

arsboni

GOMBOS KATALIN

A jogállamiság színe és fonákja

LENDVAI GERGELY

Zwarte Piet a Facebook Oversight Board
kontextusában – a Zwarte Piet és a kulturális
különbségek értelmezése

SELNICEAN LÁSZLÓ

Jogérvényesítés az egészségügyben

SZABÓ PATRIK

A jogalkotással okozott kárért való felelősség hazai
bírószági gyakorlatáról röviden

Kiadja a Stádium Intézet
Budapest, Akadémia utca 11. mfsz. 3/A
stadiumintezet@gmail.com
arsboni@arsboni.hu
ISSN 2064-4655

Felelős szerkesztő:
Orbán Endre

Szerkesztők:

Dobos Zoltán
Kállai Nóra
Klemencsics Andrea
Kocsis Gergő
Mátyás Ferenc
Milánkovich András
Molnár Benedek
Nagy Gergő
Németh Márton

Rokob Balázs
Szabó Tibor Zsombor
Szentgáli-Tóth Boldizsár
Szalbot Balázs
Tóth Mónika
Tóth Péter
Trombitás Mónika
Weidinger Péter

Címlap: Dankó Dóra

TARTALOMJEGYZÉK

TANULMÁNY	4
Gombos Katalin: A jogállamiság színe és fonákja	4
Lendvai Gergely: Zwarte Piet a Facebook Oversight Board kontextusában – a Zwarte Piet és a kulturális különbségek értelmezése	22
Selnicean László: Jogérvényesítés az egészségügyben	32
Szabó Patrik: A jogalkotással okozott kárért való felelősség hazai bírósági gyakorlatáról röviden	47
Abstracts.....	54

TANULMÁNY

Gombos Katalin¹: A jogállamiság színe és fonákja

A jogállamiság egyike azoknak a jogi kérdéseknek, amely napjainkban több aspektusa miatt is a közérdeklődés középpontjába került. Szakírók, bírói fórumok foglalkoznak vele, ugyanakkor árnyalja a képet, hogy részben politikai viták központi elemévé is vált. Nem újkeletű a jog uralma (rule of law), illetve jogállamiság koncepciója (Etat de droit, Rechtsstaat), amely sok más fogalommal is elválaszthatatlanul szoros kapcsolatban áll. A tanulmány a jogállamiság tartalmának meghatározására, kikényszerítési mechanizmusainak bemutatására és a jogállamisággal szorosan összefüggő fogalmaknak a tisztázására, valamint az ezzel kapcsolatos jogdogmatikai viták bemutatására vállalkozik.

I. Bevezetés

A jogállamiság egyike azoknak a jogi kérdéseknek, amely napjainkban több aspektusa miatt is a közérdeklődés középpontjába került. Szakírók, bírói fórumok foglalkoznak vele, ugyanakkor árnyalja a képet, hogy részben politikai viták központi elemévé is vált. Nem újkeletű a jog uralma (rule of law),² illetve jogállamiság koncepciója (Etat de droit, Rechtsstaat), amely sok más fogalommal is elválaszthatatlanul szoros kapcsolatban áll. A jogállamiság elsősorban alkotmányossági kategóriaként definiálható, akár tagállami, akár uniós jogi dogmatikai alapon, és e fogalom elemeiként szükségképpen vizsgálandó a jogbiztonság, a hatalmi ágak elválasztása és a bírói függetlenség kérdése. Uniós jogi relációban megkerülhetetlen továbbá az elsőbbségi (elsődlegességi) doktrínával való kapcsolatának tisztázása is. A hatalmi ágak szétválasztása a jogállam működését jellemzi.³ Ez a bíróságok függetlensége szempontjából azt jelenti, hogy biztosítani szükséges többek között a jogalkotó és a végrehajtó hatalommal szemben a bíróságok függetlenségét.⁴ Az összefüggéseket jól mutatja, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) 2020. december 1-jei *Guðmundur Andri Ástráðsson*

¹ Egyetemi tanár, Nemzeti Közszerződési Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európai Köz- és Magánjogi Tanszék.

² A joguralom az Európai Bíróság gyakorlatában is gyakran idézett, főként angolszász szerzők által használt fogalom. Egyik legpregnánsabb megfogalmazására került sor a C-294/83. sz. Parti écologiste "Les Verts" kontra Európai Parlament ügyben 1986. április 23-án hozott ítéletben (ECLI:EU:C:1986:166); illetve a Bíróság 1991. december 14-i 1/91. sz. Re a Draft Treaty on European Economic Area (ECLI:EU:C:1991:490), és 1992. április 10-i 1/92. sz. Re a Revised Draft Treaty on European Economic Area (ECLI:EU:C:1992:189) véleményeiben.

³ C-430/21. sz. RS ügyben 2022. február 22-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2022:99, 42. pont.

⁴ C-585/18, C-624/18 és C-625/18. sz. A. K. és társai kontra Sąd Najwyższy [A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége] egyesített ügyekben 2019. november 19-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2019:982, 124. pont; C-357/19., C-379/19, C-547/19, C-811/19 és C-840/19. sz. QN és társai elleni büntetőeljárás egyesített ügyekben 2021. december 21-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2021:1034, 228. pont; C-748/19–C-754/19. sz. WB és társai elleni büntetőeljárás egyesített ügyekben 2021. november 16-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2021:931, 68. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

kontra Izland ítéletében⁵ tett megállapítására utalva az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) a C-132/20. ítéletében⁶ megállapította, hogy a független bíróságokkal szembeni intézményi követelmények mindegyike olyan konkrét célt szolgál, amely a tisztességes eljárás sajátos garanciáit jelenti, közös jellemzőjük, hogy azok olyan alapelvek tiszteletben tartására irányulnak, mint a jog uralmának elve és a hatalmi ágak szétválasztása, és pontosította e tekintetben, hogy e követelmények mindegyikének alapját azon kötelezettség jelenti, hogy megőrizték a bizalmat, amelyet az igazságszolgáltatásnak a jogalanyokban keltenie kell, valamint e hatalmi ág többi hatalmi ágtól való függetlenségét.⁷ A tanulmány a jogállamiság tartalmának meghatározására, kikényszerítési mechanizmusainak bemutatására és a jogállamisággal szorosan összefüggő fogalmaknak a tisztázására, valamint az ezzel kapcsolatos jogdogmatikai viták bemutatására vállalkozik, ügyelve arra, hogy a vitákban „az érem másik oldala” is terítékre kerüljön.

II. A jogállamiság fogalma és a fogalom elemei a magyar alkotmányjog szemszögéből

A jogállamiság elsősorban alkotmányos alapelveként vizsgálható,⁸ sajátossága azonban, hogy erőteljesen átszőtt európai jogi dogmákkal. Definitív alapjául az alkotmányos vagy demokratikus jogállam koncepciója szolgál,⁹ amelyben általános tendencia az államhatalom, illetve az állami cselekvés joghoz kötése,¹⁰ amely az államhatalom kiszámíthatóságát és ésszerű korlátozását hivatott szolgálni. A jogállam léte nem merül ki abban, hogy létrehoz és fenntart valamilyen jogrendet, hanem jogrendjébe beépít bizonyos alapvető értékeket, fundamentumokat, alapelveket is.¹¹ A magyar alkotmányjogi gyakorlatban már a jelenleg hatályos Alaptörvény előtti korábbi Alkotmány a jogállamiságot a Magyar Köztársaság (Magyarország) alapértékévé nyilvánította.¹²

A jogállamiság mint alapérték normatív tartalmú fogalom, legális definícióját azonban az Alaptörvény nem határozza meg, ezért annak értelmezése főként az Alkotmánybíróságra

⁵ EJEB 2020. december 1-jei Guðmundur Andri Ástráðsson kontra Izland ítélet, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, 231. és 233. §

⁶ C-132/20. sz. BN és társai kontra Getin Noble Bank S.A. ügyben 2022. március 29-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2022:235, 117. pont.

⁷ C-487/19. sz. W.Ž. [A legfelsőbb bíróság rendkívüli felülvizsgálati és közjogi tanácsa – Kinevezés] ügyben 2021. október 6-án hozott ítélet, EU:C:2021:798, 124. pont.

⁸ Árva Zsuzsanna: *Nagykommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. B) cikkhez fűzött magyarázat. Wolters Kluwer, Budapest, 2013.

⁹ Petrétei József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus, Budapest – Pécs 2009. 144–146. o.

¹⁰ Vincze Attila – Chronowski Nóra: A demokrácia és a jogállamiság elve az Európai Unió jogában. In: Chronowski Nóra – Szentgáli-Tóth Boldizsár – Szilágyi Emese (szerk.): *Demokrácia-dilemmák. Alkotmányjogi elemzések a demokráciaelv értelmezéséről az Európai Unióban és Magyarországon*. ELTE Eötvös Kiadó Budapest, 2022. 17-48. 34. o.

¹¹ Gombos Katalin: *Bírói jogvédelem az Európai Unióban – Lisszabon után*. Complex, Budapest, 2011. 28. o.

¹² 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

hárul. Az Alaptörvény az alapvető rendelkezések között, a B) cikk (1) bekezdésében tartalmazza a jogállamiság klauzuláját, amely értelmében Magyarország független, demokratikus jogállam. A magyar alkotmánybíróági gyakorlat szerint a jogállamiság fogalma alkotmányossági mérceként kezelhető.¹³ A Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogállamiság egyrészt az államszervezet demokratikus és zavartalan működését, másrészt a szabadságjogok érvényesülését jelenti.¹⁴

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság Alkotmánybíróság általi értelmezése szerint a jogállamiság egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság, amely értelmében a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.¹⁵ A jogbiztonság pedig az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek és a norma címzettjei számára is értelmezhetők és követhetők legyenek.¹⁶ A normavilágosság egyben alkotmányos követelmény is.¹⁷

A jogállamiság fogalmán belül vizsgálándó továbbá a hatalommegosztás klasszikus hármas tagolása. A legfontosabb írott norma ezzel összefüggésben az Alaptörvény C) cikke, amely a hatalommegosztás elvét *expressis verbis* is tartalmazza. A hatalommegosztás fogalmi körében tárgyalja a magyar alkotmányjogi szakirodalom az alkotmányos *aktorok* kölcsönös egymásra utaltságát biztosító fékek és ellensúlyok rendszerét is,¹⁸ amely más szemszögből jogi garanciaként is érvényesül, így kapcsolódva a jogbiztonság követelményének megfogalmazásához. A jogbiztonsággal kapcsolatos legfontosabb követelményeket fogalmazzák meg az Alaptörvény T) cikkének a jogalkotással kapcsolatos előírásai is. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működik alkotmányosan a jogszolgáltatás.¹⁹ Ebből az értelmezésből következik, hogy a jogállamiság összekapcsolódik a jogbiztonság követelményén túl az ebből levezethető közjogi érvénytelenség kategóriájával is.

A jogállamiság mint alapérték fogalmába értendők azok az eljárási garanciák, amelyek elsősorban a jogbiztonság elvéből fakadnak.²⁰ Az eljárási garanciák között már az Alaptörvény is megfogalmazza – egyebek mellett – a bírósághoz fordulás jogát [XXVIII. cikk (1) bekezdés] és a hatékony bírói jogorvoslathoz való jogot [XXVIII. cikk (7)

¹³ 9/1992. (I. 30.) AB határozat; 8/2022. (V. 25.) AB határozat; 10/1992. (II. 25.) AB határozat; 3020/2018. (I. 26.) AB határozat; 11/1992. (III. 5.) AB határozat; 11/2014. (IV. 4.) AB határozat.

¹⁴ 36/1992. (VI. 10.) AB határozat.

¹⁵ 9/1992. (I. 30.) AB határozat; 8/2022. (V. 25.) AB határozat; 33/2014. (XI. 7.) AB határozat, Indokolás [32]; 18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [51].

¹⁶ 20/2020. (VIII. 4.) AB határozat Indokolás [116], [120].

¹⁷ 3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [13], [16].

¹⁸ Lásd pl: Szentgáli-Tóth Boldizsár: A minősített többségű törvényalkotás és a demokráciaelv. In: Chronowski – Szentgáli-Tóth – Szilágyi (szerk.) i.m. 226. o.

¹⁹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat; 33/2014. (XI. 7.) AB határozat, Indokolás [32]; 18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [51].

²⁰ Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János: *Az Alkotmány magyarázata*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003, 48-49. o.

bekezdés], ezen kívül ezeket a garanciákat mint jogági alapelvi rendelkezéseket szabályozzák egyéb normák is, főként a büntető, a polgári és a közigazgatási eljárási kódexek. Az Alkotmánybíróság az eljárási garanciákkal kapcsolatosan kimondta, hogy azok alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága, azaz a jogbiztonság szempontjából. Csak az eljárási normák betartásával működik alkotmányosan a jogszolgáltatás.²¹

Az Alkotmánybíróság egy korai határozatában már kimondta, hogy a jogállami alkotmány nyújt eljárási garanciákat az alanyi jogok érvényesítésére, a fél alkotmányos joga annak eldöntése, hogy jogvitáját bíróság elé vigye.²² Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló, a jogállamiság részeként működő, alkotmányos követelményként funkcionáló eljárási garanciák pedig ezt segítő, a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek.²³ A jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos érték a jogerős bírósági határozatok végrehajtása is.²⁴ Főként alkotmánybírósági döntésekből következtethetünk arra, hogy ezek a garanciák a jogbiztonság és ennek révén a jogállamiság alapértékének kereteibe tartoznak. A büntetőjog területén eljárási garancia a nem relativizálható tartalmú, azaz más alkotmányos joggal nem szembeállítható visszaható hatály tilalma, a ne bis in idem elve, az ártatlanág védelme vagy a jogorvoslatihoz való jog. Eljárási garanciák a polgári jogi és közigazgatási jogi jogterületen is érvényesülnek. A polgári jog területén a leggyakrabban értelmezettek ezek közül a felek jogaira²⁵ és eljárási pozíciójára,²⁶ illetve rendelkezési jogára vonatkozó garanciák. A közigazgatási jog területéről pedig az alábbiak emelhetők ki: a közigazgatási határozatok tényleges²⁷ bírósági felülvizsgálata²⁸ – az Alaptörvény hatályba lépését követően a közigazgatás bírósági ellenőrzése az önkormányzati jogalkotás ellenőrzése²⁹ révén is³⁰ –, a közigazgatás határozathozatali kötelezettsége,³¹ a közigazgatás törvény alá rendelése.³²

A hatékony jogorvoslatok területén nagy siker a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának általánossá, továbbá a hatékony jogvédelem tényleges biztosítása érdekében az eljárási határidőkhöz fűződő jogkövetkezmények teljessé tétele (a

²¹ 11/1992. (III. 5.) AB határozat.

²² 1/1994. (I. 7.) AB határozat.

²³ 75/1995. (XII. 21.) AB határozat.

²⁴ 46/1991. (IX. 10.) AB határozat.

²⁵ Például: a kétoldali meghallgatás követelménye.

²⁶ 8/1990. (II. 23.) AB határozat; 32/2021. (XII. 20.) AB határozat; 9/1992. (I. 30.) AB határozat; 8/2022. (V. 25.) AB határozat.

²⁷ 32/1990. (XII. 22.) AB határozat; 1/2017. (I. 17.) AB határozat; 63/1997. (XII. 12.) AB határozat; 30/2014. (IX. 30.) AB határozat.

²⁸ Jogi keretét az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése és 25. cikk (2) bekezdése tartalmazza.

²⁹ Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés.

³⁰ Az önkormányzatok jogalkotó tevékenységének vizsgálata korábban az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozott. Az Alaptörvény ezt a rendes bíróságok hatáskörébe utalta. A jelenlegi szabályok szerint a Kúria jogosult az önkormányzati rendeletek törvényességét elbírálni és jogalkotói mulasztását megállapítani. Ha az önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközését kell elbírálni, akkor továbbra is az Alkotmánybíróság jár el.

³¹ 72/1995. (XII. 15.) AB határozat.

³² 56/1991. (XI. 8.) AB határozat; 2/2015. (II. 2.) AB határozat; 3124/2015. (VII. 9.) AB határozat.

közigazgatási szerv mulasztása esetén is). Alkotmánybírósági gyakorlat mutatott rá arra, hogy ha a jogalkotó nem biztosít hatékony eszközöket az ügyfél számára a közigazgatási szerv alkotmányos köteletségébe tartozó hatásköre gyakorlására, a konkrét esetben határozat meghozatalára, ez a helyzet sérti a jogállamiságot, a jogbiztonság követelményét, mert az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben.³³ Ma már az ügyintézési határidők elmulasztásához többféle jogkövetkezmény kapcsolódik (nem csak a közigazgatási jog területén). Ezek közül néhány példát említve: bizonyos ügytípusok esetén a határidő elmulasztása automatikus engedélyezést, bejegyzést von maga után (pl: cégbejegyzés). A határidőmulasztás általános kártérítési kötelezettséget keletkeztet. Itt érdemes megemlíteni azt is, hogy az ügyintézés észszerű időtartamára is számos szabály vonatkozik (ilyenek az Alaptörvény és az eljárásjogi kódexek alapelvi rendelkezései), valamint elsősorban az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata alapján³⁴ került bevezetésre egy új jogintézmény, amely az észszerű határidő bíróságok általi elmulasztásához vagyoni elégtétel adási jogkövetkezményt fűz.³⁵

III. A jogállamiság az Európai Unió szemszögéből

A jogállamiság uniós fogalma körül vannak jogirodalmi viták, de a különböző nézetek közös eleme, hogy alkotmányossági ismérvként³⁶ definiálható, amelyet Európában egy átfogó alapgondolat jellemez: a (köz)hatalom csakis a jognak alávetetten működhet.³⁷ A jogállamiság uniós jogrendbeli fogalma abból a sajátosságból fakad, hogy a mai Európai Uniót a jog ereje tartja össze, azaz maga az Európai Unió egy jogközösség.³⁸ Az alapértékek közül különösen a Lisszaboni Szerződés és az ezzel az elsődleges jog szintjére emelt Alapjogi Charta normatív erejének megnövekedése következtében vált kiemelt jelentőségűvé a jogállamiság és az alapjogok védelme. A jogállamiság mint követelmény felmerül magára az Unióra vonatkozóan belső működésére és nemzetközi szintű fellépésére is.³⁹ Ez a követelmény a tagállamokra is irányadó, amit igazol, hogy

³³ 72/1995. (XII. 15.) AB határozat.

³⁴ A Gazsó kontra Magyarország ügyben meghozott ítéletében az EJEB felhívta hazánkat, hogy hozzon létre olyan hazai jogorvoslatot vagy jogorvoslat-együtttest, amely megfelelő módon, az EJEB esetjogában lefektetett egyezményes elvekkel összhangban állva képes kezelni az ítéletben azonosított strukturális hiányosságokat.

³⁵ 2021. évi XCIV. törvény a polgári peres eljárás elhúzóásával kapcsolatos vagyoni elégtétel érvényesítéséről.

³⁶ Pech, Laurent: 'A Union Founded on the Rule of Law': Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law. *European Constitutional Law Review*, 2010, Vol. 6., 362. o.

³⁷ Detre László: Összeálló kép: előrelépés a jogállamiság európai értelmezésében és alkalmazásában – Az Európai Unió Bíróságának a C-156/21. számú Magyarország kontra Parlament és Tanács ügyben hozott ítéletének jelentősége. EU jog online szakfolyóirat 2022/4.

³⁸ Lenaerts, Koen: New Horizons for the Rule of Law Within The EU, *German Law Journal*, 2020, Volume 21, 29-34. o.; Grabowska-Moroz, Barbara – Kochenov, Dimitry Vladimirovich – Scheppele, Kim Lane: EU Values are Law, after All: Enforcing EU values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union, *Yearbook of European Law*, 2020, Volume 39, 6., 10-11. o.

³⁹ EUSZ 21. cikk (1) bekezdés.

velük szemben már csatlakozási követelményként érvényesül a jogállamiság – és a többi alapérték – tiszteletben tartásának követelménye. A csatlakozás utáni időre pedig a *kondicionalitás* követelménye vonatkozik.⁴⁰

A jogállamiság fogalmának elemeit és kritériumrendszerét az alapító szerződések nem határozzák meg. Elsősorban az Európai Unió Bíróságának értelmező joggyakorlata tölti ki azt tartalommal, emellett a fogalom tisztázásához hozzájárulnak az Európa Tanács, a Velencei Bizottság, az EBESZ dokumentumai és a tagállamok alkotmányos hagyományai is.⁴¹ A magyar jogdogmatikában uralkodó egyik markáns nézet szerint a 2010-es években kibontakozó alkotmányossági válságok és visszaesés⁴² is impulzust jelentettek az európai jogalkotók által kidolgozott jogállamisági fogalmi keret⁴³ megalkotásához, amely először a Bizottság 2014-es dokumentumában jelent meg,⁴⁴ majd a Parlament és Tanács 2020/2092/EU rendeletében.⁴⁵ A jogállamiság fogalmáról ma már legális definíció is rendelkezésre áll, a 2020/2092/EU rendelet definiálja ugyanis akként, hogy az magában foglalja a törvényesség elvét, amely magában hordozza az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista törvényhozási eljárás meglétét; a jobbiztonság 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 Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 2. cikkében rögzített egyéb uniós értékekre és elvekre figyelemmel kell értelmezni.⁴⁶ A fogalmat értelmező magyar szakirodalom álláspontja szerint a jogállamiság uniós tartalma magában foglalja, hogy valamennyi közhatalmi jogosítványt kizárólag törvényes korlátok között, a demokrácia értékeinek és az alapvető jogoknak megfelelően, valamint független és pártatlan bíróságok felügyelete mellett alkalmaznak.⁴⁷

IV. Szakirodalmi viták az európai jogállamiság hazai érvényesülése területén

A szakirodalomban hangsúlyosan megjelenő nézetek⁴⁸ szerint az uniós jognak – különösen az EUSZ 2. cikkében rögzített egyéb uniós értékekre és a normatív tartalmú jogállamiság-fogalomra tekintettel értelmezett keretben – meghatározó szerepe van a jogállamiság érvényesítésében. A jogállamiság és a demokratikus jogok érvényesülése az

⁴⁰ Blutman László: A jogállamiság követelménye az Európai Unió jogában: felújítás alatt. *Jogtudományi Közlöny* 2021/6., 261–270. o.

⁴¹ Vincze – Chronowski i.m. 36. o.

⁴² Csongor István Nagy: The EU's rule-of-law crisis and the problem of diagonality. In: Jones, Erik (szerk.): *European Studies. Past, Present and Future*. Agenda, Newcastle upon Tyne 2020. 35.

⁴³ Ennek soft eleme: a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak (2014. március 11.): A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret, COM(2014) 158 final (jogállamisági keret); továbbá hard eleme: a 2020/2092 rendelet.

⁴⁴ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak (2014. március 11.): A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret, COM(2014) 158 final.

⁴⁵ 2020/2092 rendelet.

⁴⁶ 2020/2092 rendelet 2. cikk a) pont.

⁴⁷ Vincze – Chronowski i.m. 36. o.

⁴⁸ Lásd: Blutman i.m., Vincze – Chronowski i.m., Nagy i.m., Gombos 2012 i.m.

Európai Unióban alapvető fontosságú, értékalapú megközelítésű kérdés, és akkor lehet hatékonyan érvényesülő jogi instrumentum is, ha az uniós jog és a tagállami jogok közötti „együttműködés” figyelhető meg. Mértékadó magyar jogi nézetek szerint az európai jogrendszer alapja az uniós tagállami jogrendszerek által definiált azon terület, amelyen a tagállami és az uniós normák egyaránt érvényesülnek.⁴⁹ Az uniós jognak és a tagállami jogoknak egyfajta koegzisztenciában kell együttműködniük.⁵⁰ A magyar jogirodalom döntő részben elfogadja azt a jelentős szakírói álláspontot, hogy közjogi szempontból egyedülálló módon összekapcsolódik az Európai Unió elsődleges joga és a tagállamok jogrendje.⁵¹ A jelenleg hatályos EUSZ már *expressis verbis* is meghatározza azokat a közös értékeket, amelyek az Európai Uniót összetartják. Az Európai Uniót összetartó értékcentrum az emberi méltóság tiszteletben tartásában, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának követelményében nyilvánul meg,⁵² ez pedig egyben a tagállamokban (a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában⁵³) is a közös értékek alapja, mert csak ez az értékazonosság eredményezheti a demokratikus jogok megfelelő érvényesülését.

A jogtudományban megjelennek olyan nézetek is, amelyek az elsőbbség elvének abszolút felfogásával szemben a tagállami alkotmánybíróságok saját gyakorlatukban megjelenő relativizált elsőbbségi elven alapulnak. Az erre kidolgozott tesztek egyike az alkotmányos identitás⁵⁴ védelmének megfogalmazása. E nézetrendszer központi eleme, hogy az uniós jog szerepe leginkább a hatáskör transzfer és a nemzeti identitás elve alapján vitatható. Az alkotmányos identitás fogalma Magyarországon hosszú ideig csak a szakirodalom szintjén,⁵⁵ az Alkotmánybíróság előtt pedig egy párhuzamos indokolásban,⁵⁶ illetve egy

⁴⁹ Máthé Gábor: A posztmodern jogállam. *Polgári Szemle*. 2019/1–3., 193–203. o., DOI: 10.24307/psz.2019.0912

⁵⁰ Vörös Imre: Európai jog – magyar jog: konkurencia vagy koegzisztencia. *Jogtudományi Közlöny*. 2011/7–8., 369–401. o.

⁵¹ Bogdandy, Armin von – Grabenwarter, Christoph – Huber, Peter M. (Hrsg.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum VI. Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen*. C. F. Müller, Heidelberg, 2016. 16–18. o.

⁵² A 2. cikk jelentőségéről lásd: Bogdandy, Armin von – Spieker, Luke Dimitrios: Protecting Fundamental Rights Beyond the Charter: Repositioning the Reverse Solange Doctrine in Light of the CJEU's Article 2 TEU Case-Law. In: Bobek, Michal – Adams-Prassl, Jeremias (eds.): *EU Law in the Member States: The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Volume 7 in the series 'EU Law in the Member States'. Oxford, Hart Publishing, 2020. 525–546. o.

⁵³ EUSZ 2. cikk.

⁵⁴ A nemzeti identitás fogalom elemeinek pontos meghatározását – akár hazai, akár uniós szinten vizsgáljuk a kérdést – nehezíti, hogy nagyon sokféle az identitás attribútumot felsorakoztató, igen különböző elképzelések párhuzamosan léteznek a szakirodalomban. Lásd erről részletesen: Orbán Endre: *Alkotmányos identitás az Európai Unióban*. Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, Budapest, 2020.

⁵⁵ Sulyok Márton: Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában. In: Jakó Mira Anna (szerk.): *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában. Nemzetközi és Regionális Tanulmányok 10*. Generál, Szeged 2014.; Trócsányi László: *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció*. HVG-ORAC, Budapest 2014.; Gary J. Jacobsohn: *Constitutional Identity*. Harvard University Press, Cambridge–London 2010., Gary J. Jacobsohn: The formation of constitutional identities. In: Ginsburg, Tom – Dixon, Rosalind (eds.): *Comparative Constitutional Law*. Edward Elgar, Cheltenham 2011. 129–142. o., Rosenfeld, Michel: *The*

különvéleményben⁵⁷ jelent meg. Jó összefoglalást adnak e kérdésről Varga Zs. Andrásnak a 22/2016-os AB határozathoz fűzött párhuzamos indoklásában foglaltak, amely lényege szerint Magyarország szuverenitásának védelme egyszersmind az önazonosság védelme is. Az Európai Unió vonatkozásában ez azzal a következtetéssel jár, hogy Magyarország szuverenitásának fenntartását kell vélelmezni az Európai Unió alapító szerződéseiben megállapított jogokhoz és kötelezettségekhez képest további hatáskörök közös gyakorlásának megítélésekor. Mivel a történeti alkotmányunkon alapuló önazonosság tényén nyugvó Alaptörvény az önazonosság védelmének jogi eszköze, 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.⁵⁸

Az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) határozata⁵⁹ már hivatalosan is használta az alkotmányos identitás (az alkotmányos önazonosság) fogalmát. A döntés rendelkező része szerint „[a]z 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 Alaptörvény E) cikk (2) bekezdését értelmező Alkotmánybíróság határozatában három kontrollmechanizmust nevesít, amelyeket az Alkotmánybíróság alkalmazhat az uniós jogi aktusokkal kapcsolatosan, ezek közül az első az ún. alapjogi fenntartás, ami az alapjogok lényeges tartalmát hivatott védeni mintegy másodlagos jelleggel,⁶⁰ a másik kettő pedig a szuverenitásteszt és az identitásteszt.⁶¹ A magyar Alkotmánybíróság definíciót nem adott, de az alkotmányos identitás védelmét megfogalmazó uniós rendelkezést mint egyféle fékező követelményt fogalmazta meg, amely érvényesül az Európai Unió intézményeinek korlátozott, alkotmányos keretek által behatárolt felhatalmazásának hangsúlyozása révén. Az

Identity of the Constitutional Subject. Selfhood, Citizenship, Culture and Community. Routledge, London – New York 2010.; Schill, Stephan W. – Bogdandy, Armin von: Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty. *Common Market Law Review*. Volume 48, Issue 5 (2011) 1417 – 1453. o.

⁵⁶ 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, Trócsányi László párhuzamos indoklása.

⁵⁷ 23/2015. (VII. 7.) AB határozat, Varga Zs. András különvéleménye.

⁵⁸ Varga Zs. Andrásnak a 22/2016. (XII. 5.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indoklása [113]-[114]. Német alkotmánybírósági gyakorlatra is kitekintve lásd még a felmerült dogmatikai problémák felvetését: 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., Elérhető: <https://jog.tk.hu/mtalwp/a-222016-xii-5-ab-hatarozat-mit-nem-tartalmaz-es-mi-kovetkezik-belole-az-identitasvizsgalat-es-az-ultra-vires-kozos-hataskorgyakorlas-osszehasonlito-elemzesben>

⁵⁹ A határozat elemzésére lásd: Chronowski Nóra – Vincze Attila – Szentgáli-Tóth Boldizsár: 22/2016. (XII. 5.) AB határozat – az uniós közös hatáskörgyakorlás. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.): *Az Alkotmánybírósági gyakorlat: Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata. 2. kötet*, Társadalomtudományi Kutatóközpont, HVG-ORAC, Budapest, 2021. 643-670. o. Elérhető: <https://jog.tk.hu/az-alkotmanybirosagi-gyakorlat>

⁶⁰ Sonnevend Pál: Alapvető jogaink a csatlakozás után. *Fundamentum* 2003/2., 27–37. o.

⁶¹ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat Indokolás [67].

alkotmányos identitás fogalmával kapcsolatosan a döntés példálódzó jelleggel kiemel néhány általános elemet, „amelyek azonosak a ma általánosan elfogadott alkotmányos értékekkel: a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme.”⁶² A német Alkotmánybíróság Lisszabon-döntéséhez hasonló érvelés szerint „[a]z alkotmányos önazonosság védelme felmerülhet az egyének életfeltételeit, főként az alapjogok által védett magánszférájukat és személyi, illetve szociális biztonságukat, továbbá önálló döntési felelősségüket befolyásoló esetekben, továbbá Magyarország nyelvi, történelmi és a kulturális hagyományai érintettsége esetén.”⁶³ Az Alkotmánybíróság szerint „Magyarország alkotmányos önazonossága 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.”⁶⁴ Ezt a meghatározást fejlesztette tovább az Alkotmánybíróság⁶⁵ – a Varga Zs. András 22/2016-os AB határozathoz fűzött párhuzamos indoklásában foglaltakat követve –, amikor kimondta, hogy „Magyarország alkotmányos önazonosságát alkotó értékek a történeti alkotmányfejlődés során jöttek létre, azok olyan jogi tényeknek minősülnek, amelyekről nemcsak nemzetközi szerződéssel, de még az Alaptörvény módosításával sem lehetne lemondani, mivel jogi tények jogalkotás útján nem változtathatók meg.”⁶⁶

Jogirodalmi viták övezik a jogállamiság egyik elemeként nevesíthető bírói függetlenség kérdését is.⁶⁷ A bírói függetlenség Magyarországon alkotmányos szabályokkal garantált. Az Alaptörvény rögzíti a bírói függetlenség garanciális elemeit: a bírák csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatók, tisztségükből csak a

⁶² 22/2016. (XII. 5.) AB határozat Indokolás [127].

⁶³ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat Indokolás [128].

⁶⁴ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat Indokolás [129].

⁶⁵ Lásd az AB határozat részletes elemzését: Orbán Endre – Szabó Patrik: A „visszafoglalás elve” – Az Alkotmánybíróság 32/2021. (XII. 20.) AB határozata az uniós jog hazai érvényesüléséről. *Közjogi Szemle*, 2022/2., 103-111. o.; Szirbik Miklós: Konstitutioneller Dialog in Ost-Mitteleuropa. In: Schubel, Christian – Kirste, Stephan – Müller-Graff, Peter-Christian – Diggelmann, Oliver – Hufeld, Ulrich (szerk.) *Jahrbuch für Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften – 2022*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Baden-Baden, 2022. 269-280. o.

⁶⁶ 32/2021. (XII. 20.) AB határozat Indokolás [101].

⁶⁷ Az újabb jogirodalomra lásd például: Petra Bárd: In courts we trust, or should we? Judicial independence as the precondition for the effectiveness of EU law. *European Law Journal* 2022/28., (2022) May 31 1-26. o. <https://doi.org/10.1111/eulj.12425>; Gombos Katalin: A bírói függetlenség és a jogállamiság új összefüggései. *Jogtudományi Közlöny*, 2021/10., 440-448. o.; Orbán Endre: A bírói függetlenség értelmezése körüli legújabb dilemmák az Alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága gyakorlatában, *EU Jog – Online Szakfolyóirat*, 2021/1-2., 3-15. o.; Sillen, J: The concept of ‘internal judicial independence’ in the case law of the European Court of Human Rights. *European Constitutional Law Review*, (2019) 15(1), 104-133. o. <https://doi.org/10.1017/S1574019619000014>; Badó Attila: A bírói függetlenség egyes garanciális elemeinek összehasonlító vizsgálata. Akadémiai nagydoktori értekezés (2018); Badó Attila: A bírói függetlenség, a tisztességes eljárás és a politika - Összehasonlító jogi tanulmányok. Gondolat, Budapest, 2011.; Küpper, Herbert – Patyi András: 50. § [A bíróságok feladatai és függetlenségük]. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II*. Budapest, Századvég, 2009. 1737. o.; Fleck Zoltán: *Jogállam és Igazságszolgáltatás a változó világban*. Gondolat, Budapest, 2008.

törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani őket. Nem lehetnek tagjai pártnak, nem folytathatnak politikai tevékenységet. A függetlenségüket biztosítja az is, hogy a hivatásos bírakat a köztársasági elnök nevezi ki. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint: „(...) az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jog magában foglalja a törvény által felállított bíróságra vonatkozó követelményt is, melyből levezethető a törvényes bíróhoz való jog követelménye. (...) Az ügyelosztási rendet az objektivitás és a személytelenség biztosítása, az önkényesség kizárása érdekében előző évben állapítja meg a bíróság elnöke, ... ebből következik, hogy a bíró és az ügy egymáshoz rendelése alkotmányosan csak előre meghatározott, általános szabályok alkalmazásával, objektív alapokon történhet (...) A törvényes bírótól való elvonás tilalma – az önkényes ügyelosztási renddel szemben – az eljárás résztvevőit megillető biztosíték (...). Annak megítélésakor azonban, hogy a konkrét ügyben ki tekinthető törvényes bírónak, ugyanilyen súllyal jönnek számításba – többek között – az eljárási törvénynek a hatáskörre, illetékességre, a jogorvoslati rendre és a tisztességes eljárás követelményének biztosítására vonatkozó további rendelkezései.”⁶⁸

A bírói függetlenség kérdése – több szempontból is – régóta az uniós jog egyik favorit témája, egyben elválaszthatatlanul összefügg a Bíróság ítélkezési gyakorlatának elemzésével is. Ebben a szegmensben a jogállamiság – Bíróság megfogalmazása szerinti – bírói operacionalizálására is több példa van már: a tisztességes eljárás – bírói függetlenség – jogállamiság – alapjogvédelem – uniós jog hatékony érvényesülése⁶⁹ érvelési vonalon.⁷⁰ A Bíróság újabb ítélkezési gyakorlata alapján a bírói függetlenség fogalmi körébe vonható a bírák kinevezésével és ellenük fegyelmi eljárások lefolytatásával kapcsolatos garanciák megteremtése, továbbá a tisztességes eljáráshoz és a törvényes bíróhoz való jog keretébe is tartozó kérdésként az ügyelosztási rend kérdése. Ez utóbbi kérdés a Velencei Bizottság Magyarországot érintő legújabb vizsgálataiban,⁷¹ az Európai Bizottság 2021. évi Jogállamisági Jelentésében⁷² és a Magyarország és az Európai Bizottság között a köznyelvi megfogalmazás szerint „az uniós pénzek Magyarországra érkezésének feltételrendszere” teljesítése kapcsán is felbukkant, amelyre adekvátnak tűnő válasz az automatikus szignálás,⁷³ továbbá különösen a Kúria transzparenciájának növelése érdekében tervezett változások bevezetése.

⁶⁸ 3320/2021. (VII. 23.) AB határozat, továbbá lásd még: Varga Zs. András: A tisztességes eljáráshoz való jog bírósági aspektusból. *Kúriai Döntések – Bírósági Határozatok*. 2022/4., Fórum. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/kuriai-dontesek/1-dr-varga-zs-andras-tisztesseseges-eljarashoz-valo-jog-birosagi-aspektusbol>

⁶⁹ Lenaerts, Koen – Gutiérrez-Fons, José A.: *Az Európai Unió Bíróságának jogértelmezési módszerei*. Hvgorac, Budapest, 2022. 77. o.

⁷⁰ C-216/18. PPU, sz. LM ügyben 2018. július 25-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2018:586, 48–52. pont.

⁷¹ CDL-AD(2021)036.

⁷² SWD(2021) 714 final.

⁷³ Ennek azonban vannak hátrányai. Egyrészt az automatizmus a szakosodás ellenében hat. Valamennyi mozgásteret hagy az elkülönült és nagyobb ügyérkezést mutató ügyszakok (referádák) elkülönült kezelésére, de a kis szakterületek a megszerzett tapasztalatra hivatkozva nem tarthatók egyetlen tanácsnál (ellenkező esetben minden tanács referádája zárttá válna, ami az automatizmust üresítené ki). A Kúria jelenleg két alapvető elvet alkalmaz: a rögzített rendet és a szeniorátust. Ezek által a törvények és az Alkotmánybíróság értelmezésének megfelelően a ténylegesen eljáró tanácsok összetétele és a bírák személye tekintetében biztosítható az előreláthatóság, a kiszámíthatóság és a nyilvánosság. Lásd erről: Varga Zs. i.m.

A bírói függetlenség kérdése szorosan összefügg az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 267. cikke szerinti előzetes döntéshozatali eljárás bírói fórumok részéről történő korlátozásmentes kezdeményezésének jogával. E területen fontos kiindulópont a nagy nemzetközi visszhangot is kiváltott Cartesio ítélet, amelyben a Bíróság magyar kezdeményezésre, a magyar jogorvoslati fórumrendszer sajátosságaira tekintettel foglalt állást az előzetes döntéshozatali jogosultság kereteiről. E területen azonban a közelmúltból negatív példa is említhető. Az IS ítéletben⁷⁴ megfogalmazott elvek a bírói függetlenség uniós joggal össze nem férő korlátozására mutattak rá. Az ügy alapjául az a tényállás szolgált, hogy 2019. július 19-én a legfőbb ügyész a büntetőeljárás törvény 667. §-a alapján a törvényesség érdekében bejelentett jogorvoslattal élt a Kúria előtt egy olyan előzetes döntéshozatal iránti eredeti kérelemmel szemben, amelyet egy svéd állampolgárral szemben indult büntetőeljárás során a Pesti Központi Kerületi Bíróság bírója terjesztett elő (a magyar szabályozásnak a büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogról szóló 2010/64 irányelvvel, valamint a büntetőeljárás során a tájékoztatáshoz való jogról szóló 2012/13 irányelvvel való összeegyeztethetőségére vonatkozóan). A Kúria a 2019. szeptember 10-i ítéletében a törvényesség érdekében bejelentett jogorvoslatról határozott, és azt – annak jogi hatályát nem érintően – törvénysértőnek minősítette, lényegében azzal az indokkal, hogy az előterjesztett kérdések⁷⁵ nem relevánsak és szükségesek az érintett jogvita megoldása szempontjából.⁷⁶ A kérdést előterjesztő bíróval szemben a Kúria ítéletében szereplő indokokkal azonos okokból fegyelmi eljárást kezdeményeztek, amelyet időközben visszavontak. Az említett bíró, mivel kétségei támadtak az ilyen eljárásnak, valamint a Kúria ítéletének az uniós joggal való összeegyeztethetőségét és annak az alapeljárás folytatására gyakorolt hatását illetően, e tekintetben előzetes döntéshozatal iránti kiegészítő kérelmet terjesztett elő.

Ahogyan az IS ügyben a Bíróság kifejtette, az EUMSZ 267. cikkel nem ellentétes önmagában az, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozattal szemben a nemzeti jog alapján jogorvoslattal lehet élni, ugyanakkor valamely legfelsőbb bíróságnak az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet azon az alapon törvénysértőnek minősítő határozata, hogy az előterjesztett kérdések nem relevánsak és szükségesek az alapjogvita eldöntése szempontjából, összeegyeztethetetlen e cikkel. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés elfogadhatóságának feltétele, hogy a Bíróság által meghozandó határozat szükséges legyen a kérdést előterjesztő bíróság által az előtte folyamatban lévő ügyben kialakítandó ítélete meghozatalához. Az előterjesztett kérdések elfogadhatóságának megállapítására azonban kizárólag a Bíróság rendelkezik kizárólagos hatáskörrel (lásd ebben az értelemben: 2008. december 16-i Cartesio ítélet, C-210/06, EU:C:2008:723, 93–

⁷⁴ C-564/19. sz. IS elleni büntetőeljárás ügyben 2021. november 23-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2021:949.

⁷⁵ Amelyek részben a bírósági elnököknek az OBH elnöke által ideiglenes megbízással történő közvetlen kinevezésére és a bírák javadalmazására vonatkoztak.

⁷⁶ Lásd még erről a Kúria 2021. április 16-i (és 2019. szeptember 11-i) közleménye az Európai Unió Bírósága C-564/19. számú ügyében kifejtett főtanácsnoki indítványról. Elérhetők: <https://lb.hu/hu/sajto/kuria-kozlemenye-az-europai-unio-birosaga-c-56419-szamu-ugyeben-kifejtett-fotanacsnoi> és <https://lb.hu/hu/sajto/buntetoeljaras-menetenek-megakasztasa-jogszeru-es-alapos-erdemi-dontes-meghozatalanak>

96. pont).⁷⁷ Ahogyan arra az ügyben eljáró főtanácsnok is rámutatott, az uniós jog hatékonyságát veszélyeztetné az, ha a legfelsőbb nemzeti bírósághoz benyújtott kereset kimenetele visszatárhathatná az uniós jog által szabályozott jogvitával kapcsolatban eljáró nemzeti bíróságot attól, hogy éljen az EUMSZ 267. cikkben részére biztosított azon lehetőséggel, hogy az uniós jog értelmezésével vagy érvényességével kapcsolatos kérdéseket terjesszen a Bíróság elé.⁷⁸ Még ha a Kúria nem is kötelezte a kérdést előterjesztő bíróságot az előzetes döntéshozatal iránti eredeti kérelem visszavonására, mindazonáltal az ítéletében e kérelmet törvénysértőnek minősítette. Márpedig a törvénysértés ilyen megállapítása gyengítheti mind a Bíróság által a kérdést előterjesztő bíróságnak adandó válaszok tekintélyét, mind pedig a kérdést előterjesztő bíróság által e válaszok fényében meghozandó határozatot,⁷⁹ és arra ösztönözheti a magyar bíróságokat, hogy tartózkodjanak a kérdések Bíróság elé terjesztésétől annak elkerülése érdekében, hogy valamelyik fél az említett ítélet alapján vitassa az előzetes döntéshozatal iránti kérelmeiket, vagy hogy a kérelmek a törvényesség érdekében bejelentett jogorvoslat tárgyát képezzék.⁸⁰ Az EUMSZ 267. cikk által a nemzeti bíróságokra ruházott hatáskör gyakorlásának korlátozása leszűkítené a magánszemélyeket az uniós jog alapján megillető jogok hatékony bírói védelmét,⁸¹ ennél fogva a Kúria ítélete sérti a nemzeti bíróságok EUMSZ 267. cikkben elismert jogkörét, következésképpen pedig az előzetes döntéshozatali mechanizmussal a Bíróság és a nemzeti bíróságok között létesített együttműködés hatékonyságát.⁸²

A Bíróság érveivel szemben nem tűnik kellően erőteljesnek a Kúria a Bt.III.838/2019/11. számú határozatában kifejtett álláspont, hogy „Magyarország legfőbb ügyésze a büntetőeljárás törvényben biztosított jogával élve indítványozta a Kúriának törvénysértés megállapítását. Indítványa alapos volt, azt a Kúria törvényesen nem utasíthatta el. A döntésnek a törvénysértés deklarálásán túl következménye nincs. [...] A Kúria nem kívánja az Európai Unió Bíróságának hatáskörét elvonni, ezért nem tekinti feladatának a Pesti Központi Kerületi Bíróság végzésében feltett kérdések megválaszolását, csupán annak eldöntésére szorítkozott, hogy volt-e valós és törvényes indok előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezni, kérdéseket feltenni, és volt-e alapos ok az eljárás Be. szerinti felfüggesztésére. Az eljárás felfüggesztése mindenkor (és minden törvényi

⁷⁷ C-564/19. sz. IS elleni büntetőeljárás ügyben 2021. november 23-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2021:949, 72. pont.

⁷⁸ C-564/19. sz. IS elleni büntetőeljárás ügyben 2021. november 23-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2021:949, 73. pont, továbbá lásd ebben az értelemben: C-188/10 és C-189/10. sz. Aziz Melki és Sélim Abdeli ügyben 2010. június 22-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2010:363, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

⁷⁹ C-564/19. sz. IS elleni büntetőeljárás ügyben 2021. november 23-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2021:949, 74. pont.

⁸⁰ C-564/19. sz. IS elleni büntetőeljárás ügyben 2021. november 23-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2021:949, 75. pont.

⁸¹ C-564/19. sz. IS elleni büntetőeljárás ügyben 2021. november 23-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2021:949, 76. pont

⁸² C-564/19. sz. IS elleni büntetőeljárás ügyben 2021. november 23-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2021:949, 77. pont; lásd továbbá analógia útján: C-614/14. sz. Atanas Ognyanov elleni büntetőeljárás ügyben 2016. július 5-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2016:514, 25. pont.

esetben) késlelteti az ügy érdemi elbírálását, ezért arra csak akkor kerülhet sor, ha a feltett kérdések megválaszolása nélkül az ügydöntő határozatot meghozni nem lehet.”⁸³

V. Az alkotmányos elvek szerinti alapértékek és az alapjogok védelmének biztosítására szolgáló kikényszerítési mechanizmusok

A jogállamisághoz kapcsolódó kikényszerítési mechanizmusok az alkotmányos elvek védelme és az alapjogok védelme mentén tematizálhatók. Az alkotmányos elvek szerinti alapértékek védelmének biztosítására a kötelezettségszegési eljárás mint kikényszerítő mechanizmus teremt jogalapot. A jogállamiság megsértése körében is használható jogi eszköz a tagállami kötelezettségek megsértése esetén alkalmazható kötelezettségszegési eljárás. Ehhez társul a Lisszaboni Szerződéssel létrehozott új eljárási eszköz, a 7. cikk szerinti eljárás, amelynek a jogi kikényszerítő erejét illetően a jogirodalom erőteljes kritikát fogalmazott meg, miután mind az eljárás első lépéseit jelentő megelőző, mind pedig a második fázisban zajló szankcionáló mechanizmus többlépcsős eljárásban zajlik, amelynek meghatározó jellemzője a kifinomultsággal összehangolt óvatosság.⁸⁴ A Bizottság által 2014. március 11-én elfogadott, a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről szóló közlemény⁸⁵ kiegészíti a meglévő szankciórendszert azzal, hogy az uniós jog megsértése esetén indított kötelezettségszegési eljárások és a 7. cikk szerinti eljárás mellett a Bizottság számára – más intézmények, ügynökségek, nemzetközi szervezetek, így az Európai Parlament, a Tanács, az Alapjogi Ügynökség, az Európa Tanács, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) lehetséges közreműködésével – arra ad lehetőséget, hogy párbeszédet kezdjen az érintett uniós országgal annak érdekében, hogy a jogállamisággal szembeni fenyegetések fokozódását megelőzze.⁸⁶

A 7. cikk szerinti eljárás és a jogállamiság megerősítésére irányuló uniós keret gyakorlatban való alkalmazására is sor került már, Lengyelországgal⁸⁷ és Magyarországgal⁸⁸ szemben, az eljárások még folyamatban vannak.

⁸³ A Kúria Bt.III.838/2019/11. számú határozata.

⁸⁴ Fekete Balázs: Az EU szerződés 7. cikke – valóban atomfegyver? *jtiblog, a Jogtudományi Intézet blogoldala* 2015. január 23. <http://jog.tk.mta.hu/blog/2015/01/az-eu-szerzodes-7-cikke-valoban-atomfegyver> (2016.12.10.). Orbán Endre: Article 7 TEU is a nuclear bomb - with all its consequences?, *Hungarian Journal of Legal Studies*, 2016/1., 119-128. o.

⁸⁵ Az Európai Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről [COM (2014) 158. final, 2014. március 11.], a továbbiakban: COM (2014) 158.

⁸⁶ Vörös Imre: Az Európai Unió kiűtkeresése az Európai Parlament 2014. évi, az alapjogok helyzetét elemző határozata után: az új uniós jogállamisági keret. *Jogtudományi Közlöny*. 2014/7–8., 363–364. o.

⁸⁷ A jogállamisági alapértékek megsértésének okán a Bizottság Lengyelországgal szemben a bírói függetlenség elvének a megsértése miatt alkalmazta a jogállamisági keret adta lehetőségeket, azonban a többszöri egyeztetés során sem történt előrelépés, ezért a Bizottság 2017. december 20-án első alkalommal aktiválta a 7. cikk (1) bekezdés szerinti eljárást, és indokolt javaslatot terjesztett elő a jogállamiság Lengyelország általi súlyos megsértésének egyértelmű kockázatát megállapító tanácsi határozat meghozatalára.

⁸⁸ Az Európai Parlament 2017 májusában – arra figyelemmel, hogy álláspontja szerint a magyarországi helyzet indokoltá teszi a 7. cikk szerinti eljárás elindítását – utasította az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságát Magyarországról szóló különjelentés elkészítésére. Az előadója neve után

2020. december 16-án az Európai Parlament és a Tanács elfogadta a 2020/2092 rendeletet⁸⁹ (a továbbiakban: 2020/2092 rendelet). Ez a rendelet új kikényszerítési eszközként megteremti a jogállamisági mechanizmust,⁹⁰ amely azt követeli meg, hogy valamennyi közhatalmi szerv törvényes korlátok között, a demokrácia értékeinek megfelelően és az Alapjogi Chartában és más alkalmazandó eszközökben meghatározott alapvető jogok tiszteletben tartásával, valamint független⁹¹ és pártatlan bíróságok felügyelete mellett járjon el. Így különösen megköveteli, hogy tiszteletben tartsák a törvényesség elvét,⁹² amely magában foglalja az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista törvényhozási eljárás meglétét; a jogbiztonság elvét;⁹³ a végrehajtó hatalom önkényessége tilalmának elvét;⁹⁴ a független és pártatlan bíróságok által biztosított hatékony bírói jogvédelem elvét,⁹⁵ az igazságszolgáltatáshoz való jogot is beleértve;⁹⁶ és

Sargentini jelentésként is ismert jelentés alapján az Európai Parlament 2018. szeptember 12-én állásfoglalást fogadott el a Tanácsot az EUSZ 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására felszólító javaslatról. Magyarország ennek az állásfoglalásnak az érvényességét vitatva keresetet indított a Bíróság előtt. Az EUMSZ 354. cikke szerint a szóban forgó állásfoglalás elfogadása során a Parlamentnek a leadott szavazatoknak az egyben a tagjai többségét is kitevő kétharmados többségével kellett döntenie. Mivel az EUMSZ 354. cikke nem határozza meg, hogy valamely szöveg elfogadásának, illetve elutasításának megállapításához a mellette és az ellene leadott szavazatok mellett a tartózkodásokat is figyelembe kell-e venni, a Parlament az eljárási szabályzatában a szavazásra vonatkozóan szereplő azon szabályt követte, amely úgy rendelkezik, hogy a tartózkodásokat nem kell figyelembe venni, kivéve azokat az eseteket, amelyek tekintetében a Szerződések különleges többséget írnak elő. Az állásfoglalást 448 igen szavazattal, 197 nem szavazat ellenében fogadták el, 48 jelen lévő európai parlamenti képviselő tartózkodása mellett. Amennyiben a tartózkodásokat figyelembe vették volna annak megállapításakor, hogy elérték-e a leadott szavazatok kétharmadát, az előírt többség nem valósult volna meg. Az ügyben megszületett ítélet (C-650/18. sz. Magyarország kontra Parlament ügyben 2021. június 3-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2021:426) – egyetértve Bobek főtanácsnok 2020. december 3-án kihirdetett indítványával (ECLI:EU:C:2020:985.) – elutasította Magyarországnak a Parlament azon állásfoglalásával szemben benyújtott keresetét, amely eljárási hibára alapítottan (arra történő hivatkozással, hogy a Parlament eljárási szabályzatának szavazásra vonatkozó releváns szabálya egyértelműen kizárta a tartózkodásokat) az Európai Unió alapértékei Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására irányuló eljárás megindítására vonatkozó állásfoglalás megsemmisítésére irányult.

⁸⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszeréről.

⁹⁰ Bogdandy, Armin von: A Potential Constitutional Moment for the European Rule of Law: The Importance of Red Lines. In: Bogdandy, Armin von et al. (ed.): *Defending Checks and Balances in EU Member States*, Springer, Heidelberg 2021, 385–401. o.

⁹¹ Orbán Endre: A bírói függetlenség mint a joghoz való hozzáférés garanciája. In: Smuk Péter (szerk.): *Társadalmi fenntarthatóság*, Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 1807–1817. o.

⁹² C-496/99. P. sz. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra CAS Succhi di Frutta SpA. ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2004:236, 63. pont.

⁹³ C-212/80–217/80. sz. Amministrazione delle finanze dello Stato kontra Srl Meridionale Industria Salumi és társai; Ditta Italo Orlandi & Figlio és Ditta Vincenzo Divella kontra Amministrazione delle finanze dello Stato egyesített ügyekben 1981. november 12-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1981:270, 10. pont.

⁹⁴ C-46/87. és 227/88. sz. Hoechst AG kontra az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben 1989. szeptember 21-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1989:337, 19. pont.

⁹⁵ Schermers, Henry G. – Waelbroeck, Denis F.: *Judicial Protection in the European Union*. Kluwer Law International, The Hague, 2001.; Stone Sweet, Alec: *The judicial construction of Europe*. Oxford University Press, Oxford, 2004.; Gombos 2011. i. m.

⁹⁶ C-64/16. sz. Associação Sindical dos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Contas ügyben 2018. február 27-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2018:117, 31., 40–41. pont és C-216/18. PPU. sz. LM ügyben 2018. július 25-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2018:586, 63–67. pont.

a hatalmi ágak szétválasztásának⁹⁷ elvét.⁹⁸ Az EUSZ 2. cikkében felsorolt uniós értékek ugyan nem állnak egymással hierarchikus viszonyban, azonban a jogállamiság anyajognak, más értékek kiinduló bázisának tekinthető, miután az ezzel létrehozott jogi keret elengedhetetlen az Unió alapjául szolgáló más alapvető értékek – a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség és az emberi jogok tiszteletben tartása – védelméhez.⁹⁹

A jogállamisági mechanizmus bevezetésének sajátos apropóját az új COVID-19 vírus okozta pandémiás helyzettel szembeni uniós intézkedések teremtették meg. Az uniós költségvetés tagállami végrehajtása általában is megköveteli szigorú pénzgazdálkodási szabályok betartását, de a 2020/2094 tanácsi rendelettel¹⁰⁰ létrehozott Európai Unió Helyreállítási Eszköz keretében, valamint az uniós költségvetés által biztosított kölcsönök és egyéb eszközök keretében elkülönített források felhasználásának alapvető előfeltétele, hogy a tagállamok az EUMSZ 317. cikkében foglalt hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének megfeleljenek. Ezt a követelményt a tagállamok akkor tudják hatékonyan biztosítani, ha hatóságaik a jogszabályoknak megfelelően járnak el,¹⁰¹ a nyomozó és vádhatóságok hatékonyan üldözik a csalás eseteit, többek között az adócsalást, az adókijátszást, a korrupciót, az összeférhetetlenséget vagy a jog egyéb megsértését, és a bűnüldöző hatóságok döntései alávetethetők a független bíróságok és rajtuk keresztül ténylegesen az Európai Unió Bírósága hatékony bírósági felülvizsgálatának.¹⁰²

A 2020/2092 rendeletet Magyarország az Európai Uniónak a megtámadott rendelet elfogadására vonatkozó hatásköre hiányára alapítottnan, két jogalapon is támadta. Döntő érve az volt, hogy a megtámadott rendeletnek nincs jogalapja, az abban előírt kötelezettség nem az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét célozza, hanem a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértését kívánja szankcionálni, ami összeegyeztethetetlen a választott jogalappal. Bár a megtámadott rendelet igyekszik az uniós költségvetés végrehajtásához kapcsolni a jogállamiság elvei esetleges megsértésének vizsgálatát, a rendelet tényleges célja – amint az az említett rendelet elfogadásához vezető bizottsági javaslat indokolásából kitűnik – a jogállamiság elvei érvényesülésének számonkérése, illetve szankciók alkalmazása, amennyiben megállapítást nyer, hogy egy tagállam ezen elveknek nem felel meg. A megtámadott rendelet sérti a hatáskörmegosztásnak és a hatáskör-átruházásnak az EUSZ 4. cikk (1) bekezdésében és az EUSZ 5. cikk (2) bekezdésében biztosított elvét is. Az érvelés szerint

⁹⁷ C-477/16. sz. Openbaar Ministerie kontra Ruslanas Kovalkovas ügyben 2016. november 10-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2016:861, 36. pont; C-452/16. PPU. sz. Openbaar Ministerie kontra Krzysztof Marek Poltorak ügyben 2016. november 10-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2016:858, 35. pont; valamint C-279/09. sz. DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH kontra Bundesrepublik Deutschland ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2010:811, 58. pont.

⁹⁸ 2020/2092 rendelet (3) preambulumbekkezdés.

⁹⁹ Gombos Katalin: A bírói függetlenség és a jogállamiság új összefüggései. *Jogtudományi Közlöny* 2021/10. 440-448. o.

¹⁰⁰ A Tanács (EU) 2020/2094 rendelete (2020. december 14.) a Covid-19-válság utáni helyreállítás támogatására szolgáló Európai Unió Helyreállítási Eszköz létrehozásáról.

¹⁰¹ Chronowski Nóra: Jogállamiság-kontroll az uniós közjogban: üveggyöngyjáték? Értelmezési lehetőségek az Európai Tanács költségvetési konklúziói apropóján. *Jogtudományi Közlöny* 2020/9. sz. 398–402. o.

¹⁰² 2020/2092 rendelet, (8) preambulumbekkezdés.

az EUSZ 7. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti eljárás csak azokra a helyzetekre vonatkozik, amelyekben fennáll az EUSZ 2. cikkben foglalt értékek súlyos megsértésének egyértelmű veszélye, illetve ezen értékek súlyos és tartós megsértésére kerül sor, ugyanakkor a megtámadott rendeletben előírt eljárás akkor is lehetséges, ha az állítólagos jogsértések nem minősülnek súlyosnak és tartósnak. Magyarország kifogásolta azt is, hogy a megtámadott rendelet lehetővé teszi annak megállapítását, hogy egy tagállam az uniós jog hatálya alá nem tartozó helyzetekben sértette meg a jogállamiságot. Az érvek között szerepelt az is, hogy a megtámadott rendelet sérti az EUSZ 7. cikkben, az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésében és az EUMSZ 269. cikkben rögzített intézményi egyensúlyt, valamint az érintett tagállamnak az első rendelkezésből eredő jogait. A jogbiztonság elvének megsértésére alapított, harmadik jogalap vonatkozásában az érvelés lényege az volt, hogy a jogállamiság fogalmának a rendelet 2. cikkének a) pontjában foglalt meghatározása súlyos fogalmi bizonytalanságokat és következetlenségeket mutat, amelyek veszélyeztethetik az uniós értékek értelmezését, és a rendeletnek ezen értékekkel ellentétes alkalmazásához vezethetnek. A jogállamiság olyan eszményként, vagy legfeljebb olyan tájékozódási pontként szolgálhat, amely a modern demokráciákat jellemzi, ugyanakkor arra nem lehet pontos definíciót adni, annak lényege folyamatosan fejlődik. A megtámadott rendelet nem veszi tekintetbe az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése értelmében az Uniónak tiszteletben kell tartania a tagállamok nemzeti identitását, amelynek politikai és alkotmányos berendezkedésük is részét képezi. A megtámadott rendelet fogalmi hiányosságai, illetve a jogállamiság fogalma pontos meghatározásának lehetetlensége miatt nem teljesíti a jogalkalmazás egységességének alapvető feltételét, a jogbiztonság követelményét sem. A perben kifejtett magyar állásponttal a szakirodalom egy része azonosul, döntően a magyar és uniós hatáskörök határvonalainak éles meghúzása, valamint a nemzeti identitás védelmét hangsúlyozva.

A szakirodalom másik része ezt vitatva a Bíróság ítéletében foglalt érvelést támogatja. Ennek lényege szerint a megtámadott rendelet csak annyiban teszi lehetővé az uniós intézmények számára, hogy a tagállamokban fennálló helyzeteket vizsgáljanak, amennyiben azok az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából relevánsak, másfelől pedig csak akkor lehet a rendelet alapján megfelelő intézkedéseket hozni, ha megállapítást nyer, hogy az ilyen helyzetek fennállása a jogállamisági elv olyan megsértését vonja maga után, amely kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll. Ezek a helyzetek pedig az uniós költségvetés végrehajtásával függenek össze, és így az uniós jog hatálya alá tartoznak, amely jogszerűségi vizsgálatára a Bíróság rendelkezik hatáskörrel. Ezért megalapozatlanok az EUSZ 7. cikk és az EUMSZ 269. cikk megkerülésére alapított állítások. Bár a megtámadott rendelet 2. cikkének a) pontja nem részletezi a felsorolt jogállamisági elveket, ugyanakkor a törvényesség, a jogbiztonság, a végrehajtó hatalom önkényességének tilalma, a hatékony bírói jogvédelem és a hatalmi ágak szétválasztásának elve, továbbá a törvény előtti egyenlőség és a megkülönböztetés

tilalmának elve a Bíróság széles körű ítélkezési gyakorlatából egyértelműen kitűnik.¹⁰³ A jogállamiság ezen, a Bíróság ítélkezési gyakorlatában az uniós Szerződések alapján kifejtett elveit az uniós jogrend elismeri és pontosan meghatározza, és azok a tagállamok által saját jogrendjükben is elismert és alkalmazott közös értékekből erednek. A megtámadott rendelet (8)–(10) és (12) preambulumbekzdése ismerteti az ezekből az elvekből eredő főbb követelményeket is.

A jogállamiság védelmét célzó eszközök tekintetében zajló dogmatikai viták másik neuralgikus pontja az alapjogok védelmének eltérő megítélése. Az Európai Uniót mint az alapjogok megfelelő érvényesülésének védelmére is hatáskörrel rendelkező entitást tekintő nézetek szerint az Európai Unió értékeinek definiálásával és az Alapjogi Charta elsődleges jogforrások rangjára emelésével kézzelfoghatóvá váltak azok a jogok és elvek, amelyek ma már normatív tartalmat kapcsolnak részben a korábban kialakított általános jogelvekhez,¹⁰⁴ részben pedig – a korábbi joggyakorlat kodifikálásával – az Európai Unió Bíróságának az alapjogok területén folytatott joggyakorlatához.¹⁰⁵ Így az értékek részben közjogi alapúak, részben alapjogi közelítésűek, és vannak közöttük korábban általános jogelvként megfogalmazott elemek is. Ennek megfelelően kikényszerítésük módja is eltérő. Az EUSZ 2. cikke vegyíti az alapjogi és alkotmányos elvek szerinti értékeket.

Az alapjogi típusú értékek kikényszerítésének eszközeül e nézetek a „fordított *Solange*” szerinti eljárást javasolják,¹⁰⁶ a közrendi minimum szűkebb szeletére, az alapjogi minimumra koncentrálnak, míg az alkotmányos alapelvek érvényre juttatása tekintetében az alapító szerződésekben foglalt eljárások irányadók.¹⁰⁷

A másik nézetrendszer az alkotmányos elvek szerinti alapértékek védelmének biztosítását és az alapjogok védelmének keretét is szűkebben, az erre a feladatra célzatosan létrehozott intézmények és szervezetek révén látják megvalósíthatónak. A hatáskörtranszfer kereteinek szűkebb értelmezése és elsősorban jogbiztonsági aggályok miatt a Bíróság joggyakorlatának „jogot teremtő” feladatát és hatását vitatják.¹⁰⁸

¹⁰³ Lásd: C-650/18. sz. Magyarország kontra Parlament ügyben 2021. június 3-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2021:426, 94. és 98. pont, C-930/19. sz. X kontra État belge ügyben 2021. szeptember 2-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2021:657) 57. és 58. pont.

¹⁰⁴ Lásd erről részletesebben: Vogenauer, Stefan – Weatherhill, Stephen (eds.): *General Principles of Law. European and Comparative Perspectives*. Hart, Oxford, 2017.

¹⁰⁵ Lásd erről részletesebben: Bogdandy, Armin von: Founding Principles. In: Bogdandy, Armin von – Bast, Jürgen (eds.): *Principles of European Constitutional Law*. Hart, Oxford, 2009. 21–22. o.

¹⁰⁶ Bogdandy, Armin von: Principles of a Systemic Deficiencies Doctrine: How to Protect Checks and Balances in the Member States. *Common Market Law Review* 2020/3., 705–740. o.

¹⁰⁷ Lásd részletesebben: Bogdandy, Armin von – Kottmann, Matthias – Antpöhler, Carlino – Dickschen, Johanna – Hentrei, Simon – Smrkolj, Maja: Ein Rettungsschirm für europäische Grundrechte – Grundlagen einer unionsrechtlichen Solange-Doktrin gegenüber Mitgliedstaaten. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*. 2012. Vol. 72. 60. o.

¹⁰⁸ Magyarországon markáns jogirodalmi nézetek foglalkoznak a „jurisztokrácia” jelenségével, érteve ez alatt az igen széles körben megvont, jogalkotási felhatalmazással nem rendelkező bírói fórumok kvázi bírói jogteremtésének folyamatát. Lásd az újabb jogirodalmat: Pokol Béla: *A jurisztokratikus állam*. Dialóg Campus kiadó, Budapest, 2017.; Béla Pokol: *Double State and the Doubling of the Legal System*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2021.; Kis Norbert: The Concept of Juristocracy on Trial: Reality or Fiction? *Academic and Applied Research In Military And Public Management Science* 2021/ 2., 5-14. o.

VI. Zárszó

A jogállamisággal, bírói függetlenséggel összefüggő eljárások száma egyértelműen megnövekedett,¹⁰⁹ a Bíróság gyakorlatából pedig jól látszik, hogy milyen összefüggések mutathatók ki a jogállamisági alapértékek megvalósulásában a jogalanyok számára biztosított alapjogok érvényesülésén, a *hatékony bírói jogvédelemhez való jog és a joghoz, pártatlan igazságszolgáltatáshoz való megfelelő hozzáférés* kérdésein keresztül.¹¹⁰ A régi-új téma egyrészt friss, másrészt ódon jogi fogalmak át- vagy újragondolását eredményezi, és ebből eredően ez a témakör várhatóan a közeljövőben is számos elemzés tárgya lesz majd, a pro és kontra érvek záporában sokáig fogja a szakirodalmat foglalkoztatni.

¹⁰⁹ Két nagy vonulat látszik, egyrészt direkt módon a jogállamisági mechanizmusok tényleges alkalmazása révén, másrészt a főként bírói függetlenséggel, hatékony bírói jogvédelemhez való joggal összefüggésben, utóbbiak esetében előzetes döntéshozatali eljárások és kötelezettségszegési eljárások keretében.

¹¹⁰ Orbán Endre: Hazai és uniós fejlemények a bírói függetlenség értelmezése köréből. *Mta Law Working Papers*. 2021/9., 1–16. o.