

Chronowski Nóra
egyetemi docens
tudományos munkatárs (MTA TK JTI)

A magyar alkotmánybíráskodás és a közös európai alkotmányos standardok*

Bevezetés

Az Alaptörvényt röviddel annak elfogadása után, hatálybalépése előtt vizsgáltam először az Európai Unió értékei szempontjából.¹ A 2011-ben levont következtetést érdemes 2014-ben, három év elteltével felidézni: „*önmagában az alaptörvény szövegét tanulmányozva nem mondható sem az, hogy mindenben összhangban áll az Európai Unió értékeivel és alapjogi standardjával, mint ahogy az sem jelenthető ki, hogy ezekkel ellentétben állna. Annyi állapítható meg, hogy az alaptörvényben vannak olyan rendelkezések, amelyek esetében adódhat olyan értelmezés is, ami adott esetben bizonyos uniós normákkal konfliktusba kerülhet. Azt, hogy ezeknek a problematikus rendelkezéseknek az értelmezése, tartalmának meghatározása milyen irányt vesz, az alaptörvényre épülő (sarkalatos) törvényalkotási, alkotmánybírói és bírósági gyakorlat határozza meg.*”²

Azóta az Országgyűlés az Alaptörvényt öt alkalommal módosította (nem számítva a sajátos státusú és sorsú átmeneti rendelkezéseket), s többek között bebetonozta a korlátozott alkotmánybíráskodás modelljét, megkísérelte megtörni az alkotmányos kontinuitást, korlátozni a választójog gyakorlását és a vélemény szabadságot, állandósította az alkotmánybírói döntések felülvizsgálásának gyakorlatát. Az Alkotmánybírói Szék hol nagyobb, hol kisebb vehemenciával védeni próbálta az Alaptörvényt, több-kevesebb sikerrel. A folyamatot élénk érdeklődés kísérte az európai szervek részéről: az Európa Tanács Velencei Bizottsága rendre véleményezte a jelentős alaptörvény-módosításokat és a sarkalatos törvényeket, s az Európai Parlament is több állásfoglalást fogadott el. A legélesebb kritikát a negyedik alaptörvény-módosítás váltotta ki, amely a jogállamiság, demokrácia és alapjogvédelem alapelvekhez képest *lex specialis* szabályokat vezetett be [pl. U cikk], az alkotmánybírói döntéseit kijátszó vagy megkerülő szabályozást iktatott be (pl. hallgatói szerződések, egyházelismerés, családfogalom) tartalmilag is csökkentve az alkotmányvédelem mozgásterét, újabb felülvizsgálati és értelmezési korlátokat állított az alkotmánybíráskodás útjába (alaptörvény-módosítás tartalmi felülvizsgálatának a kizárása, alaptörvény előtti alkotmánybírói határozatok hatályon kívül helyezése), kockáztatta a nyílt uniós jogsértést (választási kampánykorlátozás, bírósági döntéseket szankcionáló különadóztatás lehetősége).³

Az Európai Bizottság több szerződészegési eljárást kezdeményezett Magyarország ellen, amelyek alapján az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban EuB) két közjogi tárgyú döntést is hozott: a bírói szolgálati viszony felső korhatárának drasztikus leszállítása és az adatvédelmi ombudsman megbízatásának megszüntetése tárgyában. Magyarország mindkét

* A tanulmány az MTA Bolyai János kutatási ösztöndíja támogatásával, az MTA TK JTI „Sarkalatos átalakulások” projekt, valamint az NKE Alkotmányjogi tanszékén működő „Alkotmányozás és alkotmányjogi változások” kutatóműhely kereteiben készült.

¹ Chronowski Nóra: Az Unió értékei és az alaptörvény. In: Chronowski Nóra (szerk.): Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamoként. Válogatott tanulmányok (Budapest: HVG-ORAC 2011) 45–98. o.

² Uo. 81. o.

³ A kritikákra az ötödik alaptörvény-módosítás csupán részlegesen reagált, de az uniós jogsértés kockázatát felvető rendelkezéseket átalakította (a kampánykorlát esetében) vagy hatályon kívül helyezte (bírói döntésekre válaszként különadóztatás lehetővé tétele).

esetben megsértette az uniós jogot.⁴ Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban EJEB) elé is eljutottak olyan magyar ügyek, amelyek a régi alkotmányosság felszámolásából és az új Alaptörvényre épülő berendezkedésből adódnak – pl. egyházelismerés, indokolás nélküli elbocsátás, tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés kötelező felülvizsgálat nélkül, valamint a Legfelsőbb Bíróság elnöke megbízatásának idő előtti megszüntetése.⁵ A magyar állam mindegyik esetben megsértette az Emberi Jogok Európai Egyezményét (a továbbiakban EJEE, Egyezmény).

Adott terjedelemben nincs mód az összes felmerült, és európai fórumok által vitatott kérdés átfogó elemzésére.⁶ Ebben a tanulmányban arra vállalkozom, hogy egyrészt a korlátozott alkotmánybíráskodás főbb jellemzőit összefoglaljam (I.), másrészt néhány európai alkotmányos érték mentén (a jogállamiság – bírói függetlenség, demokrácia – választójog és vélemény szabadság szálakon) megvizsgáljam, mennyiben törekedett az Alkotmánybíróság európai standardokat érvényre juttatni az Alaptörvény értelmezésében (II.). A két problémakör közötti összefüggést az teremti meg, hogy álláspontom szerint az alkotmánybíráskodás korlátozását bizonyos mértékben kompenzálhatná az EJEE-ből, az Európai Unióról szóló szerződésből (a továbbiakban EUSz) és az EU Alapjogi Chartájából (a továbbiakban Charta) adódó követelmények és mércék fokozott figyelembe vétele. A korrekció említett normák következetes alkalmazásával és az európai (alkotmány)bírósági hálózatba⁷ való intenzív bekapcsolódással elérhető lenne.

A választott megközelítést az indokolja, hogy egyetlen európai alkotmányos berendezkedés sem szemlélhető izoláltan a többszintű alkotmányos térségben. Az Alaptörvényre épülő rendszernek az európai konstitucionalizmus értékeivel és normáival való összhangjáról e térség alakítói, az európai bírói fórumok jogilag kötelező módon dönthetnek, de irányadó – s döntéseiket befolyásoló – az olyan nagy szakmai autoritással rendelkező testület véleménye is, mint a Velencei Bizottság.

I. A korlátozott alkotmánybíráskodásról

1. A profilt átalakító legfontosabb változások

Az Alaptörvényre épülő új konstrukcióban az alkotmánybíráskodást illetően voltaképpen – s némi túlzással *mindössze* – az *maradt változatlan, hogy továbbra is van Alkotmánybíróság*,

⁴ C-286/12, Bizottság kontra Magyarország, az EuB 2012. november 6-i ítélete; C-288/12, Bizottság kontra Magyarország, az EuB 2014. április 8-i ítélete.

⁵ Case of Magyar Keresztény Mennonita Egyház and others v. Hungary, Judgment of the ECHR on 8 April 2014; Case of K.M.C. v. Hungary, Judgment of the ECHR on 10 July 2012, Case of László Magyar v. Hungary, (Application No. 73593/10) Judgment of the ECHR on 20 May 2014; Case of Baka v. Hungary, (Application No. 20261/12) Judgment of the ECHR on 27 May 2014

⁶ Ehhez lásd pl. Vörös Imre: Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után. *Fundamentum* 2013/3. 53–65. o., Zeller Judit: Nichts ist so beständig... Die jüngsten Novellen des Grundgesetzes Ungarns im Kontext der Entscheidungen des Verfassungsgerichts. *Osteuropa-Recht* 2013/3. 307–325. o., Vincze Attila: Wrestling with Constitutionalism: The Supermajority and the Hungarian Constitutional Court. *ICL Journal* 2013/4.

⁷ Az európai bíróságok és alkotmánybíróságok rendszerét Voßkuhle a következőképp jellemzi: „Az európai alkotmánybíróságok egy olyan rendszer részeit képezik, amely teret ad a koordinációra: - ahogyan a német nyelvben nevezik - »Verbund«-ot, hálózatot alkotnak, az európai alkotmánybíróságok együttműködő hálózatát. Az alapvető jogoknak nincs egyetlen legfőbb öre Európában. Az emberi jogok európai építménye nem egyetlen alapkövön nyugszik, hanem oszlopokon; ezek az oszlopok pedig az európai alkotmánybíróságok. Ami a funkcióikat illeti, az Emberi Jogok Európai Bíróságára és az Európai Unió Bíróságára - nézetem szerint - mára már lehet »európai alkotmánybíróságként« tekinteni.” Andreas Voßkuhle: Az emberi jogok védelme a bíróságok európai együttműködésében. *Alkotmánybíráskodási Szemle* 2013/1. 69.

amely az osztrák modellt követve centralizált módon, elkülönült szervként lát el alkotmányvédelmi feladatot.⁸ A szerv hatáskörei, az eljárások indítványozására irányuló jogosultság és bizonyos szervezeti szabályok azonban olyan irányba változtak, amelyek az Alkotmánybíróság profilját alapvetően átalakították, tevékenységének irányát az intenzív normabíráskodástól a visszafogott, egyéni jogvédelemmel kombinált normabíráskodás felé mozdították el,⁹ jelentősen korlátozták továbbá a testület hatalmi ellensúly-szerepét a hatalommegosztás korábban adott rendszeréhez képest.

A változások ütemezése is lényeges: azok nem kizárólag az Alaptörvényhez (és annak hatálybalépéséhez) kötődnek, hanem részben már azt megelőzően – még az Alkotmány hatálya idején – részben utólag, alaptörvény-módosításokhoz kapcsolódóan jelentek meg.

Az általam leglényegesebbnek tartott *hatásköri-eljárási* változások (1) az Alkotmánybíróság felülvizsgálati jogkörének korlátozása a közpénzügyi tárgyú törvények esetében; a mozgástér (preventív) rögzítése az alkotmánymódosítás felülvizsgálhatósága terén; valamint az indítványhoz kötöttség alaptörvényi előírása, (2) az utólagos absztrakt normakontroll *actio popularis* (érdekeltség nélküli) indítványozásának megszüntetése, (3) az alkotmányjogi panasz átalakítása, (4) az előzetes normakontroll kezdeményezésének megváltoztatása. A *szervezeti* változások közül lényeges (5) az alkotmánybírák jelölésére irányuló eljárás megváltoztatása, és az elnök parlamenti megválasztásával a szervezeti autonómia korlátozása.¹⁰ Az alkotmánybírósági *értelmezési* monopóliumot pedig (6) az értelmezési szabályok [R] cikk (3) bekezdés] előírása, és az Alkotmány alapján hozott alkotmánybírósági döntések – negyedik alaptörvény-módosítással bevezetett – hatályon kívül helyezése törekszik korlátozni.¹¹

A *változások* jellemzéséhez tartozik, hogy azok a 2010-14 közötti parlamenti ciklusban *permanensek*. Az Alaptörvényben módosultak közvetlenül az Alkotmánybíróság hatásköreire, eljárására vonatkozó rendelkezések, és nagyon lényegesek azok a módosítások is, amelyek – esetenként alkotmánybírósági döntések következményeinek kiküszöbölése, vagy lehetséges alkotmányossági döntés megelőzése érdekében – változtatták meg a mércét (pl. alapjogi normát, hatásköri szabályt, értelmezési mozgásteret), és ezzel tartalmilag szűkítették az alkotmányvédelmet.¹² A *felülró-megkerülő* alkotmánymódosítás a korábbi parlamenti ciklusokban – bár nem volt példa nélküli, de – nem volt jellemző gyakorlat. Ez a jelenség az alkotmánybíráskodás hatékonyságát jelentősen csökkenti.¹³

2. Az új modell európai fogadtatása

Az alkotmánybíráskodás modelljének megválasztásában, a hatásköri, szervezeti és működési szabályok kialakításában az államok alkotmányos autonómiája széles. Megfontolásra

⁸ Alkotmányozási folyamatban felmerülhet az alkotmányvédelemmel összefüggésben modellváltás igénye, decentralizált rendszer bevezetése; a 2010-11 közötti magyar alkotmányozási folyamatban azonban ilyen elképzelést körvonalázó írásos dokumentációt nem találtam, de az elméleti lehetőség fennállt. L. még *Tilk Péter*: Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben. *Közjogi Szemle* 2011/2. 5. o.

⁹ *Paczolay Péter*: Az Alkotmánybíróság új hatásköreiről egy év elteltével. *Alkotmánybírósági Szemle* 2013/1. 71–73. o., *Tordai Csaba*: Az első év tapasztalatairól. *Alkotmánybírósági Szemle* 2012/2. 131–133. o.

¹⁰ Megemlíthetők természetesen más, szervezeti és jogállási változások. Ide tartozik a tagok számának emelése (tizenegyről tizenöt főre), az alkotmánybírák újraválaszthatóságának megszüntetése, a megbízási idő kilencről tizenkét évre növelése, a 70 éves felső korhatár eltörlése (a hivatalban lévő bírók esetében is; a 70. életév betöltése már csak a választhatóságot zárja ki). Ezek közül a létszám emelése (2011) és a felső korhatár eltörlése (2013) különösen aggályos: a kormányzati politikai játszma részét képezte. Nem tartoznak viszont a szignifikáns, lényegi változást eredményező módosítások közé – bár azok hatását kétségtelenül erősítik.

¹¹ Az Alaptörvény elfogadása után már látható problémákról hasonlóan l. *Tóth Gábor Attila*: Mi van, és mi legyen a magyar alkotmányjogban? *Közjogi Szemle* 2011/2. 2–3. o.

¹² *Vörös*: i. m. 56-61. o.

¹³ A változások jellemzéséhez l. még *Vincze*: Wrestling... 88–89. o.

érdemesek azonban a *Velencei Bizottság* véleményeinek¹⁴ az Alkotmánybíróságra vonatkozó megállapításai, kritikus észrevételei.

Az alkotmányozás folyamatában – a kormány kifejezett kérdései alapján – a Velencei Bizottság állást foglalt egyrészt az *actio popularis* indítványozás megszüntetéséről, és kifejtette, hogy a konkrét jogi érdek előírása nem kifogásolható, sőt, ez a tipikus megoldás. Utalt azonban arra, hogy előnyös lenne olyan közvetítő intézményt kijelölni, amelyen keresztül az alkotmányossági kifogások az Alkotmánybíróság elé vihetők. Az Alaptörvénybe ennek hatására került be az ombudsman absztrakt utólagos normakontroll-indítványozási joga. Másrészt a Bizottság foglalkozott az előzetes normakontroll kiterjesztésének kérdésével is, és nem javasolta az indítványozásra jogosultak körének túlzott szélesítését, ehelyett felvetette a parlamenti testület által gyakorolt, nem kötelező erejű előzetes alkotmányossági véleményezés bevezetésének a lehetőségét. Fontos, hogy már ebben az első véleményben fenntartásokat fogalmazott meg a Bizottság az Alkotmánybíróság felülvizsgálati és megsemmisítési jogkörének korlátozása miatt.

Az Alaptörvény eredeti változatáról szóló véleményben a Bizottság aggodalmát fejezte ki a testület létszámának gyors növelése és az elnök parlament általi választása miatt. A normakontroll-hatáskör korlátozása kérdésében, bár az államadósság csökkentését legitim célnak ismerte el a testület, hangsúlyozta, hogy az nem valósulhat meg alkotmányellenes törvények vagy egyéni jogok sérelmének kockázata árán.

A negyedik alaptörvény-módosítás tárgyában született vélemény élesen kritizálta az alkotmánybírósági döntéseket felülíró alkotmány-módosítási gyakorlatot, és ezáltal a jogszabályok alkotmányossági vizsgálat alóli kivonását. A korábbi esetjog eltávolítását a Bizottság nem tartotta adekvát és arányos lépésnek, felhívta továbbá arra is a figyelmet, hogy a lépés jogbizonytalanságot eredményez a rendes bírósági gyakorlatban, s visszaveti a koherens jogfejlesztést. Ismét hangsúlyozta a Bizottság súlyos aggályait a jogszabályok felülvizsgálatának korlátozása ügyében, s annak időbeli kiterjesztését kifejezetten kritizálta. Arra is felhívta a figyelmet, hogy a bírói kezdeményezésű normakontroll 30 napos elbírálási határideje – figyelemmel arra is, hogy az Alkotmánybíróságnak ki kell kérnie a jogalkotó véleményét – irreálisan rövid. Ezt az ötödik alaptörvény-módosítás fel is emelte 90 napra – ebben merült ki a konstruktív európai kritikák érdemi hasznosítása.¹⁵

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényt értékelő vélemény a szabályozás több elemét is előremutatónak találta (pl. az újraválaszthatóság megszüntetését vagy az Alkotmánybíróság költségvetésére vonatkozó garanciális szabályt), néhány kérdésben azonban felülvizsgálatot javasolt. Így a Bizottság szerint az Alkotmánybíróság függetlenségét és a bírák jogállásának főbb garanciáit az Alaptörvényben kellene rögzíteni, nem csupán – részlegesen – a törvényben. Javasolta továbbá a normatív és a valódi alkotmányjogi panasz egyértelműbb szabályozását, az ombudsman panaszindítványozási jogának bevezetését, a jogi segítség lehetővé tételét az alkotmánybírósági eljárásokban, kivétel intézményesítését a jogorvoslati lehetőségek kimerítésének követelménye alól olyan esetre, ha az az érintettnek visszafordíthatatlan kárt okozna. A Bizottság szerint a sarkalatoságot a törvény alapvető rendelkezéseire kellene korlátozni, a technikai részleteket elegendő egyszerű többséghez kötni. Természetesen itt is szerepelt a közpénzügyi törvények felülvizsgálati korlátozásának eltörlése iránti igény.

¹⁴ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) Opinion № 614/2011, Strasbourg 28 March 2011, Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary, Opinion № 621/2011 of the Venice Commission, Strasbourg 20 June 2011, Opinion on the New Constitution of Hungary, Opinion № 720/2013 of the Venice Commission Strasbourg 17 June 2013, Opinion on the Fourth Amendment of the Fundamental Law of Hungary, Opinion № 665/2012, Strasbourg 19 June 2012, Opinion on Act CLI of 2011 on the Constitutional Court of Hungary.

¹⁵ Átfogóan l. *Vörös*: i. m. 61. o.

Összegezve, a változások eredményeként az Alkotmánybírósághoz való hozzáférés szűkült, az alkotmányjogi panasz befogadási gyakorlata túlzó optimizmusra nem ad okot,¹⁶ az absztrakt utólagos normakontroll kezdeményezése is szerepfelfogás kérdése lett, az alkotmányos alapelvek alkotmánybírói védelmének esélye és intenzitása csökkent, a választási szabályok változása a testület függetlenségét ássák alá, az értelmezési korlátozások pedig körülményesebbé teszik a jogfejlesztést. Az Alkotmánybíróság gyakorlatilag nem tud fékként működni a hatalommegosztás belső rendszerében, de még mindig segítségül hívhatná az európai többszintű alkotmányosság követelményeit.

II. A többszintű európai alkotmányosság követelményei

1. A közös európai alkotmányos értékek és azok védelme

Az európai konstitucionalizmus központi értékei – a hatékony politikai demokrácia, a szabadság, az emberi jogok közös felfogása, a jog uralma – deklaratív módon tulajdonképpen már az EJE preambulumban megjelentek. A tagállamok közös alkotmányos hagyományait később normatív módon igazolta vissza az EUSz (lisszaboni szerződéssel módosított) 2. cikke, amely az Uniót alkotó társadalmak közös értékeit jelöli meg az uniós közhatalom legitimációs bázisaként: „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.” Noha a 2. cikk értékeit juttat kifejezésre, ezek mégis az Unió alapvető elveinek tekinthetők, mivel jogkövetkezményekkel járnak az alapító szerződés 3(1), 7. és 49. cikke alapján. Vagyis befolyásolják az Unió céljait,¹⁷ megsértésük szankcionálható,¹⁸ tiszteletben tartásuk csatlakozási feltételként jelenik meg.¹⁹ *Bogdandy* szerint erre tekintettel a felsorolt értékek jogi normák, amelyek átfogó és konstitutív jellegük miatt alapelveként érvényesülnek.²⁰ Mindazonáltal az uniós értékek jogi normaként is meglehetősen általánosak, ezért egyetérthetünk *Pernice* meglátásával, hogy éppen az EU Alapvető Jogok Chartája (Charta) az, amely konkretizálja, specifikálja és magyarázza az EUSz 2. cikkében foglalt alapelvek jelentését. Az egyértelműen nevesített jogok felhívhatók a politikai döntéshozatalban és az egyéni bírói jogvédelemben egyaránt.²¹

¹⁶ Vissy Beatrix: Megkötözött szabad kezek. *Fundamentum* 2014/1-2. 81. o.

¹⁷ EUSz 3(1) cikk: Az Unió célja a béke, az általa vallott értékek és népei jólétének előmozdítása. Kiemelés a szerzőtől.

¹⁸ EUSz 7(1)-(3) cikk: A Tanács, a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indokolással ellátott javaslata alapján, tagjainak négyötödös többségével és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. (...) A tagállamok egyharmada vagy az Európai Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően, az Európai Tanács, miután a kérdéses tagállamot felkérte észrevételei benyújtására, egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. (...) A Tanács (...) minősített többséggel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat. Kiemelés a szerzőtől.

¹⁹ EUSz 49. cikk: Bármely olyan európai állam kérheti felvételét az Unióba, amely tiszteletben tartja a 2. cikkben említett értékeket, és elkötelezett azok érvényesítése mellett. (...) Kiemelés a szerzőtől.

²⁰ A. von Bogdandy: Founding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch. *European Law Journal* 2010/2. 106. o.

²¹ I. Pernice: The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights. In: S. Griller – J. Ziller (szerk.): The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty? (Wien: Springer-Verlag 2008) 252. o.

Bogdandy idézett írása az uniós értékek normativitását – tagállamokkal szembeni érvényesíthetőségét – többek között megsértésük szankcionálhatóságával igazolja. Ez az érv – bár hatásos – de elvezet az EUSz 7. cikk alkalmazhatóságának problémájához. E meglehetősen bonyolult, többlépcsős eljárásnak gyakorlata még nincs, ez politikai dimenzióban nagyfokú óvatosságra készíti a közreműködőket. Jogi dimenzióban, a cikk az Unió értékei súlyos megsértésének egyértelmű veszélyét követeli meg a tagállammal szembeni fellépéshez. Potenciális, eshetőleges vagy távoli veszély ehhez nem teremt jogalapot. Alaposan feltehető, hogy az egyértelmű veszély megállapításához olyan tagállami eljárások folytatása (vagy azok elmulasztása) szükséges, mégpedig tömeges vagy számottevő mennyiségben, amelyek eredményeként a 2. cikkben foglalt értékek sérelme előreláthatóan biztosan bekövetkezik.²² Az viszont gyakorlat hiányában teljes mértékben kidolgozatlan, hogy mi számít az értékek egyértelmű veszélyeztetésének, s ez miképp bizonyítható.

A Charta valóban konkretizálja az uniós értékeket, és noha a Charta jelentőségét a bírói gyakorlat is visszaigazolta, mégsem képes teljes mértékben betölteni feladatát, mert nem járulhat hozzá az európai alapjogvédelmi standardok harmonizálásához. Az EUSz 6(1) cikk második albekezdésében²³ és a Charta 51(2) cikkében²⁴ foglalt korlátozások miatt – amelyek egyébként összhangban állnak azzal a liberális alkotmányjogi felfogással, hogy az alapjogok hatáskört nem teremtenek, hanem csak korlátozzák a hatalomgyakorlást – az Unió nem képes direkt módon befolyásolni a közös alapjogi standardok fejlődését, kivéve a *sui generis* (szerződésben foglalt) alapjogok esetében. Azaz csak abban az esetben van jogalkotási hatásköre, ha az alapító szerződések valamelyikében meghatározott alapjog területén szerződési rendelkezés ezt kifejezetten előírja. Ez viszont azzal jár, hogy a *sui generis* (szerződéses) alapjogok és a szerződési rendelkezéssel nem támogatott, Chartában foglalt jogok tartalmi fejlődése, tagállami érvényesülése eltér: az előbbi körben a másodlagos joganyag tartalmaz részletszabályokat (mint pl. az adatvédelem vagy a megkülönböztetési tilalom területén), az utóbbi jogok tartalma viszont csak a bírói gyakorlatból ismerhető meg.

Az EUSz 6(1) cikkében és a Charta 51(2) cikkében foglalt korlátozó rendelkezések azt juttatják kifejezésre, hogy a Charta önmagában az Unió számára új jogalkotási hatáskört nem létesít; azaz alapjogi tárgyú uniós jogalkotáshoz továbbra is az alapító szerződésekben található konkrét jogalap szükséges, amelyek alapjogi karakterét a Charta rendelkezései pusztán megerősítik.

A Charta tagállamokkal szembeni érvényesíthetősége is korlátozott, mivel csak akkor köti a tagállamokat, amikor azok uniós jogot hajtanak végre (implementálnak). Igaz, az EuB ezt – a Charta Magyarázataát követve – szélesebben értelmezi: a tagállamoknak az uniós jog alkalmazási körében eljárva kell tiszteletben tartaniuk a Charta rendelkezéseit.²⁵ Az utóbbi években, előzetes döntési eljárásokban hozott EuB-ítéletek alapján (Aziz Melki/Sélim Abdeli) úgy tűnik, mintha a tagállami bíróságok közvetlenül alkalmazhatnák a Chartát,²⁶ de csak azokban az ügyekben, amelyekben uniós jogi aktus alkalmazása merül fel. Tisztán belső jogi ügyben a tagállami bíróságnak a nemzeti alkotmány alapjogi katalógusát, és/vagy a tagállam által kötelezőnek elismert emberi jogi tárgyú nemzetközi egyezményeket kell alkalmazniuk. Az

²² Lásd ehhez még *Osztovíts* András: 7. cikk. In: Uő. (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata* 1. (Budapest: Complex 2011) 80. o.

²³ Az EUSz 6(1) cikkének második mondata: A Charta rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.

²⁴ A Charta 51(2) cikke: „Ez a Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésekben meghatározott hatásköröket és feladatokat.

²⁵ K.L. *Mathisen*: *The Impact of the Lisbon Treaty, in particular Article 6 TEU, on Member States' obligations with respect to the protection of fundamental rights*. University of Luxembourg, Law Working Paper Series, Paper number 2010-01, 29 July, 2010. 20. o.

²⁶ C-188/10 and C-189/10. Aziz Melki és Sélim Abdeli [2010] EBHT I-05667.

utóbbiak alkalmazásának intenzitása a tagállami jogrendszer monista vagy dualista megközelítésének a függvénye. *De lege lata* a Charta közvetlen alkalmazásának a feltétele egy másik uniós jogi norma alkalmazása.²⁷

Ezért megállapítható, hogy az Unió jelenlegi fejlődési fokán a közös alkotmányos értékek normativitási deficitben szenvednek, a tagállamokkal szemben csatlakozást követően jogilag már kevésbé érvényesíthetők. Ennek a tanulmánynak nem tárgya, de azért érdemes utalni rá, hogy az uniós intézmények is felismerték a deficitet, és az igazságügyi politika alakításának keretében többirányú együttgondolkodás indult 2013 novemberében a jogállamiság és az alapjogvédelem hatékonyabb kikényszerítése érdekében az olyan tagállamokkal szemben is, amelyekben az alapértékek betartása rendszerszinten nem kielégítő.²⁸ Addig is, az európai alkotmánybírósági együttműködés garantálhatja a közös európai értékek hatékony és egységes érvényesülését. A vizsgálat a továbbiakban arra irányul, hogy ehhez a magyar Alkotmánybíróság mennyiben tud vagy akar hozzájárulni.

2. Az Alkotmánybíróság szándéknyilatkozatai az Alaptörvény releváns értelmezési keretei között

Kétségtelen, hogy az Alaptörvény kifejezésre juttatja a nemzetközi közösség és jog iránti elkötelezettséget [Q] cikk] és tartalmazza az uniós együttműködés alapját jelentő Európa-klauszult [E] cikk] is. E rendelkezésekre tekintettel – megerősítve a B) cikk (1) bekezdésében és az I. cikkben foglaltakat – a hatályos nemzetközi szerződések Magyarországot továbbra is jogállamiságra, demokráciára és az alapvető jogok tiszteletben tartására, védelmére, érvényesítésére kötelezik. A nemzetközi jog és a magyar jog összhangját biztosítani kell, az európai egység megteremtésében továbbra is részt kell venni többek között az Unió alapító szerződéseiből és az EJEE-ből következő szabályok szerint. A belső jog és az uniós jog viszonya tehát nem változott, s az Alkotmánybíróság több döntésében – helyenként csupán demonstratív, máshol az ügy érdemére is kihatóan – hangsúlyozta elkötelezettségét az európai alkotmányfejlődés értékei mellett.

Már akkor is, amikor mércét keresgél az alkotmányellenes alkotmánymódosítás felülvizsgálatához a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban, de végül nem találta meg, azért *obiter dictum* megkockáztatott két fontos, előre mutató gondolatot, még (vagy már) az Alaptörvény hatálybalépése előtt. Az egyik potenciális felülvizsgálati mércét sejtetett, a másik az alapjogvédelmi szintre tett ígéretet. Az első összhatásában inkább negatív karriert futott be, az Alkotmánybíróságra káros következményekkel járt, s lényegében lebeg, de nem konkretizálódott a gyakorlatban [a] pont]. A második viszont bővült, konkrét ügyekben is szerepet kapott [b] pont].

a) Nemzetközi és uniós kötöttség bizonytalan határokkal?

Az első idézet: „*A ius cogens normái, alapelvei és alapvető értékei együttesen olyan mércét alkotnak, amelynek minden következő alkotmánymódosítás és Alkotmány meg kell, hogy feleljen. Ezen elvek és értékek nagy része időközben beépült az Alkotmányba és az*

²⁷ Ahogy arra Rosas rámutatott: „a valódi probléma nem annyira a Charta mint olyan alkalmazhatósága, sokkal inkább az uniós jog egy másik normájának az alkalmazhatósága”. A. Rosas: When is the EU Charter of Fundamental Rights Applicable at National Level? *Jurisprudence* 2012/4. 1269–1288. o.

²⁸ Lásd az *Assises de la Justice* vitafórumot: http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/discussion_papers_en.htm. Lásd még a Bizottság közleményét a jogállamiság tagállamokban előforduló veszélyeztetése esetére általa alkalmazni kívánt mechanizmusról, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A new EU Framework to strengthen the Rule of Law. COM (2014) 158 final (11.03.2014). A szakirodalomból lásd például A. von Bogdandy – M. Ioannidis: Systemic deficiency in the rule of law: What it is, what has been done, what can be done. *CMLRev* 2014/1. 59–96. o.

Alkotmánybíróság precedensjogába, vagy a jogági törvények részévé vált (pl. a visszaható hatály tilalmának büntetőjogi megfogalmazása, a nullum crimen sine lege, illetve a nulla poena sine lege elv vagy más jogágakban a jóhiszemű joggyakorlás elve, a fair eljárás elve, stb.). A *ius cogens* elvei, garanciái értékek formájában megjelennek a jogági törvényekben és egyéb jogszabályokban is.”²⁹ Ebből a részletből még az tűnik ki, mintha az Alkotmánybíróság általánosságban – de nem a konkrét ügyben – a nemzetközi *ius cogens* normáknak bizonyos fokú elvi „alkotmányfelettséget” tulajdonítana, vagyis olyanoknak tekinti azokat, amelyek értelmezési elsőbbséggel rendelkeznek az alkotmánybíráskodásban.³⁰ Az idézett gondolatföredék azonban nem túl meggyőző: a testület egyetlen pozitív jogilag értelmezhető érve a *ius cogens* (potenciális) felhívására annak belső jogba való beépülése – vagyis alkotmányfelettiből alkotmányon belülivé transzformálása – lehet.

Az előbbinél sokkal jobban becsomagolva, még homályosabban, de ismét előkerül a fenti mérce az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseiről (Ár.) szóló döntésben, közel egy évvel az Alaptörvény hatálybalépése után. Az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában megállapította, hogy hatáskörrel rendelkezik az Ár. felülvizsgálatára, mivel az az Alaptörvényt helyettesítő, annak egységét és szerkezetét megbontó, az Alkotmánybíróság hatáskörét elvonó szabályozássá vált. Ebben a döntésben a testület rendkívül halványan utalt a jövőbeli alaptörvény-módosítások esetleges, nemzetközi mércéhez viszonyított tartalmi felülvizsgálatának lehetőségére. „Az alkotmányos legalitásnak nemcsak eljárásjogi, formai, közjogi érvényességi, de tartalmi követelményei is vannak. A demokratikus jogállam alkotmányossági kritériumai, egyben nemzetközi egyezményekben foglalt, a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek és alapvető demokratikus szabadságjogok, illetve az ezekkel részben egybeeső úgynevezett *ius cogens*. Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja.”³¹ Itt a nemzetközi mércék a demokratikus jogállam követelményévé transzformálódnak, interiorizálódnak – pontos forrásuk, eredtük, körük meghatározása nélkül.

Az alkotmánymódosító hatalmat gyakorló Országgyűlésnek azonban már ez az áttételes utalás is több volt, mint elég – a negyedik alaptörvény-módosítás elzárta az utat a jövőbeli módosítások tartalmi vizsgálata előtt. Az ombudsman indítványára az Alkotmánybíróság vállalkozott ugyan e módosítás vizsgálatára, de a 12/2013. (V. 24.) AB határozat nem állapított meg közjogi érvénytelenséget. A kínos helyzetből kikeveredve – vagy azért, hogy a korábbi nemzetközi mércekeresés se tűnjön üres szólamnak, vagy „előre menekülésként” a sejtethető nemzetközi kritikáktól – a zárszóban, *obiter dicta* megfogalmazódott a következő intelem: „Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy ezekben [ti. a negyedik alaptörvény-módosítást konkretizáló] és más, a jövőben megalkotandó jogszabályokban sem hagyhatók figyelmen kívül az alapvető jogok egymással összefüggő rendszeréből, az Alaptörvény E) és Q) cikkeiből adódó, a mindenkori törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjedő korlátok, melyek az Európai Unió tagállami kötelezettségeiből, Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosításából, illetve a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadásából következnek. (...) [Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény koherenciája mellett az] adott alkotmányossági kérdés elbírálása során – az irányadó szabályok szerint eljárva – tekintetbe veszi továbbá Magyarország nemzetközi szerződéseiben vállalt, az uniós tagsággal együtt járó kötelezettségeit, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, az azokban megjelenő alapvető elveket és értékeket. Mindezen szabályok ugyanis – különös tekintettel az

²⁹ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 696, 711.

³⁰ Blutman László: Az Alkotmánybíróság és az alkotmány feletti normák: könnyű *liaison* elkötelezettség nélkül? *Közjogi Szemle* 2011/4.

³¹ 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2012, 347, 403. [118].

*Alaptörvénybe is beépített értékeikre – olyan egységes rendszert (értékrendet) képeznek, melyek sem az alkotmányozás, sem a jogalkotás, sem pedig az Alkotmánybíróság általi alkotmányossági vizsgálat lefolytatásakor nem hagyhatók figyelmen kívül.*³² A kódolt üzenet a korábbinál konkrétabb: az uniós tagságból és a nemzetközi kötelezettségekből, vagyis az E) és a Q) cikkből inherens korlátok következnek az alkotmányozó és a jogalkotó hatalom számára. Az eddigiek fényében azonban meglehetősen valószínűtlen, hogy az Alkotmánybíróság ezekkel a korlátokkal szembesítené az alkotmányozót.³³

b) Ekvivalenciák és konfliktusmentesség

A 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban, az elsőként idézett gondolatsor közvetlen folytatásaként a testület a belső alkotmányos alapjogvédelmi szintet a nemzetközi szinthez igazítja, nem hierarchikus alapon, hanem a *pacta sunt servanda* elvéből levezetve: „Egyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje. A *pacta sunt servanda* elvéből [Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény Q. cikk (2)-(3) bekezdés] következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, »precedens-határozataiból« ez kényszerűen nem következne.”³⁴ Később az alapjogvédelmi szint nemzetközi meghatározottságát bővíti az uniós jogi kötöttséggel is, sőt az előbb idézet megállapítást „még inkább igaz”-nak tekinti az Európai Unió jogára, figyelemmel az Alaptörvény E) cikk (2)-(3) bekezdésére (azonban az Alkotmány szabályaihoz képest új E) cikk (3) bekezdésének jelentéstartalmát nem bontotta ki részletesen).³⁵ Így – különösebb dogmatikai érvelés vagy megalapozás nélkül – a hallgatói szerződésekről szóló 32/2012. (VII. 4.) AB határozat valóban utalt az EuB gyakorlatára és felvetette az uniós alapszabadságok figyelembe vételének szükségességét, mélyrehatóan azonban nem vizsgálta a „röghöz kötés” és az uniós polgári státus közötti összefüggéseket. Ezekkel a döntésekkel az Alkotmánybíróság lényegében meghatározta a belső alapjogvédelem ekvivalenciájának követelményét.

A család-fogalomról szóló nagyhatású (mert alaptörvény-módosítást eredményező) döntésben, az Alaptörvény előtti gyakorlat fenntartásaként erősítette meg a testület, hogy az EJEE értelmezésekor a kiindulópontot az EJEB precedensei jelentik: „az Egyezmény adott rendelkezései tartalmának értelmezéséhez és tisztázásához – eddigi gyakorlatához híven – az Egyezmény hiteles (autoritatív) értelmezésének jogával az Egyezményben a részes államok által felruházott Bíróság joggyakorlatát veszi alapul. Ez az alapulvétel mindenekelőtt a Bíróságnak azon dictumai (átvitt értelemben vett »precedensei«) alapján történik, amikor a Bíróság magát az Egyezményt, annak egyes fordulatait értelmezi, amikor rámutat arra, mi egyeztethető az Egyezmény követelményeivel össze és mi nem”.³⁶ Fontos hangsúlyozni, hogy az alapulvétel nem

³² 12/2013. (V. 24.) AB határozat, ABH 2013, 542, 547. [46] és [48].

³³ Egyetértve Somody Bernadette-tel, a tétel konkrétan semmilyen hatást nem gyakorolt a negyedik alaptörvény-módosítás felülvizsgálatára. Lásd Somody Bernadette: Újmagyar alkotmánybíráskodás. *Fundamentum* 2014/1-2. 77. o.

³⁴ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 696, 711.

³⁵ 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, ABH 2012, 228, 233.

³⁶ 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 788, 800–801., amely visszautal a 166/2011. (XII. 20.) AB határozatra, ABH 2011, 557.

jelenti az EJEB határozatok kötelező voltának elismerését, vagy automatikus értelmezési elsőbbséget³⁷ az alaptörvényi szöveg vonatkozásában.

Logikus módon, az Európa Tanács keretében kötött más egyezmények értelmezésénél is igazodik a testület: „Az Alkotmánybíróságnak a nemzetközi szerződések tartalmáról adott értelmezése értelemszerűen egybe kell, hogy essen ezen szerződések európa tanácsi hivatalos értelmezésével.”³⁸

A 4/2013. (II. 21.) AB határozatban – a vörös csillag ügyben – a testület elismerte, hogy a Magyarországra egyezmény-sértést megállapító EJEB-döntés kiküszöbölheti a *res iudicata*-t,³⁹ sőt, a strasbourgi gyakorlat hatására – de nem kifejezetten egy bizonyos döntés miatt – az Alkotmánybíróság el is térhet a korábbi precedenstől. Ugyanakkor a testület azt is megerősítette, hogy a strasbourgi ítélet önmagában nem írja felül az Alkotmánybíróság gyakorlatát, s megállapította a *fordított ekvivalencia követelményét* is, vagyis azt, hogy az EJEB védelmi rendszere csupán minimumstandard, amely nem erodálhatja a magasabb szintű tagállami védelmet. E deklarációval a magyar testület nem mondott semmi újat, ez ugyanis egyértelműen szerepel az Egyezmény 53. cikkében, a visszafordíthatatlansági klauzulában.⁴⁰ Az Alkotmánybíróság szerint tehát „[a]z EJEB ítélete deklaratív, azaz nem jelenti közvetlenül a jogkérdések megváltozását, gyakorlata azonban segítséget nyújthat az alkotmányos – Alaptörvényben és nemzetközi egyezményben rögzített – alapjogok értelmezéséhez, tartalmuk és kiterjedésük meghatározásához. Az Emberi Jogok Európai Egyezményében (a továbbiakban: Egyezmény) biztosított jogok jelentésstartalma ugyanis az EJEB egyedi ügyekben hozott döntéseiben testesül meg, amely elősegíti az emberi jogok értelmezésének egységesen érvényesülő felfogását. Az Egyezmény, valamint az EJEB gyakorlatának figyelembevétele nem vezethet az Alaptörvény szerinti alapjogvédelem korlátozásához, alacsonyabb védelmi szint meghatározásához. A strasbourgi gyakorlat, valamint az Egyezmény az alapjogvédelemnek azt a minimum szintjét határozza meg, amelyet minden részes államnak biztosítania kell, azonban a nemzeti jog ettől eltérő, magasabb követelményrendszert is kialakíthat az emberi jogok védelmére.”⁴¹ A vörös csillag ügyben azonban a helyzet fordított volt: az Alkotmánybíróság a vélemény szabadság hazai védelmi szintjét igazította a strasbourgihoz.

Az ügyáthelyezést (ex post facto) alaptörvény-ellenessé és egyezmény-sértővé nyilvánító 36/2013. (XII. 5.) AB határozat még tovább megy – kifejezetten elismeri, hogy az EJEB döntéseinek bizonyos helyzetben értelmezési elsőbbség is tulajdonítható. „Abban az esetben, ha egy adott hazai jogszabály azonos tartalmú az Egyezményben, vagy annak valamelyik kiegészítő jegyzőkönyvében foglalt joggal, vagy ha e jog biztosítására irányuló kötelezettség teljesítését szolgálja, az Alaptörvény Q) cikkéből az is következik, hogy az Alkotmánybíróságnak tartózkodnia kell az adott jogszabály (vagy jogszabályi rendelkezés) olyan értelmezésétől, amelynek elkerülhetetlen következménye a vállalt nemzetközi jogi kötelezettség megsértése és Magyarország sorozatos elmarasztalása lenne a Bíróság előtt.”⁴² A határozat másik lényeges hozadéka, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényből levezetve

³⁷ Az értelmezési, alkalmazási és érvénytelenítő elsőbbség fogalmakhoz lásd *Blutman* László: A nemzetközi jog érvényesülése a magyar belső jogban: két előkérdés. In: *Blutman* László – *Csatlós* Erzsébet – *Schiffner* Imola: A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra (Budapest: HVG-ORAC 2014) 107–108. o.

³⁸ 41/2012. (XII. 6.) AB határozat ABH 2012, 742, 745. [17]. Az ügyben az Európa Tanács kisebbségvédelmi egyezményeinek alkotmánybírósági értelmezése vált szükségessé.

³⁹ 4/2013. (II. 21.) AB határozat ABH 2013, 188, 191. [20]: „Mindezek figyelembevételével az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az EJEB Vajnai kontra Magyarország ügyben hozott ítélete, amely a Btk. 269/B. §-a viszonylatában tartalmaz megállapításokat (...), olyan jogilag jelentős új körülményt és szempontot jelent, amely szükségessé teszi az ismételt alkotmányossági vizsgálat lefolytatását.”

⁴⁰ EJEB 53. cikk: Az Egyezmény egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az korlátozza vagy csorbítja azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket bármely Magas Szerződő Fél joga vagy az olyan egyezmény biztosít, melynek ez a Magas Szerződő Fél részese.

⁴¹ 4/2013. (II. 21.) AB határozat, ABH 2013, 188, 191. [19].

⁴² 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2013, 1268, 1273. [28].

megerősítette: az alkotmányra hivatkozni nem lehet a vállalat nemzetközi jogi köteleességek alóli mentesülés érdekében. A testület olvasatában az alkotmányozó elismerte, hogy a nemzetközi jognak ezt az alapvető szabályát tiszteletben tartja.⁴³ Ez az érv a *konfliktusmentes együttélés követelményének* nevezhető, amelyet e döntésből következően a nemzetközi jog és a magyar Alaptörvény lehetséges konfliktusainak megelőzésére használhat az Alkotmánybíróság.

Az európai alapjogi standardhoz igazodás utolsó említésre érdemes lépése a 6/2014. (II. 26.) AB határozat. Ebben a testület egyenesen érvényesülési (alkalmazási) elsőbbséget adott a 98 százalékos különadó egyezmény-ellenességét megállapító EJEK-döntéseknek,⁴⁴ ami az Alaptörvény sajátos felülvizsgálati korlátjára tekintettel még bizonyos alaptörvény-felettséget is eredményezett.⁴⁵ A tét azonban nem volt nagy, mert a 98 százalékos adómérték már nem hatályos (módosítás miatt 75 százalék), így az AB csupán alkalmazási tilalmat rendelt el azokra az ügyekre, amelyekben a korábbi adómértéket kellene alkalmazni.⁴⁶ A testület viszont megragadta az alkalmat, hogy az Alaptörvény előtti gyakorlat még egy elemét „átmentse a negyedik módosításon is túlra”. Megerősítette, hogy a nemzetközi kötelezettség megszegése nemcsak a magyar és a nemzetközi jog összhangjának követelményét [Q] cikk (2) bekezdés], hanem egyben a jogállamiság elvét [B] cikk (1) bekezdés] is sérti.⁴⁷

3. Bírói függetlenség, tisztességes eljárás, jogállamiság

⁴³ 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2013, 1268, 1276. [46]-[47]: „Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása – függetlenül attól, hogy az Alaptörvény Q) cikke a magyar jog és a nemzetközi jog kapcsolatának alapvető szabályait, az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének szövegét alapul véve, azonban annak tudatos átigazításával már rögzítette –, a záró rendelkezésekben ismét egy külön pontot szentelt a nemzetközi jogi kötelezettségek folyamatosságának és betartásuk fontosságának. Az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések értelmében tehát: »8. Az Alaptörvény hatálybalépése nem érinti a hatálybalépése előtt alkotott jogszabályok, kibocsátott közjogi szervezetszabályozó eszközök és állami irányítás egyéb jogi eszközei, meghozott egyedi döntések, valamint vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek hatályát.« Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányozó ebben a pontban tulajdonképpen kifejezésre jutatta kötődését a nemzetközi jog egyik alapvető szabályához, amelyet még az Állandó Nemzetközi Bíróság hirdetett meg, amikor nem fogadta el, hogy Németország belső jogi aktusa (semlegességi nyilatkozata) alapján a versailles-i békéből fakadó kötelezettségei alól mentesülhessen (CPJI: *A Wimbledon-gőzös ügye*, 1923. augusztus 17. *Série A* n° 1., 29.–30. o.). Az Állandó Nemzetközi Bíróság a danzigai lengyel állampolgárok ügyében még magasabbra téve a mércét azt is leszögezte, hogy »egy állam sem hivatkozhat egy másik állammal szemben saját alkotmányára avégett, hogy mentesüljön a nemzetközi jogból, vagy hatályos szerződésekből fakadó kötelezettségei alól« (CPJI: *A danzigai lengyel állampolgárokkal való bánásmód ügyében adott tanácsadó vélemény*, 1932. február 4., *Série A/B* n° 44., 24. o.). Ezek a tételek kimondásuk óta meghatározó jellegűek: a nemzetközi jog és a nemzeti alkotmányok konfliktusmentes együttélésének alapját jelentik, és immár az Alaptörvényben is tükröződnek.”

⁴⁴ 6/2014. (II. 26.) AB határozat, ABH 2014, 202, 204. [22] és [24]: „A strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának a Kamarája a 41838/11. (R. Sz. kontra Magyarország) számú határozatban 2013. július 2-án (62. bekezdés), a 66529/11. (N. K. M. kontra Magyarország) számú határozatban 2013. május 14-én (76. bekezdés) és 49570/11. (Gáll kontra Magyarország) számú határozatban 2013. június 25-én (75. bekezdés) megállapította, hogy a törvényes végkielégítéseknél a Törvény szerinti 98%-os adómérték az I. kiegészítő jegyzőkönyv I. Cikkével (tulajdon védelme) ellentétes.” (...) „Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben nem látott okot arra, hogy eltérjen attól a tartalomtól, amelyet a Bíróság döntései értelmezés útján az I. kiegészítő jegyzőkönyv I. Cikkének tulajdonítottak a különadó mértékével összefüggésben. Ezért az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Törvény 10. §-a az I. kiegészítő jegyzőkönyv I. Cikkébe (tulajdon védelme) ütközik.”

⁴⁵ Az AB egyértelművé tette, hogy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára nem terjed ki a felülvizsgálati korlát: „Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti hatáskört korlátozó szabály – sem a vizsgálódás szempontjait, sem a jogkövetkezmény meghatározását illetően – nem vonatkozik a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára.” 6/2014. (II. 26.) AB határozat ABH 2014, 202, 204. [21].

⁴⁶ Az érvényesülési / alkalmazási elsőbbség csak akkor fordult volna át érvénytelenítő elsőbbségbe, ha lett volna olyan norma, amit hatályon kívül lehet helyezni. (Annak vizsgálatába azonban természetesen nem bocsátkozott a testület, hogy vajon az új, 75 százalékos adómérték megfelel-e az EJEK-nek.)

⁴⁷ 6/2014. (II. 26.) AB határozat ABH 2014, 202, 205. [30], hivatkozással a 7/2005. (III. 31.) AB határozatra.

Az uniós tagság szempontjából lényeges az uniós jog hatékony érvényesülésének biztosítása, ezért az integrációs szervezet általában különös érdeklődést tanúsít az igazságszolgáltatás garanciáinak tagállami érvényesülése iránt. Sajátos – nyilván az indítványok tartalmából és a befogadási gyakorlatból is adódó – egybeesés, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése óta arányaiban sokat foglalkozott a bírói függetlenség és a tisztességes eljárás követelményeivel.

Az első, alaptörvény-ellenesség kimondására vezető alkotmányjogi panasz eljárás tárgya 2012-ben a *bírói szolgálati viszony felső korhatárának drasztikus csökkentése*.⁴⁸ Ebben a testület fő érve a bírói függetlenségből következő elmozdíthatatlanság, amelyből az következik, hogy a végső korhatár csak fokozatosan, kellő átmeneti idővel csökkenthető. A döntést belső alkotmányjogi érvelés dominálta, alátámasztásként csupán Európa Tanács egyik releváns ajánlása tünt fel⁴⁹ – noha tudható volt, hogy az Európai Bizottság kezdeményezése nyomán az EuB szintén foglalkozik az ügygel. Az Alkotmánybíróság azonban elkerülte, hogy az életkoron alapuló megkülönböztetés kérdését bevonja a vizsgálatba, az uniós jogot segítségül hívja az Alaptörvény Ár.-beli kiegészítéseinek értelmezéséhez, vagy direkt kapcsolatot keressen a luxembourgi testülettel előzetes döntési eljárás indítványozása útján. A struccpolitika helytelenségét és a *pro futuro* megsemmisítés elégtelenségét azután az EuB néhány hónappal későbbi döntése⁵⁰ még élesebb megvilágításba helyezte.⁵¹

A bírósági szervezet átalakításához kapcsolódik a *Legfelsőbb Bíróság elnöke és elnökhelyettese megbízatásának idő előtti megszüntetése*. Mivel az LB elnök megbízatását az Ár. szüntette meg,⁵² így alkotmányjogi panasszal csak az elnökhelyettes élhetett – az ő megbízatása a bírósági szervezeti törvény alapján szűnt meg. Az Alkotmánybíróság – szűk többséggel, 8:7 arányban – úgy látta, hogy a bírósági szervezet átalakítása, a Kúria, az elnök és az elnökhelyettes feladatkörének jelentős változása kellő alkotmányos indok a megbízatás lerövidítésére, s nem fáradozott a releváns strasbourgi gyakorlat áttekintésével.⁵³ A különvéleményt jegyző bírók szerint meg kellett volna állapítani a jogállamiság sérelmét és az indítványozó jogorvoslathoz való jogának megsértését. Ehhez képest az EJEB az LB elnök panasa alapján kimondta, hogy a magyar állam megsértette a tisztességes eljáráshoz való jogot, mivel nem biztosított bírói felülvizsgálatot az ügyben, továbbá sérült az LB elnökének szabad véleménynyilvánításhoz való joga is, mivel elmozdítása összefüggésbe hozható a bírósági szervezetrendszer átalakítására vonatkozó kritikus nyilatkozataival – ami pedig nem csupán joga, de bírósági vezetőként kötelessége is volt.⁵⁴

Az *ügyáthelyezési ügyben* az Alkotmánybíróság a tisztességes eljárás követelményeiből értelmezte a törvényes bíróhoz való jogot és a törvényes bírótól való elvonás tilalmát, és arra a következtetésre jutott, hogy az eljáró bíróságnak az Országos Bírósági Hivatal elnöke saját mérlegelésén alapuló kijelölése ezeket sértette, a jogi szabályozás a pártatlan bíráskodás ún. objektív tesztjének nem felelt meg.⁵⁵ A testület hősiessen alaptörvény-ellenesnek és nemzetközi szerződésbe ütközőnek nyilvánította a már nem hatályos, de a kérelmezők ügyére kiható szabályokat – ezzel az alkotmányjogi panasz funkciójával összhangban tényleges alanyi

⁴⁸ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, ABH 2012, 242.

⁴⁹ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2010)12 sz., a bírákról: függetlenség, hatékonyság és felelősség c. ajánlása.

⁵⁰ C-286/12, Bizottság kontra Magyarország, az EuB 2012. november 6-i ítélete

⁵¹ Ugyanerre hívja fel a figyelmet Vincze Attila: Der EuGH als Hüter der ungarischen Verfassung – Anmerkung zum Urteil des EuGH v. 6.11.2012, Rs. C-286/12 (Kommission/Ungarn). *Europarecht* 2013/3. 324–325. o.

⁵² Jelenleg Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 14. pont (2) bekezdés: A Legfelsőbb Bíróság elnöke, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke és tagjai megbízatása az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnik.

⁵³ 3076/2013. (III. 27.) AB határozat, ABH 2013, 434, 439.

⁵⁴ Case of Baka v. Hungary, (*Application No. 20261/12*) Judgment of the ECHR on 27 May 2014, point 79, 100, 103.

⁵⁵ 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2013, 1268. (normatív panasz alapján, 8 különvéleménnyel).

alapjogvédelmet biztosított. Az indokolás extenzíven hivatkozott az EJEB releváns gyakorlatára, sőt, figyelembe vette a Velencei Bizottság vonatkozó – élesen kritikus – állásfoglalásait is.

Panaszindítványokat elutasító határozatok közül is több foglalkozott az eljárási alapjogokkal. Az Alaptörvény XXVIII. cikkében foglalt tisztességes eljárás követelményeinek körében a testület figyelembe vette az EJEB *indokolt bírói döntéshez fűződő jogról* kialakított gyakorlatát.⁵⁶ A *védelemhez való jog* értelmezéséhez az AB szintén hasznosította az EJEB „felfogását”, mi több, érvelése alátámasztásához utalt – nyilván érdekességképpen – az EU Tanácsának állásfoglalására az eljárási alapjogok teljes körű érvényesüléséről és egységes alkalmazásáról, valamint a Bizottság irányelv-tervezetere is, amely az ügyvédi segítség igénybevételéhez való jog kérdéseinek szabályozási alternatíváit körvonalazza a büntetőeljárásban.⁵⁷ Nem volt rest felidézni az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa 2010. november 16. napján kelt, CCPR/C/ HUN/CO/5. számú, Magyarországhoz intézett észrevételét sem.⁵⁸ Az ilyen nemzetközi, uniós eredetű „parajogi” hivatkozás inkább szimbolikus jelentőségű, a bíróság tájékozottságát hivatott illusztrálni. A *pártatlanság* elvével összefüggő ügyekben az EJEB értelmezésével összhangban mondta ki a testület, hogy annak a szigorú mércének az érvényesítése szükséges, amelynek értelmében az ügyek pártatlan megítélésén túl az ítélező bíróságnak a pártatlanság látszatát sem szabad elveszítenie. Az EJEB a pártatlanság két aspektusát ismeri el: a szubjektív, illetve az objektív értelemben vett pártatlanságot. A pártatlanság szubjektív oldala azt az igényt fogalmazza meg, hogy az adott ügyben a bíróság egyetlen tagja sem rendelkezhet előítéletekkel és nem lehet elfogult. Ehhez képest a pártatlanság objektív oldala azt jelenti, hogy a bíró adott ügyben tanúsított magatartásán túlmutatóan felmerülhet-e jogos kétely a pártatlansága tekintetében.⁵⁹

Az összképhez az is hozzátartozik, hogy a bírói hatalom függetlensége és a jogállamiság elve viszont súlyos vereséget szenvedett a jogilag nehezen megragadható igazságossági érveléssel szemben a semmisségi törvényről szóló döntésben, ahol csak külföldi megoldásokat mutatott be az indokolás, európai standardok nem kerültek elő.⁶⁰ A jogállamiság elvére való hivatkozás egyéb ügyekben is háttérbe szorulni látszik az alkotmánybíráskodásban. Alkotmányjogi panasz eljárásban a testület a jogállamiság elvét csak nagyon szűk körben – a kellő felkészülési idő hiányára és a hátrányos visszaható hatály tilalmára figyelemmel, de ekkor sem konzekvensen – részesíti védelemben.⁶¹ A szerzett jogok védelme vagy a bizalomvédelem pedig teljesen eltűnőben van.⁶²

4. Demokrácia – választójog és politikai részvétel

⁵⁶ 7/2013. (III. 1.) AB határozat, ABH 2013, 382, 387–388. [30]-[32].

⁵⁷ 8/2013. (III. 1.) AB határozat, ABH 2013, 391, 402. [50]. Európai Bizottság Javaslat COM(2011) 326 végleges; 2011/0154 (COD)

⁵⁸ 8/2013. (III. 1.) AB határozat, ABH 2013, 391, 402. [49]. Az ajánlás szerint szükséges lenne megteremteni azokat a feltételeket, amelyek minden szabadságától megfosztott személynek garantálnák a tényleges jogi segítséget.

⁵⁹ 25/2013. (X. 4.) AB határozat, ABH 2013, 960, 964–965, 967–968. [27]-[28], [38]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2013, 1212, 1218–1221. [32]-[38]

⁶⁰ 24/2013. (X. 4.) AB határozat, ABH 2013, 943.

⁶¹ Eredetileg 1140/D/2006. AB végzés, de az Alkotmány hatálya idején az *actio popularis* utólagos normakontroll miatt ez nem okozott problémát.

⁶² Lásd korengedményes nyugdíjak – 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2013, 922.; szerencsejáték-monopólium – 26/2013. (X. 4.) AB határozat, ABH 2013, 972, 985–986. Megemlítendő, hogy a pénznyerő automaták üzemeltetését korlátozó szabályok vizsgálatánál az AB figyelembe vette az uniós jogalkotási törekvéseket és az EuB olyan döntéseit, amelyek a nemzeti hatóságok mérlegelési szabadságát, illetve a szolgáltatásnyújtás szabadsága alóli közérdekű kivételeket támasztják alá a szerencsejáték-szervezés vonatkozásában.

A demokrácia elve az Európa Tanács és az Európai Unió jogrendjében is központi érték. Rendkívül összetett elvről van szó, fogalmi elemei közé tartozik a pluralizmus, a többségi elv a kisebbségi jogok és az emberi méltóság tiszteletben tartásával, a képviseleti elv a közvetlen hatalomgyakorlással kiegészítve, a politikai intézményrendszer legitimitációja, az alapjogok, különösen a politikai részvételi jogok érvényesülése, a közhatalom transzparenciája, a nyilvánosság, a civilszféra szabadsága. A demokrácia ugyanakkor fogalmilag feltételezi a nép (úgyis, mint lakosság, államalkotó népesség, tudatos politikai közösség) igényét arra, hogy a hatalom demokratikus módon működjön, és ennek biztosításában aktívan részt vegyen. Sokkal inkább társadalmi igény, gyakorlat, politikai kultúra kérdése, mint jogi konstrukció. Másként fogalmazva, míg a jogállamiság jogi eszközökkel kontrollálható, bírói úton is kikényszeríthető ideális esetben, addig a demokrácia kevésbé. Sokféle összetevője miatt pedig sokféleképpen válhat deficitessé, csúszhat át posztdemokráciába s onnan autokráciába. A Velencei Bizottság az Alaptörvényt értékelő átfogó véleményében hangsúlyozta: „A választások (...) értelmüket vesztenék, ha a törvényhozó nem lenne képes a törvényhozás azon fontos területein módosításokat elérni, amelyeket egyszerű többséggel kellett volna szabályozni. Ha bizonyos tárgyak vonatkozásában nem csupán alapvető elveket, hanem nagyon specifikus és részletes szabályokat is sarkalatos törvényben fogadnak el, akkor a demokrácia elve maga is veszélybe kerül”.⁶³ A negyedik alaptörvény-módosítást értékelő állásfoglalásában pedig a következőket idézte fel az alkotmány instrumentális kezelését elítélve: „A demokrácia nem redukálható a többség uralmára; a többségi hatalomgyakorlást korlátozza az alkotmány és a jog, elsősorban a kisebbség érdekeinek védelme érdekében.”⁶⁴

Az kétségtelen, hogy a választójog és a politikai részvételi jogok kiemelkedő jelentőségűek a demokrácia szempontjából. A korlátozott magyar Alkotmánybíróság a lehetőségeinek korlátai között – ti. indítványozás és befogadás függvényében – néhány döntésében a demokrácia e lényegi elemeivel is foglalkozott.

Az 1/2013. (I. 7.) AB határozatban a kérelemre történő névjegyzékbe vétel szabályozásának arányossága előkérdéseként a *regisztráció* indokoltságát, vagyis az alapjogkorlátozás szükségességét vizsgálta meg. Ehhez részletekbe menően áttekintette az EJEB vonatkozó joggyakorlatát, amelyből általános érvennyel leszűrte, hogy a választójog gyakorlásának aktív regisztrációhoz kötése a szabad választáshoz való jogot csak kellő súlyú indokkal korlátozhatja, s bejártott, működő választói névjegyzék mellett ilyen legitim indok nem állapítható meg.⁶⁵ Az eljárás jellegéből adódóan – előzetes normakontrollban – nem kerülhetett sor nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására, de a strasbourgi gyakorlatból szintetizált kiindulóponthoz igazította a testület belső alkotmányjogi érveit. A médiakampányt korlátozó szabályok alaptörvény-ellenessé nyilvánításának helyességét szintén visszaigazolták a nemzetközi kritikák és az Európai Bizottság hivatalos kifogásai, amelyek e korlátok Alaptörvénybe foglalását kísérték. (Talán ezek az egymást erősítő hatások vezettek a korlátozó szabály szalonképessé formálásához az ötödik alaptörvény-módosítással.)

A *győzteskompenzáció* avagy -prémium ügyében az Alkotmánybíróság – annak érdekében, hogy a kényes helyzetből kikeveredjék – a törvényhozó szabadságának tételét igyekezett minél jobban alátámasztani a választási rendszer vonatkozásában, s ehhez hívta segítségül az EJEB két döntését.⁶⁶ A *fővárosi közgyűlés* tagjainak választásáról szóló új

⁶³ Lásd a Velencei Bizottság 618/2011. sz. állásfoglalásának 24. pontját.

⁶⁴ Lásd a Velencei Bizottság 720/2013. sz. állásfoglalásának 136. pontját.

⁶⁵ 1/2013. (I. 7.) AB határozat, ABH 2013, 50–87.

⁶⁶ 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, ABH 2014, 654, 659.: „A választási rendszernek azok a szabályai, amelyek a választópolgárok előre pontosan meg nem határozható akaratnyilvánítása eredményeképpen vannak hatással a szavazatok egymáshoz viszonyított súlyára, nem az eljárási értelemben vett egyenlőséggel, hanem az ún. »effektív egyenlőséggel« állnak összefüggésben. Tipikusan ilyen szabályok a mandátumszerzés rendjét meghatározó olyan előírások, amelyek önmagukban véve »semlegesek«, azaz nem hoznak hátrányos helyzetbe egyes választói csoportokat. A mandátumszerzés aránytalanságában rejlő előnyt vagy hátrányt ezek kizárólag a választók döntése

szabályozás vizsgálatakor⁶⁷ viszont a többség már figyelmen kívül hagyta az európai standardokat, s kizárólag az Alaptörvényt jelölte meg a törvényhozói szabadság korlátjaként.⁶⁸

A *véleménynyilvánítás* szabadságának védelméhez járult hozzá a testület azzal, hogy korábbi, önkényuralmi jelképek viselésére vonatkozó korlátozó gyakorlatát megváltoztatta az EJEB Vajnai-ügyben hozott döntésére figyelemmel.⁶⁹ Az előrelépést visszakozás követte: megjelent az új, megszorító véleményszabadság-értelmezés is – már a negyedik alaptörvény-módosítás után – az önkényuralmi rendszerek bűneinek tagadását büntetni rendelő tényállás alkotmányosságának elismerésével.⁷⁰ Az Alkotmánybíróság az EJEB holokauszt-tagadással és joggal való visszaéléssel összefüggő döntéseire is támaszkodott, noha azok csak részben konkluzívak a magyar büntető tényálláshoz képest, amelyet a különvélemények szerint árnyaltabban kellett volna értékelni a releváns uniós jog és strasbourgi gyakorlat fényében. A közszereplők bírálhatósága viszont nyert: a testület fenntartotta régi gyakorlatát, és a jogalkalmazás számára is használható olyan mércét próbált kialakítani, amely ahhoz szükséges, hogy a közügyek vitatását érintő nyilvános közlések büntetőjogi megítélése összhangban álljon az Alaptörvény mellett az Egyezmény 10. Cikkében biztosított véleménynyilvánítás szabadságából fakadó követelményekkel is.⁷¹ Az Alkotmánybíróság ezzel implicit módon reagált a Velencei Bizottság negyedik alaptörvény-módosításhoz fűzött egyik fenntartására is.⁷²

Következtetések

Az Alaptörvény elfogadása óta eltelt három évben az alkotmányfejlődés és az alkotmányos gyakorlat több területen távolodott az európai standardoktól.

nyomán, utólag megállapítható módon eredményezhetnek. Így azonban ez a kérdés már nem a szabály diszkriminatív voltának, hanem a választási rendszer arányosságának kérdésévé válik. Az Alkotmánybíróság ezen gyakorlata összhangban van az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő jegyzőkönyvének 3. Cikkében foglalt szabad választásokhoz való joghoz kapcsolódó gyakorlatával. »A Bíróság már megállapította, hogy az 1. jegyzőkönyv 3. Cikke egyéni jogokat biztosít, beleértve a választás jogát és a választhatóság jogát. Bármilyen fontosak is ezek a jogok, azonban nem abszolút jellegűek. Mivel a 3. Cikk úgy ismeri el őket, hogy *expressis verbis* nem említi és nem definiálja, van lehetőség »implicit korlátozásokra« és a szerződő államoknak e tekintetben széleskörű mozgásszabadságuk van. Saját belső jogrendjükben a választáshoz való jogot és a választhatósághoz való jogot feltételekhez köthetik, amelyeket a 3. Cikk elvben nem zár ki.« (EJEB, *Orujov kontra Azerbajdzsán* (4508/06), 2011. július 26., 40. bekezdés.)”

⁶⁷ 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, ABH 2014, 1166.

⁶⁸ Erre Kovács Péter különvéleménye mutat rá: „Ugyanakkor azt is szeretném megjegyezni, hogy a többségi határozat Indokolása [33] bekezdésében szereplő »e törvényhozói szabadságnak csak az Alaptörvény szab kereteket« fordulatot ellentétesnek tartom Magyarország vállalt nemzetközi jogi és európai uniós kötelezettségeivel. Ezek a kötelezettségek országgyűlési választások esetében mindenekelőtt 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: EJE) első Kiegészítő jegyzőkönyvének 3. Cikke, önkormányzati választások esetében a 1997. évi XV. törvénnyel kihirdetett, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt Egyezményének 3. Cikke és a 2007. évi CLXVIII. törvénnyel kihirdetett, az Európai Unió Alapjogi Chartájának 40. Cikke, az európai parlamenti választásokat illetően pedig ugyanennek a 39. Cikke. Mindezek a dokumentumok egy-egy nagyobb jogi koordináta komplexumba illeszkednek és az EJE esetében az Emberi Jogok Európai Bírósága, az európai uniós szabályok esetében pedig az EU Bíróságának az értelmezése alatt maradnak.” 26/2014. (VII. 23.) AB határozat [110]-[111]

⁶⁹ 4/2013. (II. 21.) AB határozat, ABH 2013, 188–211.

⁷⁰ 16/2013. (VI. 20.) AB határozat, ABH 2013, 688.

⁷¹ 7/2014. (III. 7.) AB határozat, ABH 2014, 230. és 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, ABH 2014, 588.

⁷² Lásd a Velencei Bizottság 720/2013. sz. állásfoglalásának 141. pontját: „a közösségek méltóságáról szóló rendelkezések megfogalmazása túl tág és a »magyar nemzet méltóságának« külön védelme megteremti annak a kockázatát, hogy Magyarországon a jövőben a véleménynyilvánítás szabadsága magyar intézmények és tisztségviselők védelme érdekében korlátozható lesz.”

Az Alkotmánybíróság ugyan törekszik ellensúlyozni az alkotmánymódosító és a jogalkotó hatalom túlkapásait, de nem meríti ki az európai standardok adta lehetőségeket. A testületen belül, kisebbségi véleményekben megjelenik az európai és nemzetközi standardokra, bírósági gyakorlatra való hivatkozás szükségességének megkérdőjelezése vagy teljes elutasítása.⁷³ A többség egyelőre nem osztja ezt a felfogást, támaszkodik az indokolásban EJEB-gyakorlatra, legalább értelmezési segédletként. Magyarországra egyezmény-sértést megállapító strasbourgi ítélet miatt a vörös csillag ügyben hajlandó volt a testület saját gyakorlatát megváltoztatni, alaptörvény-ellenességet megállapítani. Különadó – már nem hatályos – szabályainak alkalmazása tárgyában, bírói kezdeményezés alapján az EJEB döntésének alkalmazási (majdnem érvénytelenítő) elsőbbséget adott, általános alkalmazási tilalmat rendelt el, így adótörvénnyel szemben az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének korlátozó szabálya ellenében is tudott alapjogvédelmet (ti. tulajdonvédelmet) biztosítani.

Ugyanakkor abból a szempontból nincs változás, hogy az Alkotmánybíróság továbbra is saját preconcepciójához igazítva válogatja az érveit alátámasztó precedenseket az EJEB vagy az EuB gyakorlatából,⁷⁴ s a döntését inkább alapozza belső alkotmányjogi érvekre, azaz korlátozottan él az értelmezési elsőbbség lehetőségével a nemzetközi és az uniós jog használatakor, alkalmazási elsőbbséget pedig csak kivételesen ad ezeknek a normáknak.⁷⁵ Nem tisztázta a korábbi gyakorlatában ellentmondásosan kialakult álláspontját az uniós jog és az alkotmányvédelem viszonyáról,⁷⁶ s nem keresi a formalizált – előzetes döntés iránti kérelemben megnyilvánuló – kapcsolatot az EuB-ával, amire pedig nemcsak az említett, bírói nyugdíjazásról szóló ügyben, hanem az európai elfogatóparancsot implementáló magyar szabályozás vizsgálatakor is lehetősége lett volna – utóbbi esetben éppen a Chartával való összhangra kérdezhetett volna rá, hozzájárulva az uniós alapjogvédelem fejlődéséhez is.⁷⁷ Arra

⁷³ Dienes-Oehm Egon különvélemény, 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2013, 1268, 1282.: „Az Egyezményben foglalt alapvető jogok sérelmének orvoslására létrehozott, kizárólag konkrét ügyekben ítélező Emberi Jogok Európai Bírósága eseti döntései sem a magyar jogalkotást, sem a magyar Alkotmánybíróságot nem kötik. A bíróság gyakorlatának követése ugyan számos szempontból indokolt, sőt költségvetési terhet jelentő kérdés, tisztán jogi szempontból azonban annak nem lehet az Alkotmánybíróság döntéseit meghatározó súlya és nagyobb ereje, mint az Alkotmánybíróság – Alaptörvényen alapuló – saját érvkészletének és határozatainak.” Pokol Béla párhuzamos indokolás, 3025/2014. (II. 17.) AB határozat, ABH 2014, 172, 186.: „Az EJEB vonatkozó döntései mint információk az alkotmánybírói döntési folyamatban, belső használatra szóló pro domo-ban hasznos szerepet tölthetnek be határozattervezeteinkben, de megítélésem szerint a végleges határozatban nem szerepelhetnek, legfeljebb az ezt opponáló egyéni párhuzamos és különvéleményekben, mint az egyéni alkotmánybírói álláspontok további érvei. Az alkotmánybírói határozatban való meghivatkozás ugyanis azt jelenti, hogy az Alaptörvényen túl normatív, számunkra kötelező erőt tulajdonítunk nemcsak az Egyezménynek, hanem az azt értelmező bírói gyakorlatnak is irányunkban, és ezzel elismerjük, hogy az EJEB az Egyezményben résztvevő államok közreműködése nélkül továbbírhatja a rájuk kötelező nemzetközi normákat.” ... „A német alkotmánybírák 2009-es ún. lisszaboni ítéletükben már kidolgozták azt az elméleti konstrukciót, mely lehetővé teszi, hogy egy ország egy multilaterális nemzetközi egyezmény bírósága által adott egyezmény-értelmezéssel szemben az alkotmányidentitás sérthetlenségére hivatkozva fellépjen, és megtiltsa az ilyen értelmezéssel hozott döntés országon belüli alkalmazását. A német alkotmánybírák ugyan elsősorban az Európai Unió tagállamokat érintő jogi aktsaival szemben fogalmazták meg ezt az alkotmánybíráskodási doktrínát, de ennek lényeges megállapításai minden multilaterális egyezményre állnak, ha abban az adott ország szuverenitását illető felségjogról mond le, és a nemzetközi szervezet bírósága az ország alkotmányának normáit érintő ítélezést folytat.”

⁷⁴ Szente Zoltán: The interpretive practice of the Hungarian Constitutional Court – A critical view. *German Law Journal* 2013/8. 1591–1614., 1602. o.

⁷⁵ Mivel viszonylag ritkán él a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapításával, illetve általában azzal, hogy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát hivatalból is végezheti.

⁷⁶ Vincze Attila: Odahull az eszme és a valóság közé az árnyék: a szuverenitás-átruházás az alkotmánybírói esetjogában. *MTA Law Working Papers* 2014/23. 13–15. o.
http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_23_Vincze.pdf

⁷⁷ 3025/2014. (II. 17.) AB határozat, ABH 2014, 172, 189. Ebben a határozatban egyébként a szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog értelmezésénél használt az AB EJEB-döntéseket, de mindössze egyetlen alkalommal, utalásszerűen hivatkozott EuB-döntésre. Lévay Miklós különvéleményéből tűnik ki, hogy az

sem vállalkozott az Alkotmánybíróság, hogy a rendes bíróságok és az EuB közötti eljárási köteleket, az előzetes döntési eljárást, alkotmányos nyomatékkel bevonja a törvényes bíróhoz való jog értelmezésébe az uniós jogi feltételek fennállása esetén.⁷⁸ A német Szövetségi Alkotmánybíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az EuB is lehet „törvényes bíró” a GG 101. cikk (1) bekezdés 2. mondata értelmében, vagyis ha az alapeljárásban a német bíró az uniós jogi feltételek fennállása ellenére elmulaszt előzetes döntést kérni, akkor az alkotmányjogi panasz eljárásban hivatkozni lehet a törvényes bíróhoz való jog megsértésére.⁷⁹ A magyar Alkotmánybíróság szerint ennek megítélése nem alkotmányossági, hanem az eljáró bíró hatáskörébe tartozó szakjogi kérdés.⁸⁰

Az Alkotmánybíróság ugyan nem zárkózik el, de nem is törekszik aktívan bekapcsolódni az együttműködő alkotmányosság hálózatába, pedig ezzel hangsúlyosabbá tehetné az Alaptörvény Európa-barát értelmezését olyan politikai közegben, amelyet az egyébként konstruktív európai kritikák elutasítása, strasbourgi és luxembourgi döntések megkérdőjelezése, s általában alapvetően Unió-ellenes retorika jellemez. Megérthető, hogy a politikai körülmények nem kedveznek az extenzív, aktivista alkotmánybíráskodásnak, de az együttműködő alkotmányosság lényege a kölcsönösség, s a magyar Alkotmánybíróság is kapott visszaigazolást, megerősítést például az EuB-től a bírói szolgálat felső korhatárának drasztikus csökkentése ügyében és az EJEB-től az egyházalismerés tárgyában.

érveléshez az EuB esetjogából más döntéseket is fel lehetett volna használni, s egyáltalán érdemes lett volna a tisztánlátás érdekében kérni az uniós jog értelmezését.

⁷⁸ 3110/2014. (IV. 17.) AB végzés, ABH 2014, 559.; megerősítve: 3165/2014. (V. 23.) AB végzés, ABH 2014, 764. Az indítványozók mindkét ügyben arra alapították az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét, hogy a bíróság az alapügyben nem tett eleget az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kérelemnek.

⁷⁹ BVerfGE 73, 339, 366 ff.; 75, 223, 233 ff.; 82, 159, 192 ff.; 126, 286, 315 ff., legutóbb 2010-ben: 1 BvR 1631/08 http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20100830_1bvr163108.html

⁸⁰ „Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon {elsőként lásd: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; (...)}, {3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog lényegét az alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok érvényesülésében értelmezi, a bíróságok eljárásának ezen túlmenő elemei, így különösen az adott jogvitáknak – a jogszabályok alkalmazásával történő, és a bíróság diszkrecionális jogának gyakorlásával történő – mikénti eldöntését nem tekinti alkotmányossági kérdésnek. Jelen ügyben – az alkalmazandó jogszabályok értelmezésével és a ténykérdések figyelembe vételével – az eljáró bíróságnak – a nemzeti jog szerinti törvényes bírónak, azaz hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend alapján kijelölt bírónak – kellett eldöntenie, hogy terheli-e előzetes döntéshozatal-kezdeményezési kötelezettség, vagy mentesül ez alól, így ennek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 29. §-a alapján nincs hatásköre.” 3110/2014. (IV. 17.) AB végzés, ABH 2014, 559, 562.