

Várnay Ernő

**Opponensi vélemény Chronowski Nóra „Az alkotmányosság nyomában – Kortárs kihívások a többdimenziós alkotmányos térben a globális, európai és magyar alkotmányosság köréből” című MTA doktori értekezéséről**

**Általános megjegyzések**

Chronowski Nóra a fékek és ellensúlyok rendszerét is magába foglaló demokrácia, az alapvető emberi jogok, a materiális jogállamiság mellett meggyőződés alapján elkötelezett alkotmányjogász.

Ezt a meggyőződését nemcsak vallja, hanem ezekért kitartóan, nagy munkabírással dolgozik is. Ennek megnyilvánulásai tanulmányai és könyvei mellett az érdeklődési körébe tartozó magyar és uniós fejleményekre történő rendszeres, gyors reagálásai (blogbejegyzések), és mindenekelőtt a nagyszerű Közjogi Szemle szerkesztése.

Disszertációja túlnyomórészt ennek a munkásságnak egyfajta egybefoglalását nyújtja.

Bár a cím az alkotmányosság globális, európai és magyar kérdései körében felmerült „kihívások” tárgyalását ígéri, Chronowski Nóra igazi törekvése a magyar alkotmányosságnak a fenti értékek terén mutatkozó deficitjeinek felmutatása.

Módszere alapvetően a vonatkozó dokumentumok – ideértve az alkotmánybíróági határozatokat, az Európai Bíróság határozatait, alkotmánymódosításokat – lényegre törő, mondanivalója szempontjából releváns ismertetésére épül. Ezek a dokumentumok nem mint pusztán jogi dokumentumok kerülnek elénk, hanem mint történetek, tendenciák jelzői, lenyomatai.

Az egyes kérdések kapcsán megfogalmazott reflexiói – miközben a magyar és a főként angol nyelvű szakirodalmi álláspontok szisztematikusan jelen vannak – egyúttal markáns saját álláspontot is rögzítenek, s a szerző attól sem ódzkodik, hogy egyértelmű, konkrét javaslatokat fogalmazzon meg. A javaslatok mindvégig megmaradnak a jog keretei között.

Jelen opponensi véleményben – szakterületi kompetenciáimhoz igazodva – a disszertáció számozását követve az alábbi tárgyakhoz szeretnék hozzászólni:

1. Az alkotmányosság globális kihívásai („Üzlet és emberi jogok”)
2. Európai kihívások
  - 2.1. Az európai alkotmányosság és a jogállamiság
  - 2.2. Az Alapjogi Charta alkalmazási köre
  - 2.3. Az alkotmánybíróóságok lázadása?
3. Magyar közjogi válaszok
  - 3.3. Az Alkotmánybíróóság korlátozott mozgásteré
  - 3.5. Az európai bírói párbeszéd
    - 3.7.1. Szuverenitás- és identitásvédelem

## ad 1. Az alkotmányosság globális kihívásai

Az alkotmányosság globális helyzetének, tendenciáinak felvázolása megfelelő perspektívába helyezi a későbbiekben tárgyalt igazi kérdéseket; a demokratikus jogállamisággal szembeni hazai kihívásokat.

Az ebben a részben helyet kapott „üzlet és emberi jogok” problematikának vázlatából jól kitűnik, hogy – miközben a vállalati szervezetben és annak működése során a vállalat és gazdasági-társadalmi környezete közötti kapcsolatokban az alapvető emberi jogok tiszteletben tartása távolról sem magától értetődő – a jog eszköztára a kikényszerítésre meglehetően szegényes, mondhatni csiraállapotban van. A disszertáció alapszerkezete megengedte volna ennek az egyébként jól kidolgozott, érdekes tanulmánynak az elhagyását, mivel a magyar alkotmányjogi válaszokat taglaló fejezetben a nem állami aktorok alapjogi felelősségének a kérdése reflektálatlanul marad.

## ad. 2. Európai kihívások

### 2.1. Az európai alkotmányosság és a jogállamiság

A disszertáció 51. oldalán olvashatjuk: „...az Európai Bíróság számára is kihívást jelent, hogy miként kényszeríthető ki a jogállamiság-elvének tagállami tisztelete, amely egyre szélesebb amplitúdón ingadozik nem is csupán a nyílt alkotmányos válságba süllyedő közép-európai országokban, hanem a stabil alkotmányos demokráciákban is.”

Sajnos ez a sommás kijelentés alkalmas arra, hogy közös nevezőre hozza az Európában tapasztalható jogállamiság-problémákat. Azt hiszem, ezt el kellett volna kerülni. A közép-európai országokbeli „nyíltalkotmányos válság” és az Európai Unió más országaiban felbukkanó jogállamiság-elv problémák egészen más természetűek.<sup>1</sup>

#### 2.1.2. Jogállamiság és kondicionalitás

Az utóbbi időben az Európai Unióban az alkotmányossággal kapcsolatos legsúlyosabb kérdés: mit tesz, mit tehet az Unió, ha egy vagy több tagállamban a jogállamiság helyzete válságosra fordul?

A disszertáció megvizsgál több olyan eljárást, amelyek a kérdésre adható, illetve adott válaszként a tagállami jogállamiság kikényszerítése eszköztáraként értelmezhetők, így az Európai Bíróságnak kifejezetten a jogállamisággal kapcsolatos joggyakorlata, az EUSZ 7. cikkéhez kapcsolódó, az Európai Bizottság által kibocsátott úgynevezett jogállamiság-keret, és a még friss, úgynevezett jogállamiság-mechanizmus.

A tagállami jogállamisággal kapcsolatban szeretném leszögezni: meggyőződésem, hogy a jogállamiság értéke tiszteletének garanciája az egyes nemzetállamok alkotmányos demokráciája. Amennyiben ez komoly gyengeségeket mutat, a jogállamiság eszménye illúzióvá válhat. Ezzel egyfelől azt szeretnék állítani, hogy a jogállamiság kivéreztetése, megőrzése, helyreállítása alapvetően nem jogi kérdés, másfelől azt, hogy az európai unió

<sup>1</sup> A von Bogdandy and M. Ionnidis, Systemic deficiency in the rule of law: What it is, what has been done, what can be done. Common Market Law Review, Vol.51 No. 1. February 2014., pp. 59-96, Antonina Bakardjeva Engelbrekt, Andreas Moberg and Joakim Nergelius (edited by), Rule of Law in the EU. 30 Years After the Fall of the Berlin Wall. Hart, Oxford, 2021.

gazdasági-politikai-jogi lehetőségei a tagállamokkal kapcsolatban ezen a téren igencsak korlátozottak.

Alábbi megjegyzéseim ehhez az eszköztárhoz kapcsolódnak. A megjegyzések nem kívánják megkérdőjelezni a disszertációban foglalt értékeit, inkább „adalékokkal” szeretnék hozzájárulni a kérdéskör tárgyalásához. Ez abban is megnyilvánul, hogy a disszertáció lezárása utáni fejleményeket is szóba hozunk.

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2. cikkében foglalt értékek között szerepel a jogállamiság. Az EUSZ 7. cikke két eljárást is rögzít a 2. cikkben foglalt értékek tagállamok általi tiszteletben tartásának kikényszerítésére. Az (1) bekezdés feljogosítja a miniszteri Tanácsot, hogy tagjainak négyötödös többségével megállapítsa az értékek súlyos megsértésének veszélyét. A (2) bekezdésben foglaltak értelmében az Európai Tanács (állam- és/vagy kormányfők szavaznak) egyhangúan megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben foglalt értékeket. A megállapítást követően a Tanács szankciót róhat ki a tagállamra.

### **A jogállamiság keret**

Az Európai Bizottság mindkét eljárás megindítására jogot kapott. A Bizottság kibocsátotta a jogállamiság keretről szóló közleményt, amelyben egy „előzetes” eljárást rögzített, formális kereteket biztosítva az eljárás megindítása előtt, lehetőséget adva a Bizottságnak és a tagállamnak álláspontja tisztázására, illetve a szükséges korrekciók megtételére az EUSZ 2. cikkben foglalt értékek súlyos megsértése kockázatának „megalapozott gyanúja” esetén. A tagállamok általi előreláthatóság érdekében a Bizottság konkretizálta, hogy mit ért(ékel) a jogállamiság megsértéseként, értelmezve, „operacionalizálva a fogalmat.”<sup>2</sup>

A szerző megjegyzését, miszerint az az informális eljárás annak a belátásnak a nyomán született, hogy „adott politikai szituációban a 7. cikk szerinti eljárás(ok) alkalmazhatatlan” (50.old.) nem tudjuk elfogadni. A közlemény kibocsátására 2014-ben került sor, amikor a 7. cikk szerinti eljárások megindításától is távol voltunk, nemhogy fény derült volna adott politikai szituációban történő alkalmazhatatlanságukra.

Szintén vitatjuk a szerző értékelését, miszerint (a jogállamiság keretben rögzített „mechanizmus összességében nem hatékony a 7. cikk szerinti eljárások indításához szükséges előkészítő lépések jogiasításaként, mert nem a szerződéseken alapul, csupán a 7. cikk értelmezésén, és a Bizottság a tagállamot kötelező döntést nem hoz.” (56. old.)

Megítélésünk szerint a jogállamiság keret kibocsátását nem a jogiasítás, hanem a formalizálás szándéka vezette. Az eljárások megindítására az EUSZ jogot biztosít a Bizottság számára. A közlemény arról szól, hogy a Bizottság hogyan kíván élni ezzel a jogával. (Figyelemre méltó, hogy a Bizottságnak az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésével kapcsolatos közleménye nem esett hasonló kifogás alá.) Egy ilyen aktus kapcsán fel sem merül(t) hogy jogilag kötelező aktus kibocsátását foglalna magába.

(Zárójelben: Gondoljunk el egy olyan helyzetet, amikor nem egyszerre két, egymást támogató tagállammal szemben merül fel az Unió és a tagállamok közös alkotmányos alapértékeinek

<sup>2</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret. COM (2024) 158 final

súlyos és tartós megsértése. Ilyen esetben az Európai tanácsban megkövetelt egyhangúság már nem elképzelhetetlen.)

## A „rendes” kötelezettségszegési eljárás

Ismert, hogy Lengyelország esetében a jogállamiság keret alkalmazása során a Bizottság kemény ellenállásba ütközött. Ezt tapasztalva a harmadik ajánlásának kibocsátás követően két nappal figyelmeztető levél megküldésével megindította az EUMSZ 258. cikk szerinti „rendes” kötelezettségszegési eljárást. Miután ajánlását Lengyelország nem fogadta meg, az indokolással ellátott véleményben adott határidő is eredménytelenül telt el, keresetet indított az Európai Bíróságon Lengyelországgal szemben (2018. március 15.). Míg a 7. cikk szerinti eljárás – amint Magyarország esetében is történt – a miniszteri Tanácsban elakadt, addig az Európai Bíróság megállapította, hogy Lengyelország megsértette az EUSZ 19. cikk (2) bekezdését, ami a 2. cikkben foglalt jogállamiság értékének a konkretizálása.<sup>3</sup> A<sup>4</sup> Bíróság további két, a bírói függetlenséghez kapcsolódó, rendes kötelezettségszegési eljárásban hozott ítéletében állapította meg, hogy Lengyelország megsértette az EUSZ 19. cikk (2) bekezdését, mely bekezdés a 2. cikkben foglalt jogállamiság értékének konkretizálása.

Ezzel a „rendes” kötelezettségszegési eljárás a 2. cikkben foglalt jogállamiság értékének az EUSZ 19. cikk (2) bekezdése közbejöttével történő korlátozott hatókörű védelmét szolgáló eljárásnak állhat előttünk.<sup>5</sup> Ezért Chronowski Nóra megjegyzését, miszerint „ezen túlmenően a hagyományos kötelezettségszegési eljárások is alkalmasak lehetnek a joguralom elvének érvényesítésére” (55.old.) kissé odavetettnek érezzük.

A szerző fontos megállapításához, miszerint az Európai Bíróság vonatkozó ítélkezési gyakorlata alapján kimondható hogy „...az EUSZ 2. cikkében rögzített jogállamiság elv az EUSZ 19. cikk és az EUMSZ 267. cikk alkalmazásához kapcsolódik, vagyis nem önálló uniós alkotmányjogi norma”, a következő megjegyzést fűzzük:

<sup>3</sup> C-192/18. sz., Bizottság kontra Lengyelország ügyben (a rendes bíróságok függetlensége) 2019. november 5-én nagytanácsban hozott ítélet (ECLI:EU:C:2019:924) „98 Mindenekelőtt emlékeztetni kell arra, hogy az EUSZ 2. cikkben kimondott jogállamiság értéket pontosabban megfogalmazó EUSZ 19. cikk értelmében a nemzeti bíróságok és a Bíróság feladata az uniós jog teljes körű alkalmazását valamennyi tagállamban, valamint a jogalanyok bírói védelmét, ami az uniós jog alapján megilleti őket...”

<sup>4</sup> C-619/18. sz., Bizottság kontra Lengyelország ügyben 2019. június 24-én nagytanácsban hozott ítélet (ECLI:EU:C:2019:531) 47. pont Ne hagyjuk említés nélkül, hogy az Európai Bíróság magyar vonatkozású ügyben is megnyilvánult a bírói függetlenség uniós jogi követelménye kapcsán. Az IS ügyben kimondta, hogy az előzetes döntéshozatalra irányuló előterjesztés jogát (EUMSZ 267. cikk) nem csorbíthatja egy olyan tagállami fegyelmi eljárás, amely valamely előzetes döntéshozatalra irányuló végzés nyomán indulhat. Ez a bírói függetlenség lényeges biztosítója. Az Európai Bíróságnak a C-564/19. sz., IS ügyben 2021. november 23-án nagytanácsban hozott ítélet (ECLI:EU:C:2021:949) 91. pont

<sup>5</sup> Sajnálatos alátámasztása ennek az értékelésnek, hogy folyamatban van egy Magyarországgal szembeni kötelezettségszegési eljárás, amelyben a Bizottság az EUSZ 2. cikk megsértését is állítja keresetében. (C-769/22. sz., Bizottság kontra Magyarország ügyben 2022. december 19-én benyújtott kereset) Mindazonáltal továbbra sem tudok azonosulni Kim Lane Scheppele és Dimitry Kochenov javaslaival a rendes kötelezettségszegési eljárások – ideértve az EUMSZ 259. cikkét – erőteljesebb igénybevételéről az uniós értékek kikényszerítésére. K.L. Scheppele, Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Actions. in Clossa, Kochenov (eds.), Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European Union (Cambridge University press, 2016.) pp. 105-132, Kochenov, Biting Intergovernmentalism: The Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make It Viable Rule of Law Enforcement Tool. 7 Hague J.Rule of Law 2 (2015), 153-174

Eza kijelentés egyedül áll, ami arra utal, hogy a szerző nem kíván belebocsáátkozni a 2. cikkben foglalt értékek jogi jellegével, normatív hatóerejével kapcsolatos vitába. Ezt akár hiányosságnak is tekinthetjük, hiszen – mit alább konkrét eset kapcsán látni fogjuk – ennek a tagállami jogállamiság kikényszerítése -kikényszeríthetősége kapcsán jelentősége lehet, s a disszertáció témájától sem áll távol.

### **Az előzetes döntéshozatali eljárás**

Szintén csak mintegy mellékesen említi a disszertáció az előzetes döntéshozatali eljárásban rejlő lehetőségeket. Amint az Európai Bíróság disszertációban bemutatott, elemzett esetjoga is igazolja, ez az eljárás több esetben adott alkalmat a jogállamiság értékének védelmére (Gondolhatunk a mérföldkönek tekinthető portugál bírók esetre, vagy a lengyel legfelsőbb bíróság bírák kinevezési eljárásával kapcsolatos ügyre<sup>6</sup>)

### **A jogállamiság-mechanizmus – és akik elleneztek**

A jogállamiság rendszerszintű gyengeségeivel szembeni fellépés az EUSZ 7. cikke szerinti eljárásban megfeneklett, a rendes kötelezettségszegési eljárásoknak pedig korlátozott mozgástere van. Az uniós jogalkotók, egyben politikai aktorok – az Európai Parlament, és a Tanács mellett a Bizottságot is vegyük ide – ezzel számolva egy viszonylag jól meghatározható területtel, nevezetesen az Unó pénzügyi érdekeivel összefüggésbe hozva próbáltak kemény jogi eszközt találni.<sup>7</sup>

Ez az eszköz a jogállamiság-mechanizmus (a disszertációban: „Kondicionalitás rendelet”) elnevezést kapta.

A magyar kormány mindvégig ellenezte a rendeletet. Utóvédharcának utolsó frontját az Európai Bírósághoz benyújtott, megsemmisítésre irányuló keresete jelentette.<sup>8</sup>

Az ügyben a Bíróság teljes ülésben (!) hozott ítéletet, és több, az Uniót érő, jogállamisággal kapcsolatos kihívással kapcsolatban rögzített megállapításokat, amelyek a disszertációban foglaltak továbbgondolására, gondos alkotmányjogi értékelésre indíthatják a szerzőt és a téma iránt érdeklődőket.

Feltétlenül figyelemre méltó, hogy a magyar kormány invenciózus, kidolgozott keresetében egyebek mellett magának a jogállamiság rendeletében írt kulcsfogalmával is szembeszállt.

Érvellése summázva: a jogállamiság nem definiálható kellő pontossággal<sup>9</sup>, a 2. cikkben foglalt értékek – ideértve a jogállamiságot – nemrendelkezhetnek „önálló jogi tartalommal”.

<sup>6</sup> C-64/16. sz., Associação Sindical dos Juizes Portugueses ügyben 2018. február 27-én nagytanácsban hozott ítélet (ECLI:EU:C:2018:117) 32. pont „Az EUSZ 19. cikk, amely az EUSZ 2. cikkében foglalt jogállamiság értékét konkretizálja”, C-824/18. sz., A.B. és társai ügyben 2021. március 2-án nagytanácsban hozott ítélet (ECLI:EU:C:2021:153)

<sup>7</sup> Az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló, 2020. december 16-i (EU, Euratom) 2020/2092 európai parlamenti és tanácsi rendelet (az Európai Unió Hivatalos Lapja 2020, L 433I, 1.o.)

<sup>8</sup> C-156/21. sz., Magyarország kontra Európai Parlament és Tanács ügyben a Bíróság 2022. február 16-án teljes ülésben (!) hozott ítélete (Ítélet) (ECLI:EU:C:2022:97) Magyarország és Lengyelország „véd- és dacsövetsége” jegyében a rendeletet Lengyelország is megtámadta. Amint Magyarország Lengyelország mellett, úgy Lengyelország Magyarország mellett avatkozott be az ügybe. Érvelésük is hasonló volt. (C-157/21. sz., Lengyel Köztársaság kontra Európai Parlament és Tanács (ECLI:EU:C:2022:98) 67-68. pontok

<sup>9</sup> Ítélet 200. pont

Ezen az sem segít, ha a rendelet – a jogállamiság keret nyomában – igyekszik operacionalizálni a fogalmat.

Ez a gondolat a magyar jogirodalomban nem új. Varga Zs. András kismonográfiát szentelt a jogállamiság fogalmával való visszaélés, és nyomában a jogba betüremkedő alkotmánybíróvási, illetve uniós önkény veszélyének. Ebben már kitért a jogállamiság-mechanizmusban rejlő fenyegetésre.<sup>10</sup>

A magyar kormány érveléséből azt is kiolvashatjuk, hogy az EUSZ 2. cikkében az Unió értékei között szereplő „jogállam” nem tekinthető jogi fogalomnak.<sup>11</sup>

Ez a megközelítés nem élvez osztatlan elismerést a jogtudományi irodalomban. Így Armin von Bogdandy iskolája egyértelműen a jog részének tekintik a 2. cikkben foglaltakat. Számot vetve az értékek meghatározásának bizonytalanságaival és nyitott voltaival, az EUB esetjogát is figyelembe véve azt is kiemelték, hogy a 2. cikkben foglaltakat mint normatív követelményt az Alapszerződések más rendelkezéseivel együtt érvényesítsék.<sup>12</sup> Tegyük hozzá, hogy ez távolról sem jelenti azt, hogy az Unió alapértékeit a jog világától el kellene szigetelni.

Az Európai Bíróság ítéletében egyértelműen elutasította a magyar kormány értelmezését.

„az EUSZ 2. cikk nem egyszerűen politikai iránymutatások vagy szándékok kinyilvánítása, hanem olyan értékek összefoglalása, amelyek – ahogyan ez a jelen ítélet 127. pontjában is szerepel – az Unió mint közös jogrend identitásának részét képezik, és amelyek a tagállamokra nézve jogilag kötelező erejű kötelezettségeket tartalmazó elvekben testesülnek meg.”<sup>13</sup> „A jogállamiság ezen, a Bíróság ítélkezési gyakorlatában az uniós Szerződések alapján kifejtett elveit tehát az uniós jogrend elismeri és pontosan meghatározza, és azok a tagállamok által saját jogrendjükben is elismert és alkalmazott közös értékekből erednek.”<sup>14</sup>

A magyar kormány álláspontja szerint a rendelet a nemzeti alkotmányos identitások tiszteletben tartásának az EUSZ 4.cikk (2) bekezdésében előírt kötelezettséget is sérti. Egyfelől azért, mert a rendelet által létrehozott mechanizmus akkor is lehetővé teszi a tagállami szabályozás vizsgálatát, ha az nem tartozik az uniós jog hatálya alá,<sup>15</sup> másfelől fontos, hogy a jogállamiságot és a jogállamiság elveit az egyes tagállamokban eltérően lehessen értékelni.<sup>16</sup>

Az Európai Bíróság ezt az érvelést sem tette magáévá. Álláspontja szerint a rendeletben foglaltak értelmében a jogállamiság tiszteletben tartására irányuló kötelezettség az EUSZ 2. cikk alapján fennálló követelmények sajátos kifejeződését jelentik. Ez eredménykötelemnek

<sup>10</sup> Varga Zs. András, *From Ideal to Idol? The Concept of the Rule of Law*. Dialóg Campus, Budapest, 2019.

<sup>11</sup> Ítélet 205. pont

<sup>12</sup> Armin von Bogdandy – Luke Spieker, *Countering the Judicial Silencing of Critics: Article 2 TEU Values, Reverse Dolange, and the Responsibilities of national Judges*. *European Constitutional Law Review* Vol. 15. Issue 3.

<sup>13</sup> Az ítélet 232. pontja

<sup>14</sup> Ítélet 237. pont A Bíróság a 236. pontban a törvényesség, a jogbiztonság, a végrehajtó hatalom önkényességének tilalma, a hatékony bírói jogvédelem és a hatalmi ágak szétválasztása, a törvény előtti egyenlőség és a megkülönböztetés tilalma elveit említi.

<sup>15</sup> Ítélet 202. pont

<sup>16</sup> Ítélet 211. pont

minősül, „[m]árpedig, noha az Unió – ahogyan ez az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében szerepel – tiszteletben tartja a tagállamok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének elválaszthatatlan részét képező nemzeti identitását, és így a tagállamok a jogállamiság elveinek érvényesítése terén bizonyos mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek, ebből egyáltalán nem következik, hogy ez az eredménykötelem tagállamonként eltérő lehet.”<sup>17</sup>

Egy korai kommentátor nagy jelentőséget tulajdonít a Bíróság ítéletében foglaltaknak: a Bíróság a 2. cikkben az unió alkotmányos „kemény magvaként” (constitutional „core”) értelmezi, amelytől a tagállamok alkotmányos identitásukra hivatkozva sem térhetnek el. Ezzel pedig eldönthető vélik, hogy a tagállamok nemzeti alkotmányos identitására hivatkozása „alkotmányos” vagy „alkotmányellenes.”<sup>18</sup>

Tekintettel arra, hogy a kondicionalitás rendelet nem maradt holt betű<sup>21</sup>, alkalmazásának alkotmányelméleti értékelése minden bizonnyal komoly kihívást jelent az alkotmányjog tudománya képviselői számára.

A szerző – és ezzel szerzőtársa is azonosul<sup>19</sup> – úgy ítéli meg, hogy mivel sem a jogállamiság nem képes a tagállami jogállamiság rendszerszintű problémáival jogi eszközökkel történő hatékony érvényre juttatására, nem várhat soká a bírósági hatáskör kiterjesztése az EUSZ 7. cikkére, amely az eddigi tapasztalatok alapján politikai természete miatt nem képes betölteni a neki szánt szerepet. (59.old.)

A 7. cikk szerinti eljárás jogiasodása körüli vizsgálódásaink során ez az elegáns megoldás nem merült fel bennünk.<sup>20</sup> Ennek valószínűleg az lehetett az oka, hogy egy ilyen Alapszerződés-módosítás az uniós intézmények – a Bizottság, a Tanács, az Európai Tanács, illetve a Bíróság – közötti aktuális hatalom-megosztást írná át, miközben a tagállamok pozícióját is drámaian megváltoztatná. Erre a belátható időben semmiféle esélyt nem láttunk. Most sem látunk. Az Európai Unió olyan időket él, amikor a tagállamok számottevő része számára a jog által vezérelt integráció további elmélyítése, a szupranacionális szervek – a Bíróság par excellence ilyen intézmény – kompetenciáinak növelése elfogadhatatlan.

## 2.2. Az Európai Unió Alapjogi Chartája alkalmazási körének kiterjesztése

Az Európai Unió -Alapjogi Chartája az Uniót és a tagállamokat kötelezi. A tagállamokat annyiban, amennyiben az uniós jogot hajtják végre (Charta 51. cikk (1) bekezdés), illetve fellépésük az uniós jog alá tartozik (Åkerberg Fransson).

<sup>17</sup> Ítélet 233. pont

<sup>18</sup> Vestert Borger, Constitutional identity, the rule of law, and power of the purse: The ECJ approves the conditionality mechanism for the protection of the Union budget: Hungary v. Parliament and Council; Poland v. Parliament and Council. Common Market Law Review Vol. 59 No 6. 2022., pp. 1771-1802, 1799-1800 <sup>21</sup> 2022. április 22-én a Bizottság Magyarországgal szemben aktiválta az eljárást.

<sup>19</sup> Vincze Attila-Chronowski Nóra, A demokrácia és a jogállamiság elve az Európai Unió jogában. in Chronowski Nóra, Szentgáli – Tóth Boldizsár, Szilágyi Emese (szerkesztette), Demokrácia-dilemmák. Alkotmányjogi elemzések az demokráciaelv értelmezéséről az Európai Unióban és Magyarországon. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2022. 44. old.

<sup>20</sup> Várnay Ernő, A tagállamokkal szembeni kötelezettségzegési eljárások jogiasodása az Európai Unióban. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017., 96-104. oldalak

Chronowski Nóra ezt nem tartja kielégítőnek, és radikális javaslattal szolgál. Ennek lényege:

- Az Unió kapjon általános hatáskört az alapjogi szabályozásra.
- Az Alapjogi Charta alkalmazási köre a tagállamok tekintetében ne korlátozódjék az uniós jog által lefedett körre.

A tudományos korrektség jegyében a szerző jelzi a javaslat valósággá válása előtti súlyos akadályokat, így az alapszerződés módosításának rögzös útját (ami adott esetben zsákutcába torkollhat), egyes tagállamok részéről már az eddigi fejleményekkel szemben kinyilvánított erőteljes fenntartásait, az alapjogvédelmi rendszerek újrendezésével kapcsolatos problémákat, az Európai Bíróság újabb, korlátozó esetjogát (68-73. old.).<sup>21</sup>

Az Unió jogalkotási hatáskörének kiterjesztése a Chartában foglalt alapjogok teljességére – tekintettel az alapjogok védelmének horizontális és különösen „mélységi” hatókörére, az Unió számára mondhatni „nyílt végű” felhatalmazást jelentene. Amint arra a szerző elejtett megjegyzése is utal, ez az Unió föderális állammá alakulásának tagállamok általi akarását tételezi. Ugyanezt mondhatjuk el a Charta alkalmazási körének a tagállamok valamennyi fellépésére illetve mulasztására történő kiterjesztéséről.

Megjegyezzük, hogy talán érdemes lett volna górcső alá venni von Bogdandy és Spieker hasonló, a jogfejlődésnek irányt mutató koncepcióját. Az Alapjogi Chartában foglalt jogok intenzívebb uniós védelmére (is) azt tartanák célravezetőnek, ha az alapjogok lényeges tartalmának rendszerszintű sérelme esetén a tagállami bíróságok kötelesek lennének az Európai Bírósághoz fordulni, tekintet nélkül arra, hogy az uniós jog hatálya alá tartozó kérdéstről van-e szó; mindezt az EUS 2. cikkében foglalt, a tagállamokra kötelező alapértékekre –(is) hivatkozva.<sup>22</sup>

A szerző gyakorlati megvalósítással kapcsolatos érvét, miszerint az egyének nem kapnának jogot az Európai Bírósághoz fordulásra, az Európai Bíróság nem kapna új hatáskört, nem tartjuk teljesen kielégítőnek. A tagállami bíróságok előzetes döntésért az EUB-hoz fordulhatnak. Mivel az előzetes döntés kötelező az előterjesztő bíróságra, az EUB így mégiscsak egyfajta „általános hatáskörű” alapjogi felsőbírósággá válna. Hogy ez az alapjogi bírászkodás rendszerében milyen konzekvenciákkal járna, ebben a körben még csak közelíteni sem merem.

Mindenesetre úgy gondolom, hogy a javaslat megvalósításához szükséges Constitutional Momenttől a válságoktól szenvedő Unió meglehetősen távol került. Ígéretesnek tartjuk viszont az Európai Unió Alapjogi Chartájának tényleges alkalmazásával-érvényesülésével

<sup>21</sup> Lásd ehhez Sonnevend, Pál, The Responsibility of Courts in Maintaining the Rule of Law: Two Tales of Consequential Judicial Self-Restraint in A. von Bogdandy et al. (eds.), *Defending Checks and Balances in EU Member States*, *Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht* 298, [https://doi.org/10.1007/9783-662-62317-6\\_7155](https://doi.org/10.1007/9783-662-62317-6_7155)

<sup>22</sup> Armin von Bogdandy- Luke Dimitrios Spieker, *Countering the Judicial Silencing of Critics: Article 2 TEU Values, Reverse Solange, and the Responsibilities of National Judges*. *European Constitutional Law Review* Vol. 15 Issue 3.



kapcsolatos kutatásokat, amelyek az alkalmazási kör esetleges kiterjesztésével kapcsolatos problémákra is nyújthatnak bizonyos eligazítást.<sup>23</sup>

### 2.3. Alkotmánybíróságok lázadása?

A magyar és a nemzetközi jogtudományi irodalomban is számos reflexió született több tagállami alkotmánybíróságnak az uniós jog abszolút elsőbbségével, az EUB ítéletének a nemzeti alkotmánnyal szembeni érvényesülésével szemben a közelmúltban hozott határozatairól.<sup>24</sup>

Nem szeretném teljesen elvitatni a bemutatott alkotmánybírósági határozatok (PSPP, a lengyel alkotmánybíróság 2021. október 7-i határozata) jelentőségét. Emlékeztetni szeretnék inkább arra, hogy – amint azt a szerző is megjegyzi – az EUB döntéseit tömegesen hajtják végre, tehát az EUB autoritását a német alkotmánybíróság határozata nem tudta kikezdeni. (Más kérdés, hogy a Bíróság, az EKB és a Bizottság is egyértelműen kiállt a Bíróság ítélete mellett, illetve a PSPP határozat -uniós jogot sértő volta ellen. A Bizottság – amint azt Chronowski Nóra elképzelhetőnek tartotta – nem zárta ki kötelezettségzegési eljárás indítását Németországgal szemben.)

Azt a lengyel alkotmánybírósági döntéssel kapcsolatos gondolatsort, miszerint a lengyel kormány az alkotmánybíróság felhasználásával arra kötelezi a bíróságokat, hogy ne alkalmazzák az uniós jogot – ami aztán az egységes piac működésének veszélyeztetését hozza magával (92.old.) – feltétlenül érdemes lesz szembesíteni a lengyel rendesbírósági gyakorlattal.

Számomra kérdés, hogy ezek az ítéletek vajon nem az olümposzi istenek közötti torzsalkodásokhoz hasonlók-e, miközben a halandók élnek a halandók életét?

### 3.3. Az Alkotmánybíróság korlátozott mozgástere

A magyar Alkotmánybíróság alkotmánymódosítással, törvényhozással kapcsolatos alkotmányossági felülvizsgálati jogkörét, illetve alkotmányértelmezési diszkrécióját az Alaptörvény és azok módosításai jelentősen visszametsztették.

Az AB fék-ellensúly pozíciójának kiüresítése egyik jelentős lépése volt az Alaptörvény 37.cikk (4) bekezdés rendelkezése, miszerint „Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés *b)-e)* pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról,

<sup>23</sup> Antal Berkes, Hungary in Laurence Burgorgue-Larsen, La Charte des droits fondamentaux saisie par les juges en Europe/ The Charter of Fundamental Rights as Apprehended by Judges in Europe. Pedone, Paris, 2017., pp. 425-464, Fazekas Flóra-Papp Mónika, Az Alapjogi Charta 47. cikkében foglalt hatékony jogorvoslatihoz való jog uniós keretei és hatása a magyar jogalkalmazásra. in Varju Márton, Fazekas Flóra, Bartha Ildikó, Papp Mónika (szerkesztette), Hatékony bírói jogvédelem az Európai Unióban. Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2021. pp. 61-86.

<sup>24</sup> Chronowski Nóra: Fordulópont az európai bírói párbeszédben: a német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntése. Közjogi Szemle (13) 2020/2. 74-79. Blutman László, Az uniós jog elsőbbsége: alkotmánybíróságok lázadása. Közjogi Szemle, 15:1, pp. 10-10 (2022)

valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg.” Tekintettel arra, hogy az említett törvények a kormányzás szinte valamennyi területén jelen vannak (kiadási oldalon: a költségvetés mondhatni hű lenyomata a kormány cselekvési programjának, valódi prioritásainak, bevételi oldalon: az adók nevei és mértékei messzemenően alkalmasak társadalompolitikai célok eszközeiként szolgálni, a helyi adók rendszere messzemenően befolyásolja az önkormányzatok mozgásterét (más szóval az önkormányzatiságot) ez a korlátozás súlyos érvágás az AB hatáskörén, egyúttal számottevő szabadulás a parlament, illetve a kormány számára az alkotmányossági kontroll alól.

A korlátozást első ránézésre a gazdasági célszerűség (az adósságszolgálat jelentős terhet rótt a költségvetésre), illetve uniós kötelezettség – az euró bevezetésével kapcsolatos államadósságelőírás - teljesítésének szándéka indokolta. A még friss Alaptörvény közpénzügyi rendelkezéseinek elemzésekor megmutatható volt, hogy ez nem állja meg a helyét, a rendelkezés alkotmányba illesztésének valódi indoka a kormány mozgásterének biztosítása állt.<sup>25</sup>

Mondhatjuk, hogy az AB hatáskörének ilyen korlátozása csak ideiglenes, hiszen, ha az államadósság a hazai össztermék (GDP?) fele alá kerül, a korlátozás megszűnik.

Nos, az Alaptörvény elfogadásának évében (2011) az államadósság a GDP 80,3 %-ára rúgott. Számottevő csökkenést követően 2019-re 65,5 %-ot tett ki, 2022-ben pedig 73,5 % volt. Talán nem túlzás azt mondani, hogy az alkotmányosságnak az államadósságnak a GDP 50 % alá csökkenésével bekövetkező helyreállása az alkotmányos élet szempontjából beláthatatlan távolba tűnik.<sup>26</sup>

### 3.5. Az európai bírói párbeszéd

A jogtudományi irodalomban széles körben elterjedt a bíróságok közötti párbeszéd narratívája.

Az Unió keretében folyó bírói párbeszéd a tagállami bíróságok – alkotmánybíróságok és rendes bíróságok között, illetve a tagállami bíróságok és az Európai Bíróság között zajló nyilvános, bírósági határozatokban megjelenő interakciója. Ez utóbbi „párbeszédnek” sajátja, hogy a résztvevők nemcsak eltérő jogrendszerekben működnek, hanem az egyik egy nemzetállam bíróságaként vesz részt benne, a másik – az EUB - pedig egy szupranacionális jogrend bíróságaként, ennek folyományaként autentikus értelmezési felhatalmazással.

A párbeszéd értelme, hogy a felmerült esetek kapcsán az uniós jog, illetve a vele összefüggő tagállami jog olyan értelmezése álljon elő, amely mindkét jogrendszer számára kielégítő

<sup>25</sup> Várnay Ernő, Közpénzügyek az alkotmányban - az adósságfék. Jogtudományi Közlöny 2011. 10. szám, pp. 483495

<sup>26</sup> Sólyom László sarkos, de találó megfogalmazásában: „Fájdalmas cinizmus, ahogy ezt a védhetetlen korlátozást megörökítették az alkotmányban, egy látszólagos, a mi nemzedékünk számára sohanapján teljesülő feloldással.” Sólyom László az alkotmányosság távlatairól. Heti Válasz. 2011. április 21., 40. old.

jogalkalmazást tesz lehetővé. Az alkotmánybíróságok és az EUB közötti párbeszédnek ezen felül az uniós jogrend strukturális elvei és a tagállami alkotmány(osság) közötti rejtett vagy nyílt konfliktusok elkerülésére és/vagy „kihordására” is alkalmasnak kell lennie.

Az eredményes, valódi párbeszéd alapvető feltételei közé tartozik egymás jogrendszerének elismerése, a párbeszéd közös célja, és nem utolsósorban a közös nyelv. A bírói párbeszéd a bíróságok közötti együttműködés nyílt, többé-kevésbé közvetlen módja, adekvát formája az előzetes döntéshozatali eljárás. (Az együttműködés más módon is megvalósulhat. Például az: Az egyik bíróság saját belátása alapján követi, vagy legalább figyelembe veszi a másik bíróság értelmezését.)

Chronowski Nórát a magyar alkotmánybíróság és az EUB közötti együttműködés, illetve párbeszéd kérdése érdekli. (Nyomban tegyük hozzá, hogy a magyar rendes bíróságok és az EUB közötti bírói párbeszéd alkotmányossági szempontból is jelentőséggel bíró vonatkozásai csak érintőlegesen keltik fel az érdeklődését, holott ebben a viszonylatban is adódhatnak elemzésre érdemes kérdések. Hadd utaljunk csak az uniós jog [az előzetes döntésben foglaltaknak megfelelő] értelmezése és az alkotmánykonform jogértelmezés esetleges konfliktusára, a nemzeti alkotmányos identitás védelmének kötelezettsége és az uniós értékek EUB általi értelmezése esetleges ütközésére.)

A szépen dokumentált elemzés felhívja az AB *expressis verbis* megnyilatkozásait az európai horizontális és vertikális – az EUB-val folytatandó - „alkotmányos párbeszédéről”, majd elemzi azokat az ügyeket, amelyekben az AB erre a párbeszédre hivatkozva hozott határozatot (a felfüggesztő végzések), illetve megmutatja ennek az együttműködésnek az AB oldalán megmutató gyengeségeit. (Bennünket ezek a gyengeségek az AB együttműködő alkotmányos párbeszéd iránti elkötelezettségének újragondolására kell, hogy készítsenek.<sup>27</sup>)

A szerző ugyancsak elénk tárja az AB-nak az előzetes döntéshozatali eljárással kapcsolatos álláspontja alakulását, amelyet a bírói párbeszéd szempontjából fejlődésnek is mondhatunk. Ami a rendes felsőbíróság előterjesztési kötelezettségét (EUSZ 267. cikk (3) bekezdés) illetően eljutott oda, hogy az EUB-t immár bizonyos körülmények között törvényes bírónak tekinti, a saját előterjesztés lehetőségét illetően pedig a hallgatástól (implicit elzárkózástól) eljutott a lehetőség kifejezett elismeréséig.<sup>28</sup>

Az AB menekültügyi határozatának<sup>29</sup> a bírói párbeszéd szempontjából történő megközelítését nem tartjuk szerencsésnek. Ebben a határozatban az AB már – lévén, hogy az EUB határozat *fait accompli*-t teremtett – nem volt abban a helyzetben, hogy párbeszédet kezdeményezzen. Az AB azzal, hogy elutasította az EUB döntésének alkotmányossági felülvizsgálatát, mindössze

<sup>27</sup> Várnay Ernő, Az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság – együttműködő alkotmánybíráskodás? Állam- és Jogtudomány 2019. 2. szám pp. 63-91

<sup>28</sup> 26/2020. (XII.2.) AB határozat [26] pont

<sup>29</sup> 32/2021. (XII.20.) AB határozat

elkerülte az EUB-val való nyílt konfrontációt.<sup>30</sup> Bár a kormány erre próbálta indítani, az AB nem állt a nyíltan „lázadozó” tagállami alkotmánybíróságok közé.

### 3.7.1. Szuverenitás- és identitásvédelem

A szerző az Alkotmánybíróság által a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban „felszentelt” szuverenitás-és identitásvédelem kérdését is sokoldalú elemzésnek veti alá. Bár a kettő az AB felfogásában egymástól elválaszthatatlan<sup>31</sup>, sőt, lehet hogy „az alkotmányos identitás a szuverenitás új köntöse” (168. old.), megjegyzést csak az identitás-védelem kapcsán tennénk.

A hazai kommentárok egyöntetűen, és maga az Alkotmánybíróság is jelzik, hogy az alkotmányos identitás (alkotmányos önazonosság) bizonytalan tartalmú kifejezés.

A bizonytalanságot fokozza – és ez is több szerzőnél, illetve alkotmánybírónál is megjelenik, hogy az Alaptörvény és az AB a történeti alkotmány ugyancsak nehezen meghatározható alapjára helyezi, illetve hogy „az alkotmányos önazonosság olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri.”<sup>32</sup>

Ez utóbbi a kitétel aztán több messzeható értelmezésre adott lehetőséget (láthatatlan alkotmány<sup>33</sup>, alkotmányfeletti normák<sup>34</sup>, örökkévalósági klauzula<sup>35</sup>). Ezek az alkotmányjogi eszmefuttatások -konzekvens, dogmatikai világosságra törekvő alkotmányozói, illetve alkotmánybírói gyakorlatot tételeznek, ami a tudomány részéről magától értetődő, de a valóságos szereplők gyakran nem ilyenek mutatkoznak.

Az AB a nemzeti alkotmányos identitás tartalmával és természetével kapcsolatban több alkalommal megnyilvánult.<sup>36</sup> Ezekben a határozatokban az alkotmányos identitás tartalma újabb és újabb elemekkel bővült, természete egyre nehezebben megragadhatóvá vált. (Az alkotmányos identitás elemeiként adódnak hatályos és hatályukat veszített jogi aktusok, sőt tevékenységek, illetve törekvések.<sup>37</sup>) További, a bírói párbeszédre is kiható fejlemény, hogy az AB egyszerre beszél a modern alkotmányosság nyelvén, és egyfajta csak rá jellemző nyelven.

Nem tudható, hogy a magyar alkotmányos önazonosságot alkotmányos berendezkedésünk sajátosságai (*selfness*), vagy alkotmányos berendezkedésünk megkérdőjelezhetetlen („elidegeníthetetlen”) elemei (*sameness*) jelentik. Chronowski Nóra az előbbit véli kiolvasni (168. old.). Magam arra hívnám fel a figyelmet, hogy szuverén államiság megőrzését

<sup>30</sup> Chronowski, Nóra, Vincze, Attila, Full Stream Back: The Hungarian Constitutional Court Avoids Further Conflict with the ECJ. VerfBlog (15. Dezember, 2021)

<sup>31</sup> 22/2016. (XII.5.) AB határozat [67] pont „a szuverenitás és az alkotmányos önazonosság számos ponton érintkezik egymással, így a rájuk vonatkozó két kontrollt egymásra tekintettel kell elvégezni.”

<sup>32</sup> 22/2016. (XII.5.) AB határozat [67] pont

<sup>33</sup> Spieker, L.D., Framing and managing constitutional conflict: How to stabilize the modus vivendi between the Court of Justice and national constitutional courts (2020) 57 Common Market Law Review 361-398, 369

<sup>34</sup> Blutman László, Szürkületi zóna? Az alaptörvény és az uniós jog viszony. Közjogi Szemle, 2017/1, 11. old.

<sup>35</sup> Drinóczi Tímea, A 22/2016. (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

<sup>36</sup> 2/2019. (III.5.) határozat, 32/2021. (XII.20.) AB határozat

<sup>37</sup> Várnay, Ernő, The Hungarian sword of constitutional identity. Hungarian Journal of Legal Studies 63 (2022) 2, pp. 79-106, 90-93

erőteljesen hangsúlyozó önazonosság-koncepció a nemzet-államiság állandó attribútumait involválja, tehát az utóbbit is beleolvashatjuk az AB megnyilatkozásaiba.<sup>38</sup>

Megítélésünk szerint mindez odavezet, hogy az Alaptörvényben és az AB határozatokban foglalt identitásvédelem nem tudja érdemben betölteni a neki szánt, az uniós jog feltétlen elsőbbségével szembeni jogi ellenállás szerepet; kérdéses, hogy várhatjuk-e konstruktív, érdemi párbeszéd folytatását az Európai Bírósággal.

## Összegző értékelés

Chronowski Nóra disszertációja a magyar alkotmányosság több aktuális kérdését – ideértve különösen az uniós jogi relevanciájúakat – tárgya fölényes biztonságu ismeretében, az alkotmányjogi és uniós jogi vonatkozásokat egyaránt értőn taglalja. Ennek során számos kritikai észrevételt fogalmaz meg, és jónéhány érdemi javaslattal is gazdagítja egyes nehéz kérdésekről folyó hazai és nemzetközi tudományos diskurzust. Munkája sok-sok kapcsolódásra ad lehetőséget és sok-sok vita kiindulópontja lehet.

Úgy gondoljuk, hogy munkája biztos alapot adna egy kifejezetten alkotmány-elméleti értekezés számára is.

Végül jelezni szeretném, hogy Chronowski Nórát munkája és munkássága alapján feltétlenül alkalmasnak tartom arra, hogy disszertációja nyilvános vitára kerüljön, és számára az MTA doktora cím odaítéltesék.

### Kérdések:

1. Hogyan látja a magyar rendes bíróságok szerepét az Európai Unió Alapjogi Chartája, illetve a magyar alkotmányos identitás védelmezése terén?
2. Mi az álláspontja: a jogállamiság uniós követelménye jogilag megragadható fogalom, vagy nem?

---

<sup>38</sup> „Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogának védelme az alkotmányos önazonosság részét képezi.” 3262021. (XII.20.) AB határozat rendelkező rész 2. pont

