotmánybíróság és az alkotmány feletti normák: könnyű liaison elkötelezettség nélkül? *Közjogi Szemle* 2011/4
- Blutman László: A nemzetközi jog érvényesülése a magyar belső jogban: két előkérdés. In Blutman László – Csatlós Erzsébet – Schiffner Imola: *A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra*. HVG-ORAC, Budapest 2014
- 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 Alkotmánybíróság szuverenitásképe: problémák és ellentmondások. *Jogtudományi Közlöny* 2019/12
- Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban – a Brexit után. HVG-ORAC, Budapest 2020
- Blutman, László: Red Signal from Karlsruhe: Towards a New Equilibrium or New Level of Conflict? *Central European Journal of Comparative Law* 2020/1
- Blutman László: A jogállamiság követelménye az Európai Unió jogában: felújítás alatt. *Jogtudományi Közlöny* 2021/6
- Boda-Balogh Éva – Fazekas Flóra – Györfi Tamás – Kovács Ágnes – Sólyom Péter: A magyar alkotmánybírák ítélkezési gyakorlatának változásai az autokratikus fordulat idején – empirikus elemzés. *Fundamentum* 2021/1

- 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. Routledge, Abingdon 2020
- Bodnár, Eszter: The use of comparative law in the practice of the Hungarian Constitutional Court: An empirical analysis (1990–2019). 61 Hungarian Journal of Legal Studies 2020/1
- Bogdandy, Armin von: Doctrine of Principles. Jean Monnet Working Paper Series [2003] 9/03
- Bogdandy, Armin von: Constitutionalism in International Law: Comment on a Proposal from Germany. 47 Harvard International Law Journal 2006/1
- Bogdandy, Armin von – Dellavalle, Sergio: Universalism and Particularism as Paradigms of International Law, IILJ Working Paper, in International Law and Justice Working Papers, History and Theory of International Law Series, New York University School of Law, New York, 2008/3.
- Bogdandy, Armin von: Founding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch. 16 European Law Journal 2010/2
- Bogdandy, Armin von: How to protect European Values in the Polish Constitutional Crisis, <http://verfassungsblog.de/how-to-protect-european-values-in-the-polish-constitutional-crisis/>
- Bogdandy, Armin von: A nemzeti jogtudomány az európai jogi térségben – kiáltvány. In: Jakab András és Menyhárd Attila (szerk.): A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal. HVG-ORAC, Budapest 2015
- Bogdandy, Armin von: European Law Beyond ‘Ever Closer Union’ – Repositioning the Concept, its Thrust, and the ECJ’s Comparative Methodology. 22 European Law Journal 2016
- Bogdandy, Armin von – Spieker, Luke Dimitrios: Countering the Judicial Silencing of Critics: Article 2 TEU Values, Reverse Solange, and the Responsibilities of National Judges. 15 European Constitutional Law Review 2019/3
- Bogdandy, Armin von – Spieker, Luke Dimitrios: Restoring the Rule of Law Through Criminal Responsibility. VerfBlog, 2021/12/10, <https://verfassungsblog.de/restoring-the-rule-of-law-through-criminal-responsibility/>
- Bokros Attila: A jogállamiság értékének védelme az Európai Unióban – korszakváltás az uniós jogállamiság-védelemben. Jogi Tanulmányok – az ELTE ÁJDI folyóirata 2016
- Borowsky, M.: Kapitel VII. Allgemeine Bestimmungen. In: J. Meyer (ed.): Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Nomos, Baden-Baden 2003
- Bragyova András: Az értelmezés hatalma. Az alkotmánybíráskodás és az Emberi Jogok Európai Bíróságának kapcsolata, különös tekintettel Magyarországra. Alkotmánybíráskodási 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. CEU Press, New York 2012
- Bragyova András – Gárdos-Orosz Fruzsina: Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alaptörvényben? Állam- és Jogtudomány 2016/3
- Brunner, Georg: Nationality problems and minority conflicts in Eastern Europe: strategies for Europe. Gutersloh Bertelsmann Foundation Publishers 1996
- Bueno, Nicolas – Kaufmann, Christine: The Swiss Human Rights Due Diligence Legislation: Between Law and Politics. 6 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’. 1 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. 3 Business and Human Rights Journal 2018/1
- Burján, Evelin – Szentgáli-Tóth, Boldizsár: 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. Peter Lang, Berlin 2021
- Callewaert, Johan: The European Convention on Human Rights and European Union Law: a Long Way to Harmony. European Human Rights Law Review 2009/6
- Cassel, Doug: Outlining the Case for a Common Law Duty of Care of Business to Exercise Human Rights Due Diligence. 1 Business and Human Rights Journal 2016/2

- Canaris, Claus-Wilhelm: Grundrechte und Privatrecht. *Archiv für die civilistische Praxis* 184(3) 1984
- Cherednychenko, Olha O.: Fundamental rights and private law: A relationship of subordination or complementarity? (3) *Utrecht Law Review* 2007/2
- Choudhry, Sujit (ed.): *The migration of constitutional ideas*. Cambridge University Press, Cambridge 2006
- Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós – Zeller Judit: 6. cikk. In: Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1*. Complex, Budapest 2011
- Chronowski, Nóra: Integration of European Human Rights Standard – the Accession of EU to the ECHR, in *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka* (red. Jerzy Jaskiernia). Adam Marszałek, Toruń 2012
- Chronowski, Nóra: The new Hungarian Fundamental Law in the light of the European Union's normative values. *Revue Est Europa* numéro spéciale 2012/1
- Chronowski, Nóra – Csatlós, Erzsébet: Judicial Dialogue or National Monologue? – the International Law and Hungarian Courts. (1) *ELTE Law Journal* 2013/1
- Chronowski, Nóra: The Fundamental Law Within the Network of Multilevel European Constitutionalism. In: *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development* (eds. Zoltán Szente – Fanni Mandák – Zsuzsanna Fejes). L'Harmattan, Paris 2015
- Chronowski, Nóra – Varju, Márton: Two Eras of Hungarian Constitutionalism: From the Rule of Law to Rule by Law. 8 *Hague J Rule Law* 2016/2
- Chronowski Nóra – Vincze Attila: Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján. *Jogtudományi Közlöny* 2017/2
- Chronowski Nóra – Vincze Attila: Az Alkotmánybíróság az Egységes Szabadalmi Bíróságról – zavar az erőben. *Jogtudományi Közlöny* (73) 2018/11
- Chronowski Nóra: 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
- Cossart, Sandra – Chaplier, Jérôme – Beau de Lomenie, Tiphaine: The French Law on Duty of Care: A Historic Step Towards Making Globalization Work for All. 2 *Business and Human Rights Journal* 2017/2
- Costa, Jean-Paul: 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*. ERA Trier, 22-23 April 2010
- Craig, Paul: Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework. 21 *Public Law* 1997
- Cram, Ian: Resort to foreign constitutional norms in domestic human rights jurisprudence with reference to terrorism cases. (68) *Cambridge Law Journal* 2009/1
- Csekey István: *Magyarország alkotmánya*. Renaissance, Budapest 1943
- Csink, Lóránd – Schanda, Balázs – Varga, András Zs. (eds.): *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*. Clarus Dublin 2012
- Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: ...az alkotmányjogon innen. *Alkotmánybírósági Szemle* 2011/1
- Danwitz, Thomas von: The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ. 37 *Fordham International Law Journal* 2014/5
- Davies, Gareth: International Trade, Extraterritorial Power, and Global Constitutionalism: A Perspective from Constitutional Pluralism. 13 *German Law Journal* 2012/11
- 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*. ELTE Eötvös, Budapest 2021
- Dine, Janet: *Companies, International Trade and Human Rights*. CUP, Cambridge 2007
- Donnelly, Jack: *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Cornell University Press, New York 2003
- Donnelly, Jack: The Relative Universality of Human Rights. (29) *Human Rights Quarterly* 2007/2
- Dougan, Michael: Judicial review of Member State action under the general principles and the Charter: defining the "scope of Union law". (52) *Common Market Law Review* 2015. 1201-1246

- Drinóczi, Tímea: Constitutional dialogue theories – extension of the concept and examples from Hungary. 68 *Zeitschrift für öffentliches Recht* 2013/1
- Drinóczi Tímea: Alkotmányos párbeszéd-elméletek. *JURA* 2012/1
- Drinóczi Tímea: Az alkotmányos párbeszéd. A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században. MTA TK JTI, Budapest 2019
- Drinóczi, Tímea – Bień-Kacała, Agnieszka: Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland. 20 *German Law Journal* 2019/8
- Drinóczi Tímea: Informális alkotmánymódosítás alkotmányértelmezéssel. *Dialóg Campus*, Budapest 2020
- Drinóczi, Tímea – Bień-Kacała, Agnieszka: Illiberal Constitutionalism in Poland and Hungary. The Deterioration of Democracy, Misuse of Human Rights and Abuse of the Rule of Law. Routledge 2021
- Egyed István: A mi alkotmányunk. Magyar Szemle Társaság, Budapest 1943
- Ehlers, Dirk: *Fundamental Rights and Freedoms*. De Gruyter, Berlin 2007
- Elkins, Zachary – Ginsburg, Tom – Melton, James: *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge University Press, Cambridge 2009
- Engle, Eric: Third Party Effect of Fundamental Rights (Drittwirkung). (5) *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 – Sente Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán: Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. HVG-ORAC, Budapest 2015
- Erkollar, Alptekin – Oberer, B. J.: Responsible Business: The European Union is Driving Forward the European Strategies on Corporate Social Responsibility. *Journal of EU Research in Business* 2012. 1-15.
- Falk, Richard: Interpreting the Interaction of Global Markets and Human Rights. In: *Globalization and Human Rights* (ed. Alison Brysk). University of California Press, Berkeley – Los Angeles – London 2002
- Fekete, Balázs – Czina, Veronika: Article 7 of the Treaty on European Union – is it really a nuclear weapon? <http://hpops.tk.mta.hu/en/blog/2015/04/article-7-of-the-treaty-on-european-union>
- Fekete Balázs: Új bizottsági eszközrendszer a jogállamiság tagállami megerősítésére és védelmére. *Lendület-HPOPs Blog*, hpops.tk.mta.hu/blog/2014/04/uj-bizottsagi-eszkozrendszer-a-jogallamisag-vedelmere
- Fekete, Balázs: The National Avowal: More than a Conventional Preamble to a Constitution. In: Zoltán Sente, Fanni Mandák, Zsuzsanna Fejes (eds.): *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development: Discussing the New Fundamental Law of Hungary*. Éditions L'Harmattan, Paris 2015
- Fekete, Balázs: How to Become a Judge in Hungary? From the Professionalism of the Judiciary to the Political Ties of the Constitutional Court. In: Sophie Turenne (ed.): *Fair Reflection of the Society in Judicial Systems: a Comparative Analysis*. Springer, Heidelberg/London/New York 2015
- Fekete Balázs: Alternatív kommentár az EUSZ 7. cikkéhez. *Közjogi Szemle* 2016/2
- Fossum, John Erik – Menéndez, Agustín José: The Constitution's Gift? A Deliberative Democratic Analysis of Constitution Making in the European Union. (11) *European Law Journal* 2005/4
- Gajda-Roszczyńska, K. – Markiewicz, K.: Disciplinary Proceedings as an Instrument for Breaking the Rule of Law in Poland. 12 *Hague Journal of the Rule of Law* 2020/3
- Galgano, Francesco: *Globalizáció a jog tükrében [Globalisation through the prism of law]*, HVG-ORAC, Budapest 2006
- Gárdos-Orosz Fruzsina: Alkotmányos polgári jog? Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi jogvitákban. Budapest, *Dialóg Campus* 2011
- Gárdos-Orosz, Fruzsina: Preliminary Reference and the Hungarian Constitutional Court: A Context of Non-Reference. 16 *German Law Journal* 2015/6. 1569-1590.
- Gárdos-Orosz, Fruzsina – Sente, Zoltán: Populist challenges to constitutional interpretation: an assessment. In: Gárdos-Orosz, Fruzsina – Sente, Zoltán (eds.): *Populist Challenges to Constitutional Interpretation in Europe and Beyond*. Routledge, Abingdon 2021
- Garlicki, Lech: Cooperation of Courts: the role of supranational jurisdictions in Europe. 6 *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 – Chernykh, Svitlana – Elkins, Zachary: *Commitment and Diffusion: Why Constitutions Incorporate International Law*. University of Illinois Law Review 2008
- Ginsburg, Tom – Elkins, Zachary – Blount, Justin: *Does the Process of Constitution-Making Matter?* Annual Review of Law and Social Science 2009/5
- Ginsburg, Tom – Huq, Aziz Z.: *How to save constitutional democracy*. The University of Chicago Press, Chicago, London 2018
- Goldoni, Marco: *Introduction to the material study of global constitutional law*. 8 Global Constitutionalism 2019/1
- Götzmann, Nora (ed.): *Handbook on Human Rights Impact Assessment*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2019
- Grimm, Dieter: *Zur Bedeutung nationaler Verfassungen in einem vereinten Europa*. In Detlef Merten – Hans-Jürgen Papier (hrsg.): *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa (Band VI/2)*. C.F. Müller, Heidelberg 2009
- Grimm, Dieter: *Constitutionalism: Past, Present, and Future*. Oxford University Press, Oxford 2016
- Gyenyey Laura – Szabó Marcel: *A magyar alkotmányjog az Európai Unióban*. In Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András: *A magyar közjog alapintézményei*. Pázmány Press, Budapest 2020
- Györfi Tamás – Jakab András: *Jogállamiság*. In: A. Jakab (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest 2009
- Gyulavári, Tamás – Hős, Nikolett: *Retirement of Hungarian Judges, Age Discrimination and Judicial Independence: A Tale of Two Courts*. (42) Industrial Law Journal 2013/3
- Habermas, Jürgen: *Between Facts and Norms*. Polity Press, Cambridge 1996
- 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*. Gondolat, Budapest 2004
- 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*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2019
- Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Osiris, Budapest 2003
- Halmi, Gábor – Scheppele, Kim Lane (eds.): *Amicus Brief for the Venice Commission on the Transitional Provisions of the Fundamental Law and the Key Cardinal Laws*, February 2012. http://halmaigabor.hu/dok/426_Amicus_Cardinal_Laws_final.pdf NOTE 292
- Halmi, Gábor – Scheppele, Kim Lane et al.: *Amicus Brief for the Venice Commission on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary*. Princeton 2013. 1–83. http://halmaigabor.hu/dok/437_Amicus_Brief_on_the_Fourth_Amendment4.pdf
- Halmi Gábor: *Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja*. L’Harmattan, Budapest 2013
- Halmi, Gábor: *Perspectives on Global Constitutionalism. The Use of Foreign and International Law*. Eleven, The Hague 2014
- Halmi, Gábor: *The Coup Against Constitutional Democracy. The Case of Hungary*. In Graber, M. – Levinson, S. – Tushnet, M. (eds.): *Constitutional Democracy in Crisis?* OUP, Oxford 2018
- Hamilton, Rebecca: *Jesner v. Arab Bank*. 112 American Journal of International Law 2018/4
- Harmathy Attila: *Az EU tagállamok közös alkotmányos hagyományai és a nemzeti polgári jog*. In *Alkotmányosság a magánjogban* (szerk. Sajó András). Complex Kiadó, Budapest 2006
- Hesse, Konrad: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. C.F. Müller, Heidelberg 1999
- Hirschl, Ran: *From comparative constitutional law to comparative constitutional studies*. 11 International Journal of Constitutional Law 2013/1
- Hirschl, Ran: *Comparative Matters: The Renaissance of Comparative Constitutional Law*. OUP, Oxford 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, 2021/10/13, <https://verfassungsblog.de/sealed-stamped-and-delivered/>

- Howard, A. E. Dick: *The Essence of Constitutionalism. Constitutionalism and Human Rights: America, Poland, and France. A Bicentennial Colloquium at the Miller Center* (ed. by Kenneth W. Thompson and Rett R. Ludwikowski). Lanham, MD: University Press of America, 1991.
- Sára Hungler: *The Dual Nature of Employee Involvement*. L'Harmattan, Budapest, Paris 2020
- Trudy Jacobsen – Charles Sampford – Ramesh Thakur (ed.): *Re-envisioning Sovereignty: The End of Westphalia?* Routledge, Abingdon, New York 2016
- Jacobsohn, Gary Jeffrey: *Constitutional identity*. *The Review of Politics* 2006/3
- Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-ORAC, Budapest 2011
- Jakab, András: *Defining the Borders of the Political Community: Constitutional Visions of the Nation*, Manuscript, 2012. 1–54. <http://ssrn.com/abstract=2045648>
- Jakab, András – Sonnevend, Pál: *Continuity with Deficiencies: The New Basic Law of Hungary* 9 *European Constitutional Law Review* 2013/1
- Jakab, András: *Supremacy of the EU Charter in National Courts in Purely Domestic Cases*. <http://www.verfassungsblog.de/de/ungarn-was-tun-andras-jakab/#.Un652RAtb5R>
- Jakab, András: *The EU Charter of Fundamental Rights as the Most Promising Way of Enforcing the Rule of Law against EU Member States*. In: C. Closa and D. Kochenov (eds.): *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*. Cambridge University Press, Cambridge 2017
- Jakab András: *Az európai alkotmányjog nyelve*. NKE, Budapest 2016
- Jakab András: *A jogállamiság mérése indexek segítségével*. *Iustum Aequum Salutare* 2016/2
- Jakab András: *Miért nem működik jól a magyar jogrend és hogyan javíthatjuk meg?* *MTA Law Working Papers* 2018/1
- Jakab András: *A jogállamiság mérése indexek segítségével*. In Jakab András – Sebők Miklós (szerk.): *Empirikus jogi kutatások*. Osiris, Budapest 2020
- Jaraczewski, Jakub: *Gazing into the Abyss: The K 3/21 decision of the Polish Constitutional Tribunal*. *VerfBlog*, 2021/10/12, <https://verfassungsblog.de/gazing-into-the-abyss/>
- Johansen, Stian Øby: *EU law and the ECHR: the Bosphorus presumption is still alive and kicking - the case of Avotiņš v. Latvia*, <http://eulawanalysis.blogspot.hu/2016/05/eu-law-and-echr-bosphorus-presumption.html>
- Jaraczewski, Jakub: *Gazing into the Abyss: The K 3/21 decision of the Polish Constitutional Tribunal*. *VerfBlog*, 2021/10/12, <https://verfassungsblog.de/gazing-into-the-abyss/>
- Joseph, Sarah: *Corporations and Transnational Human Rights Litigation*. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2004
- Kadelbach, S.: *Völkerrecht als Verfassungsordnung? Zur Völkerrechtswissenschaft in Deutschland*. 67 *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 2007
- Kawczyńska, Monika: *Combating the constitutional crisis in Poland – Can the European Union provide an effective remedy?* 61 *Hungarian Journal of Legal Studies* 2021/2
- Kecskés László: *Magyarország EU-csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségessé vált alkotmánymódosítás folyamata (I. rész)*. *Európai Jog* 2003/1
- Kecskés László: *Magyarország EU-csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségessé vált alkotmánymódosítás folyamata (II. rész)*. *Európai Jog* 2003/2
- Kecskés László: *EU-jog és jogharmonizáció*. HVG-ORAC, Budapest 2009
- Kilényi Géza: *Néhány gondolat az alkotmánybírói függetlenségről szóló tanulmányhoz*. *Közjogi Szemle* 2010/4
- Kiss György: *Alapjogok a munkajogban*. JUSTIS, Pécs 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
- 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: *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Foundations and Implementation* (ed. Radu Mares). Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston 2012

- Kochenov, Dimitry – Pech, Laurent: Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality. 11 *European Constitutional Law Review* 2015/3
- Kochenov, Dimitry: The EU and the Rule of Law – Naïveté or a Grand Design? In Adams, Maurice –Hirsch Ballin, Ernst – Meuwese, Anne (eds.): *Constitutionalism and the Rule of Law. Bridging Idealism and Realism*. CUP, Cambridge 2017
- Konieczny, Tomasz Tadeusz: *Farewell to the Polish Constitutional Court*. *VerfBlog*, 2016/7/09, <https://verfassungsblog.de/farewell-to-the-polish-constitutional-court/>
- Koskenniemi, Martti: International Law in Europe: Between Tradition and Renewal. 16 *European Journal of International Law* 2005. 116, 121., Ulrich Haltern: Internationales Verfassungsrecht? 128 *Archiv des öffentlichen Rechts* 2003
- Kovács Ágnes: Tájékoztató kerettel: az Alkotmánybíróság „MNB-határozata” – szkeptikus olvasat. *Fundamentum* 2019/1–2
- Kovács, Kriszta: Equality: The Missing Link. In: *Constitution for a Disunited Nation* (ed. Gábor Attila Tóth). CEU Press, Budapest 2012
- Kovács, Kriszta – Tóth, Gábor Attila: Hungary’s Constitutional Transformation 7 *European Constitutional Law Review* 2011/2
- Körtvélyesi Zsolt: Az „egységes magyar nemzet” és az állampolgárság. *Fundamentum* 2011/2
- Körtvélyesi, Zsolt: From »We the People« to »We the Nation«. In: *Constitution for a Disunited Nation* (ed. Gábor Attila Tóth) CEU Press, Budapest 2012
- Körtvélyesi, Zsolt – Majtényi, Balázs: Justifying supranational responses to the anti-constitutionalist challenge: Applying liberal multiculturalism as a background theory. 10 *Global Constitutionalism* 2021/3. 500-523.
- Krajewski, Markus – Tonstad, Kristel – Wohltmann, Franziska: Mandatory Human Rights Due Diligence in Germany and Norway: Stepping, or Striding, in the Same Direction? 6 *Business and Human Rights Journal* 2021/3
- Kukorelli István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban. Századvég, Budapest 2006
- Kukorelli István: A magyar Alkotmánybíróság előzményei, létrejötte és jellemzői. In Kukorelli István – Tóth Károly: *A rendszerváltás államszervezeti kompromisszumai. Antológia, Lakitelek* 2016
- Kunz, Raffaella: Judging International Judgments Anew? The Human Rights Courts before Domestic Courts. 30 *European Journal of International Law* 2019/4
- Küpper, Herbert: Ungarns Verfassung vom 25. April 2011. Einführung – Übersetzung – Materialien. Peter Lang Verlag, Frankfurt/Main 2012
- Küpper, Herbert: Paternalista kollektívizmus és liberális individualizmus között: az új magyar Alaptörvényben rögzített emberkép normatív alapjai. (5) *Közjogi Szemle* 2012/3
- Herbert Küpper: Az alkotmánymódosítás és az alkotmánybírói kontroll – megoldás az „örökkévalósági klauzula”? *Közjogi Szemle* 2013/4
- Landau, David: Abusive constitutionalism. 47 *University of California Davis Law Review* 2013
- Lavranos, Nikolaos: UN Sanctions and Judicial Review. In: Jan Wouters – André Nollkaemper – Erika de Wet (eds.): *The Europeanisation of International Law. The Status of International Law in the EU and its Member States*. T.M.C. Asser Press, The Hague 2008
- Lavranos, Nikolaos: The ECJ’s Judgments in Melloni and Åkerberg Fransson: Une ménage à trois difficultés. *European Law Reporter* 2013/4
- Law, David S. – Versteeg, Mila: The Evolution and Ideology of Global Constitutionalism, in Washington University in St. Louis, School of Law, Faculty Research Paper Series, Paper № 10-10-01, 2010., megjelent *California Law Review* (99) 2011/5. 1163-1257.
- Lábady Tamás: Alkotmányjogi hatások a készülő Ptk. szabályaira. *Polgári Jogi Kodifikáció* 2000/2
- Láposy Attila – Szajbely Katalin: Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek alkotmányosságáról. *Közjogi Szemle* 2012/2
- Lebeck, Carl: The European Court of Human Rights on the relation between ECHR and EC-law: the limits of constitutionalisation of public international law. *Zeitschrift für öffentliches Recht* 2007/62
- Leisinger, Klaus M.: Business and human rights. In: *The Future of Sustainability* (ed. Marco Keiner). Springer 2006

- Lock, Tobias: The future of the European Union's accession to the European Convention on Human Rights after Opinion 2/13: is it still possible and is it still desirable? (11) *European Constitutional Law Review* 2015/2
- Lopez, Carlos – Shea, Ben: Negotiating a Treaty on Business and Human Rights: A Review of the First Intergovernmental Session. 1 *Business and Human Rights Journal* 2016/1. 117–126.
- Lukonits, Ádám: A demokrácia eszközeivel a demokrácia ellen Lengyelországban és Magyarországon. 9 *Közjogi Szemle* 2016/1
- Lux Ágnes: A család fogalmának nemzetközi és európai szabályrendszere. *Közjogi Szemle* 2021/4. 29-36.
- Majtényi, Balázs: What has happened to Our Model Child? The Creation and the Evolution of the Hungarian Minority Act. (6) *European Yearbook of Minority Issues* 2005. 397–449.
- Majtényi, Balázs: Legislative Stupidities in the New Hungarian Constitution. *Peace Human Rights* 2012/1
- Majtényi Balázs: Alaptörvény a nemzet akaratából. *Állam- és Jogtudomány* 2014/1
- Majtényi, Balázs: The Nation's Will as Trump in the Hungarian Fundamental Law. *European Yearbook on Human Rights* 2015
- Majtényi, Balázs – Kopper, Ákos – Susánszky, Pál: Constitutional othering, ambiguity and subjective risks of mobilization in Hungary: Examples from the migration crisis. 26 *Democratization* 2019/2
- Mares, Radu (ed.): *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Foundations and Implementation*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston 2012
- Mares, Radu: Business and Human Rights After Ruggie: Foundations, the Art of Simplification and the Imperative of Cumulative Progress. In: *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Foundations and Implementation* (ed. Radu Mares). Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston 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 Series, Paper number 2010-01, 29 July, 2010
- Maurer, Hartmut: *Staatsrecht I*. C.H. Beck, München 2001
- McCorquodale, Robert – Smit, Lise – Neely, Stuart – Brooks, Robin: Human Rights Due Diligence in Law and Practice: Good Practices and Challenges for Business Enterprises. 2 *Business and Human Rights Journal* 2017/2
- Menyhárd Attila: Szöveg, jog, értelmezés. In: *A szabadságszerető embernek*. Liber Amicorum István Kukorelli (szerk. Chronowski Nóra et al.). Gondolat, Budapest 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
- Methven O'Brien, Claire – Mehra, Amol – Blackwell, Sara – Bloch Poulsen-Hansen, Cathrine: National Action Plans: Current Status and Future Prospects for a New Business and Human Rights Governance Tool. (1) *Business and Human Rights Journal* 2015. 117–126.
- Meyer, William H.: *Human Rights and International Political Economy in Third World Nations: Multinational Corporations, Foreign Aid, and Repression*. Praeger, Westport 1998
- Meyer, Franz C.: The Ultra Vires Ruling: Deconstructing the German Federal Constitutional Court's PSPP decision of 5 May 2020. 16 *European Constitutional Law Review* 2020/4
- Mohay, Ágoston – Sándor-Szalay, Erzsébet: Hungary. In: J. 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*. Tartu University Press, Tallinn 2012
- Mohay Ágoston: A Kadi-doktrína és a nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogrendben. *Közjogi Szemle* 2017/4
- 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: Tímea Drinóczi – András Jakab (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011*. PPKE JÁK - PTE ÁJK 2013
- Móré Sándor – Szilvássy György Péter: A rendészeti és katonai fellépés egyes kérdései járványügyi veszélyhelyzet és járványügyi készültség idején. In: *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra* (szerk. Rixer Ádám). KRE ÁJK, Budapest 2021
- Müller, Thomas: Global constitutionalism in historical perspective: Towards refined tools for international constitutional histories. 3 *Global Constitutionalism* 2014/1

- Myjer, Egbert: Csatlakozhat-e az Európai Unió az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európa Tanács-i Egyezményhez? *Magyar Jog* 2007/3
- 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 EU Bill of Rights' Diagonal Application to Member States: Comparative Perspectives of Europe's Human Rights Deficit. In Nagy, Csongor István (ed.): *The EU Bill of Rights' Diagonal Application to Member States: Comparative Perspectives of Europe's Human Rights Deficit*. Eleven, The Hague 2018
- 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*. Agenda Publishing, Newcastle upon Tyne 2020
- Nagy, Csongor István: The diagonality problem of EU rule of law and human rights: a proposal for an incorporation à l'européenne. *21 German Law Journal* 2020/5
- Nagy, Csongor István: Trade Interests and Extraterritorial Value Considerations in New-Generation Free Trade Agreements: The Psychology of Redirection. *18 Journal of International Business and Law* 2020/2
- Naszladi Georgina: Alkotmányjogi panasz a parlamenti vitában. *Közjogi Szemle* 2012/1
- Naszladi, Georgina: The Hungarian Constitutional Court's judgement concerning the preliminary ruling procedure - comments on a rejection order. *Pécs Journal of International and European Law* 2015/1
- Nemessányi, Zoltán: Rejtett képviselő az angol jogban. *Jura* 2008/2
- Nettesheim, Martin: *Exclusion from the EU is Possible as a Last Resort*, *VerfBlog*, 2021/11/03, <https://verfassungsblog.de/exclusion-from-the-eu-is-possible-as-a-last-resort/>
- Nipperdey, Hans Carl: Die Grundprinzipien des Wirtschaftsverfassungsrechts. *Deutsche Rechtszeitschrift* 5, 1950
- Ostrom, E.: Collective Action and the Evolution of Social Norms. (14) *The Journal of Economic Perspectives* 2000/3
- Orbán Endre: Alkotmányos identitás az Európai Unióban. TK JTI, Budapest 2020
- Ordeshook Peter C.: Are 'Western' Constitutions Relevant to Anything Other than the Countries They Serve? *13 Constitutional Political Economy* 2002
- Osztovits András: Törvénymódosítás a bírósági joggyakorlat egységesítése érdekében – jó irányba tett rossz lépés? *67 Magyar Jog* 2020/2
- Ottmann, Juliane: The Concept of Solidarity in National and European Law: The Welfare State and the European Social Model. *Vienna Journal on International Constitutional Law* 2008/1
- Österdahl, Inger: Article 7 TEU and the rule of law mechanism: A dissuasive weapon or a paper tiger? In Heusel, Wolfgang – Rageade, Jean-Philippe: *The Authority of EU Law: Do we still believe in it?* Springer, Berlin 2019
- Paczolay Péter: Az Emberi Jogok Európai Bírósága mint európai alkotmánybíróság? *Miskolci Jogi Szemle* 2020/1 különszám
- Pap, András László: *Democratic Decline in Hungary. Law and Society in an Illiberal Democracy*. London –New York, 2018
- Pap, András László: Constitutional identity? The Hungarian model of illiberal democracy. In: M Steven Fish, Graeme Gill, Milenko Petrovic (eds.): *A quarter century of post-communism assessed*. Palgrave Macmillan, London 2017. 161-186.
- Pap, András László: Recognition, representation and reproach: new institutional arrangements in the Hungarian multiculturalist model. In: Balazs Vizi, Norbert Toth, Edgar Dobos (eds.): *Beyond International Conditionality: Local Variations of Minority Representation in Central and South-Eastern Europe*. Nomos, Baden-Baden 2017. 101-136.
- Pap, András László: Az illiberális multikulturalizmus magyar modellje: a magyar kisebbségi jog változása 2010-2016 (I. rész). (9) *Közjogi Szemle* 2016/2
- Pap, András László: Who Are "We, the People"? Biases and Preferences in the Hungarian Fundamental Law. In: Zoltán Sente, Fanni Mandák, Zsuzsanna Fejes (eds.): *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development: Discussing the New Fundamental Law of Hungary*. Éditions L'Harmattan, Paris 2015
- Pap, András László: Észrevételek a kisebbségek parlamenti képviselőtének szabályozásához az új alkotmányban, *Pázmány Law Working Papers* 2011/27

- Pap, András László: Észrevételek a nemzetiségek parlamenti képviselőinek szabályozásához az Alaptörvényben, a választójogi törvényben és a nemzetiségek jogairól szóló törvényben. In: Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. I. (szerk. Jakab A. – Drinóczi T.) Pázmány Press, Budapest-Pécs 2013
- Pákozdi, Csaba – Sulyok, 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
- Pech, Laurent – Kochenov, Dimitry: 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. Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm 2021
- Peers, S.: The EU's Accession to the ECHR: The Dream Becomes a Nightmare. *16 German Law Journal* 2015
- Pernice, Ingolf: Multilevel Constitutionalism in the European Union. *27 European Law Review* 2002
- Pernice, Ingolf: The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights. In: Griller, S. – Ziller, J. (eds.): *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Springer Verlag, Wien, 2008
- Peters, Anne: The Merits of Global Constitutionalism. *16 Indiana Journal of Global Legal Studies* 2009/2
- Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2009
- Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013
- Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013
- Pokol Béla: A jog szövegrétegének határai a jogértelmezésben. *Jogtudományi Közlöny* 2014/3
- Pokol Béla: A jurisztokratikus állam. Dialóg Campus, Budapest 2017
- Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: A Kúria végzése a betelepítési kvótáról szóló népszavazási kérdéstről. *Jogesetek Magyarázata* 2016/1–2
- Puskás Ágnes: A felelős üzleti magatartás elveinek megjelenése az Európai Unióban. *14 Közjogi Szemle* 2021/1
- Rasmussen, Morten: *A More Complex Union: How will the EU react to the Polish Challenge? A Historical Perspective*, *VerfBlog*, 2021/11/04, <https://verfassungsblog.de/a-more-complex-union/>
- Reschke, Johannes: *Die verfassungs- und dreistufentestkonforme Auslegung der Schranken des Urheberrechts – zugleich eine Überprüfung von § 52b UrhG*. V&R unipress, Göttingen 2010
- Rosas, Allan: When is the EU Charter of Fundamental Rights Applicable at National Level? *19 Jurisprudence* 2012/4
- Rosenfeld, Michel: Is Global Constitutionalism Meaningful or Desirable? *25 European Journal of International Law* 2014/1
- Ruggie, John: Protect, Respect and Remedy – A Framework for Business and Human Rights. *3 Innovations* 2008/2
- Ruggie, John G.: *Just Business: Multinational Corporations and Human Rights*, Norton, New York – London 2013
- Sadurski, Wojciech: *How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding*. Sydney Law School, Sydney 2018.
- Sadurski, Wojciech: *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford Scholarship, Oxford 2019
- Sajó András: Alkotmányosság a bezárkózó társadalmakban. *Közjogi Szemle* 2017/4
- Sajó András – Uitz Renáta: *A szabadság alkotmánya. Bevezetés a jogi alkotmányosságba*. HVG-ORAC, Budapest 2019
- Sajó, András: *Ruling by cheating. Governance in illiberal democracy*. Cambridge University Press, Cambridge 2021
- Sánchez, S. I.: The Court and the Charter: The impact of the entry into force of the Lisbon Treaty on the ECJ's approach to fundamental rights. *49 Common Market Law Review* 2012/5
- Samp, Rich: Supreme Court Observations: *Kiobel v. Royal Dutch Petroleum & the Future of Alien Tort Litigation*. <http://www.forbes.com/sites/wlf/2013/04/18/supreme-court-observations-kiobel-v-royal-dutch-petroleum-the-future-of-alien-tort-litigation/>
- Sarmiento, Daniel: Who's Afraid of the Charter? The Court of Justice, National Courts and the New Framework of Fundamental Rights Protection in Europe. *50 Common Market Law Review* 2013
- Sarmiento, Daniel: *Provisional (And Extraordinary) Measures in the Name of the Rule of Law*, *VerfBlog*, 2017/11/24, verfassungsblog.de/provisional-and-extraordinary-measures-in-the-name-of-the-rule-of-law/

- Schanda Balázs: Az alkotmánybíráskodás új szerepe az Alaptörvény első évtizedében: Kompromisszumok, identitás és jogfejlesztés. 9 Acta Humana 2021/2
- Schima, Bernhard: EU fundamental rights and Member State action after Lisbon: putting the ECJ's case law in its context. (38) Fordham International Law Journal 2015. 1097.
- Schutter, Olivier de: Transnational Corporations and Human Rights: An Introduction, Global Law Working Paper 01/05, Symposium – Transnational Corporations and Human Rights, NYU School of Law
- Schutter, Olivier de: Towards a New Treaty on Business and Human Rights. 1 Business and Human Rights Journal 2016/1
- Schwöbel, Christine E. J.: Organic Global Constitutionalism. 23 Leiden Journal of International Law 2010. 529–553.
- Simons, Marco: Post-Kiobel roundup: Apartheid case is not dismissed, but may soon be; some positive decisions from other courts (September 10, 2013), <http://www.earthrights.org/blog/post-kiobel-roundup-apartheid-case-not-dismissed-may-soon-be-some-positive-decisions-other>
- Sólyom, László: Introduction to the Decisions of the Constitutional Court of the Republic of Hungary. In: L Sólyom/G Brunner (eds.): Constitutional Judiciary in a New Democracy. The Hungarian Constitutional Court, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2000
- Sólyom, László: The Rise and Decline of Constitutional Culture in Hungary. In: A. von Bogdandy, P. Sonnevend (eds.): Constitutional Crisis in the European Constitutional Area, Hart Publishing, Oxford 2015
- Sólyom Péter: A közjogtudomány interpretív felfogásához. In: Bódig Mátyás és Zódi Zsolt (szerk.): A jogtudomány helye, szerepe és haszna. Tudomány módszertani és tudományelméleti írások. MTA TK JTI, OPTEN, Budapest 2016
- Somek, Alexander: Solidarity Decomposed. Being and time in European citizenship. University of Iowa Legal Studies Research Paper 07-13, 2007
- 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. Szent István Társulat, Budapest 2012
- Sonnevend, Pál – Jakab, András – Csink, Lóránt: The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics: The Basic Law of Hungary. In Constitutional Crisis in the European Constitutional Area. Theory, Law and Politics in Hungary and Romania (eds. Armin von Bogdandy – Pál Sonnevend). C.H. Beck – Hart – Nomos, Oxford – Portland, Oregon 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. 20 German Law Journal 2019/8
- Starck, Christian: Die Verfassungsauslegung. In: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII (szerk. J. Isensee – P. Kirchhof). C.F. Müller, Heidelberg 1992
- Steindorff, Ernst: Persönlichkeitsschutz im Zivilrecht. Müller, Heidelberg 1983
- Klaus Stern: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band III/1 Allgemeine Lehren der Grundrechte. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1988
- Stieglitz, Edgar: Allgemeine Lehren im Grundrechtsverständnis nach der EMRK und der Grundrechtsjudikatur des EuGH. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2002
- Sulyok Gábor: 6. § [Nemzetközi kapcsolatok]. In: András Jakab (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest 2009
- 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, Gábor: Incorporation of International Law into Domestic Law under the Fundamental Law of Hungary. In: Péter Smuk (ed.): The Transformation of the Hungarian Legal System 2010-2013. CompLex, Budapest 2013
- Sulyok 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
- Tamás – Orbán Endre: Az európai alkotmányos tér és az alkotmányos párbeszéd forgatókönyve. In Chronowski Nóra et. al. (szerk.): A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli. Gondolat, Budapest 2017

- Szabadvfalvi József: „Hosszú az út az önkényuralomtól a joguralomig...” Egyed István a jogállamiságról. 14 *Közjogi Szemle* 2021/2
- Szalayné Sándor, Erzsébet: Konvergenz der Grundrechte und Grundfreiheiten in der Europäischen Union. In: Chronowski Nóra (ed.): *Adamante Notare – Essays in Honour of Antal Ádám on the Occasion of His 75th Birthday*. PTE ÁJK, Pécs 2005
- Szalayné Sándor, Erzsébet: Új távlatok az európai alapjogvédelemben. Hatályba lépett az Egyezmény 14. Kiegészítő Jegyzőkönyve. (3) *Közjogi Szemle* 2010/3
- Szente Zoltán: A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben. *Közjogi Szemle* 2011/3
- Szente, Zoltán: The interpretive practice of the Hungarian Constitutional Court – A critical view, *German Law Journal* 2013/8
- Szente, Zoltán: Breaking and making constitutional rules. The constitutional effects of the world economic and financial crisis in Hungary. In: Xenophon Contiades (ed.): *Constitutions in the Global Financial Crisis: A Comparative Analysis*. Farnham, Ashgate 2013
- Szente, Zoltán: Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról: az Alaptörvény integritása és az alkotmányozó hatalom korlátai. (4) *Jogesetek Magyarázata* 2013/1
- Szente Zoltán: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2013
- Szente, Zoltán: The Decline of Constitutional Review in Hungary – Towards a Partisan Constitutional Court? In: *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development* (eds. Zoltán Szente – Fanni Mandák – Zsuzsanna Fejes), L’Harmattan, Paris 2015
- Szente Zoltán: Jog es politika határan: az alkotmánybíróságok es az alkotmánybíráskodás jellegéről. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): *Jog és politika határan. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. HVG-ORAC, Budapest 2015
- Szente, Zoltán: Die politische Orientierung der Mitglieder des ungarischen Verfassungsgerichts zwischen 2010 und 2014. *18 Jahrbuch für Ostrecht* 2016/1
- Szente Zoltán: Az Alaptörvény (2012-2015). In: *A magyar jogrendszer állapota* (szerk. Jakab András – Gajdusчек György). MTA TK JTI, Budapest 2016
- Szente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *Állam- és Jogtudomány* 2020/3
- Szente, Zoltán: Populism and populist constitutionalism. In Gárdos-Orosz, Fruzsina – Szente, Zoltán (eds.): *Populist Challenges to Constitutional Interpretation in Europe and Beyond*. Routledge, Abingdon 2021
- Szilágyi, Emese: Hungarian Constitutional Court: Transparency and Business Activities of the State. *10 Vienna Journal On International Constitutional Law* 2016/3. 339-351.
- 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*, 2021/5/09, <https://verfassungsblog.de/what-should-and-what-will-happen-after-xero-flor/>
- Takács Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság: Interdiszciplináris megközelítések*. Gondolat – MTA TK JTI, Budapest-Győr 2015
- 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: J. Wetzel (ed.): *The EU as a ‘Global Player’ in the Field of Human Rights*. Routledge 2012
- Tévar, Nicolás Zambrana: Shortcomings and Disadvantages of Existing Legal Mechanisms to Hold Multinational Corporations Accountable for Human Rights Violations. (4) *Cuadernos de Derecho Transnacional* 2012/2
- Thiele, Alexander: *Whoever equates Karlsruhe to Warsaw is wildly mistaken*. *VerfBlog*, 2021/10/10, <https://verfassungsblog.de/whoever-equals-karlsruhe-to-warsaw-is-wildly-mistaken/>
- Thym, D.: 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. *9 European Constitutional Law Review* 2013/3
- Tilk Péter: *Az Alkotmánybíróság és a pénzügyi tárgyú törvények vizsgálati lehetősége*. *Fundamentum* 2014/1-2
- Tomuschat, Christian: *Human Rights: Between Realism and Idealism*. Oxford University Press, Oxford 2003

- Tomuschat, Christian: International law: Ensuring the survival of mankind on the eve of a new century, 281 *General Course in Public International Law, Recueil des Cours* 13-438, 2001
- Tóth István György: Bizalomhiány, normazavarok, igazságtalanságérzet és paternalizmus a magyar társadalom érték szerkezetében. TÁRKI, Budapest 2009
- Tóth, Gábor Attila: Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról. Osiris, Budapest 2009
- Tóth Gábor Attila: Mi van és mi legyen a magyar alkotmányjogban? *Közjogi Szemle* 2011/2
- Tóth, Gábor Attila (ed.): Constitution for a Disunited Nation – on Hungary’s 2011 Fundamental Law. CEU Press, Budapest 2012
- Tóth, Gábor Attila: Constitutional Markers of Authoritarianism. 11 *Hague Journal on the Rule of Law* 2019/1.
- Trócsányi, László: The Dilemmas of Drafting the Hungarian Fundamental Law. Schenk Verlag, Passau 2016
- Trstenjak, Verica: General Report: The Influence of Human Rights and Basic Rights in Private Law. In: Verica Trstenjak – Petra Weingerl (eds.): The Influence of Human Rights and Basic Rights in Private Law. Springer International, Heidelberg – New York – Dordrecht – London 2016
- Tushnet, Mark: The Inevitable Globalization of Constitutional Law. (50) *Virginia Journal of International Law* 2009/1
- Tushnet, Mark: Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law. Second Edition. Edward Elgar, Cheltenham 2018
- Tushnet, Mark: The globalisation of constitutional law as a weakly neo-liberal project. 8 *Global Constitutionalism* 2019/1
- Uitz Renáta: Nemzetközi emberi jogok és a magyar jogrend. In Jakab András – Gajdusчек György (szerk.): A magyar jogrendszer állapota. MTA TK JTI, Budapest 2016
- Varga Zs. Andás: Alkotmányunk értékei. A fogalmi keretek. *Iustum Aequum Salutare* 2009/1
- Varga Zs. András: Tíz gondolat a jogegységről és a precedenshatásról. 67 *Magyar Jog* 2020/2
- Varga Zsófia: Az Alapjogi Charta alkalmazási köre I-II. *Európai Jog* 2013/5. és 2013/6
- Varju Márton: Nemzetközi terrorizmus és az Európai Unió közjogának érettsége. *Fundamentum* 2009/1
- Varju, Márton: European Union human rights law. Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2014
- Varju, Márton – Chronowski, Nóra: Constitutional backsliding in Hungary. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2015/4
- Várnay Ernő: Optimista megoldási kísérlet a jogállamiság megvédésére az EU-ban – a Bizottság közleménye a jogállamiság erősítésére szolgáló új mechanizmusról. *Lendület-HPOPs Blog*, hpop.s.tk.mta.hu/blog/2014/05/optimista-megoldasi-kiserlet-a-jogallamisag-megvedesere
- Várnay Ernő: Az Európai Bíróság és a bírói aktivizmus délibábja. 58 *Állam- és Jogtudomány* 2017/2
- Várnay Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság – együttműködő alkotmánybíráskodás. 60 *Állam- és Jogtudomány* 2019/2
- Várnay, Ernő – Varju, Márton: Whither Administrative Justice in Hungary? European Requirements and the Setting Up of a Separate Administrative Judiciary. 25 *European Public Law* 2019/3. 283-304.
- Vega, Connie de la – Mehra, Amol – Wong, Alexandra: Holding Businesses Accountable for Human Rights Violations – Recent Developments and Next Steps. *Dialogue on Globalisation*, Friedrich Ebert Stiftung 2011
- Viellechner, Lars: Constitutionalism as a Cipher: On the Convergence of Constitutionalist and Pluralist Approaches to the Globalization of Law. 4 *Goettingen Journal of International Law* 2012/2
- Vincze, Attila – Varju, Márton: Hungary: the New Fundamental Law. (18) *European Public Law* 2012/3
- Vincze, Attila: Wrestling with constitutionalism: the supermajority and the Hungarian Constitutional Court. 8 *Vienna Journal on International Constitutional Law* 2014/1
- Vincze Attila: Az osztrák Alkotmánybíróság döntése az Alapjogi Charta alkalmazandóságáról. 3 *Alkotmánybírósági 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: Judicial independence and its guarantees beyond the nation state – some recent Hungarian experience. (56) *Journal of the Indian Law Institute* 2014/2

- Vincze, Attila: Verletzt eine stark progressive Umsatzsteuer, die zwischen verbundenen und nicht verbundenen Unternehmen unterscheidet, die Niederlassungsfreiheit? *Internationale Steuerrundschau* 2014/3
- Vincze, Attila: Odahull az eszme és a valóság közé az árnyék: a szuverenitás-átruházás az alkotmánybíróság esetjogában [The shadow falls between the idea and the reality: transfer of sovereignty in the case-law of the Constitutional Court], *MTA Law Working Papers* 2014/23
- Vincze, Attila: Dismissal of the President of the Hungarian Supreme Court: ECtHR Judgment *Baka v. Hungary*. (21) *European Public Law* 2015/3
- Vincze Attila – Chronowski Nóra: Magyar alkotmányosság az európai integrációban. HVG-ORAC, Budapest 2018
- Vincze Attila: A német szövetségi Alkotmánybíróság döntése a PSPP-ügyben: az európai integráció jogi és fiskális határainak feszegetése. *Jogtudományi Közlöny* 2020/7-8
- Vissy Beatrix: Kiskapu a superbírászkodáshoz? A bírói döntések felülvizsgálata a törvény előtti egyenlőség követelménye szempontjából. In: *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli* (szerk. Chronowski Nóra et al.). Gondolat, Budapest 2017
- Volk, Christian: Why Global Constitutionalism Does not Live up to its Promises? 4 *Goettingen Journal of International Law* 2012/2.
- Vosskuhle, Andreas: Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts. *Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund*. 6 *European Constitutional Law Review* 2010/2
- Voßkuhle, Andreas: Az emberi jogok védelme a bíróságok európai együttműködésében. *Alkotmánybírósági Szemle* 2013/1
- Vörös Imre: Európai jog – magyar jog: konkurencia vagy koegzisztencia? *Jogtudományi Közlöny* 2011/7–8
- Vörös Imre: Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után. *Fundamentum* 2013/3
- Vörös, Imre: The constitutional landscape after the fourth and fifth amendments of Hungarian Fundamental Law, *Acta Juridica Hungarica* 2014/1
- Vörös Imre: A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közlöny* 2016/10
- Vörös Imre: A felhatalmazási törvénytől az egészségügyi válsághelyzetig és tovább... In: *Jogi diagnózisok. A Covid-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre* (szerk. Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér). TK JTI – L'Harmattan, Budapest 2020
- Weiler, Joseph H. H.: Fundamental Rights and Fundamental Boundaries: on Standards and Values in the Protection of Human Rights. In Neuwahl, Nanette A. – Rosas, Allan (eds.): *The European Union and Human Rights*. Martinus Nijhoff, The Hague – Boston – London 1995
- 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 University Press, Cambridge 2016
- Weissbrodt, David: Business and Human Rights. 74 *University of Cincinnati Law Review* 2005
- Werner, Wouter: The Never-Ending Closure: Constitutionalism and International Law. In N. Tsagourias (ed.): *Transnational Constitutionalism – International and European Perspectives*. 2007
- Weschka, Marion: Human Rights and Multinational Enterprises: How Can Multinational Enterprises Be Held Responsible for Human Rights Violations Committed Abroad? (66) *ZaöRV* 2006. 625-661.
- Wettstein, Florian: *Multinational Corporations and Global Justice*. Stanford University Press, Stanford, California 2009
- Wiener, Antje – F. Lang, Anthony – Tully, James – Maduro, Miguel Poiras – Kumm, Mattias: Global constitutionalism: Human rights, democracy and the rule of law. 1 *Global Constitutionalism* 2012/1.
- Wiener, Antje – Ldunoff, Jeffrey – Havercroft, Jonathan – Kumm, Mattias – Kovács, Kriszta: Global Constitutionalism as agora: Interdisciplinary encounters, cultural recognition and global diversity. 8 *Global Constitutionalism* 2019/1
- Zeller, Judit: Nichts ist so beständig... Die jüngsten Novellen des Grundgesetzes Ungarns im Kontext der Entscheidungen des Verfassungsgerichts' (59) *Osteuropa Recht* 2013/3
- Zlinszky, János: Tudjátok-e, mi a haza? In: *Formatori Iuris Publici – Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor 70. születésnapjára*. PPKE-JÁK, Szent István Társulat, Budapest 2006

dc_1975_21

Zsugyó Virág: Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás egyes elméleti kérdései az alkotmányosság tükrében.
Állam- és Jogtudomány 2017/3