

Szilágyi Péter

Alkotmányosság, alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés az Európai Unió keretei és a globalizálódó kapitalizmus viszonyai között

A címben jelzett összefüggések megvilágítása – amihez itt hozzájárulni szeretnék – a demokratikus jogállam tudományos igényű reflektálásának lényeges eleme. Ezzel az írással kívánom köszönteni a 65 éves Karácsony Andrást, a demokratikus jogállam elkötelezett hívét.

Jelen tanulmány előzményét képezik azok a jogbölcseleti előadások, amelyeket évek óta tartok az alkotmánybíráskodás jogalkotásra gyakorolt hatásáról. Ezekhez nagy segítséget kaptam Tóth J. Zoltántól, aki számos AB határozatra fölhívta figyelmemet és akivel gyümölcsöző eszmecserét folytatunk az itt érintett problémákról. Segítségét ezúttal is köszönöm.

I. Néhány előzetes megjegyzés

Az alkotmánybíráskodásról általában van szó, és nem csak a magyar Alkotmánybíróságról, noha a példák érthetően elsősorban innét származnak. Ezek nem korlátozódnak a hatályos Alaptörvény és AB törvény alapján hozott döntésekre. Azért sem csak a hatályos Alaptörvény alapján taglaljuk tárgyaljuk a kérdéskört, mert nem alkotmányjogi, hanem jog-és állambölcseleti szempontból tesszük. Hivatkozunk AB döntésekre, de azokat tartalmilag nem vizsgáljuk, vagyis hogy szerintünk helyes volt-e a döntés vagy sem, hanem formai szempontból és hatásai, következményeik szempontjából.

Az alkotmánybíráskodást a jog- és állambölcselet különösen három vonatkozásban vizsgálja, tárgyalja: (1) mint a hatalommegosztás tényezője (2) mint az alkotmány és alkotmányosság védelmezője (3) mint az állami szervek gyakorlatát, ezen belül is elsősorban a jogalkotást befolyásoló tényező. Ezekhez (is) kapcsolódik az a további kérdés, hogy az alkotmányértelmezés mennyiben különbözik a jogértelmezés más eseteitől, annak milyen sajátosságai vannak. Mindezek vizsgálatának előkérdése az alkotmánybíráskodás mibenléte, fogalma. Jelen írásban terjedelmi korlátok miatt csak néhány összefüggés felvillantására vállalkozhatom. Mellőzöm az alkotmánybíráskodás jogalkotásra gyakorolt hatásának részletes elemzését.¹

II. Az alkotmánybíráskodás mibenléte

Az alkotmánybíráskodást két úton közelíthetjük meg, funkcionális és analitikai elemzés útján. Az előbbivel kezdem.

Vizsgálódásaim során abból indulok ki, hogy az alkotmánybíráskodás modern jelenség, a modern állam fejlődésének eredménye, a modern állam bizonyos – nem önkényuralmi – diktatórikus – változatainak az eleme. Az alkotmánybíráskodás lényege – ami a hagyományos logika nyelvén *conditio per quam* – a törvények felülvizsgálatának a joga abból a szempontból, hogy azok nem ellentétesek az alkotmánnyal, valamint az ebből eredő hatáskör, hogy megakadályozza az alkotmányellenesnek minősített törvények érvényesítését. Már ez a tömör

¹ Erről írtam: Szilágyi Péter: Az alkotmánybíráskodás jogalkotásra gyakorolt hatásának vázlata és vizsgálatának jog- és állambölcseleti előkérdései. In: *Suum cuique* Ünnepi tanulmányok Paczolay Péter 60. születésnapja tiszteletére Szerk.: Fejes Zsuzsanna – Török Bernát Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2016 160-188. 160-188.

megfogalmazás is két dologra utal: az alkotmánybíráskodás feltételezi az írott (kartális) alkotmányt, másrészt (amit a kérdésként való megfogalmazás is jelez) jogvitával állunk szemben.

Mielőtt ezt a gondolatot tovább folytatnók, tegyük fel azt a kérdést, – kétségtelen előzményei ellenére – miért csak modern államban jött létre alkotmánybíráskodás. Ez visszavezet az állam fogalmának és történetiségének a kérdéséhez.² A modern állam is állam, ugyanakkor minőségileg különbözik a korábbi premodern vagy prekapitalista államoktól. Ennek a különbségnek az okát a kapitalizmus kialakulásában látjuk. Az más szükségleteket támasztott az állammal szemben, és másként igényelte a minden állam számára nélkülözhetetlen jogbiztonság szükségletét. Ennek a legfontosabb mozzanata, hogy a modern államra a fizikai erőszak legitim alkalmazásának a monopóliuma jellemző. (Jellemző, de kivételek voltak és vannak.) Ha a tulajdonosokat is megilleti a legitim erőszakalkalmazás, mint az antikvitásban és a feudalizmusban, akkor a közvetlen termelők jelentős többsége nem lehet személyében szabad, azaz nem lehetséges bémunkán alapuló kapitalizmus. Egyszerre vált társadalmi szükségletté az alapvető szabadságjogok, mindenekelőtt a személyes szabadság és a tulajdon biztosítása, valamint az állami főhatalom szuverenitása. A tőkés gazdálkodás kalkuláló jellege (Weber) nélkülözhetlenné tette a jogbiztonság polgári formáját és a szerződő üzletfelek formális, törvény előtti jogi egyenlőségét. Ilyen körülmények között a jogbiztonság nagyrészt (a rendészeti-rendőri szervek mellett) az állami bíróságok feladatává vált. Az alkotmánybíráskodást ezen keretek között végső soron a kapitalizmus sajátos jogbiztonság iránti szüksége hozta létre, ami különböző szervezeti megoldásokon keresztül valósult meg, egyfelől a kapitalizmus fejlődési szakaszai, másrészt a politikai berendezkedés sajátosságai szerint. Ez utóbbit a hagyományos államelmélet szakirodalmában az államforma kategóriájával³ ragadják meg, a neomarxista államelmélet pedig a szabályozási mód fogalmával.⁴ Az alapvető ebben a kontextusban a hatalomkoncentráció és a hatalommegosztó államformák megkülönböztetése.⁵

A kapitalizmus kialakulásának és a korakapitalizmus időszakában (kb. a XVIII. század végéig, 1776–1789/1815) ez az abszolút monarchiák és az alkotmányos monarchiák különbségében fejeződött ki. Ebben az időben a jogbiztonságot főleg a tulajdon elleni bűncselekmények, az uralkodó önkényes intézkedései és a szerződések megszegése veszélyeztette. Ezeket a zavarokat a Rule of law doktrínája és a független bíróságok kezelni tudták. Ugyanakkor egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a tőkés felhalmozáshoz bizonyos szabadságjogok elismerésére és általános érvényesülésére van szükség. Megjelent a garanciák igénye. A „történelem főutcáján”⁶ két alapvető jelentőségű szabadságjog játszott döntő

² Vö. Szilágyi Péter A modern állam történetisége – avagy történelmi lecke fiúknak. In: Pongrácz Alex (szerk.): Ünnepi tanulmányok a 65 éves Cs. Kiss Lajos tiszteletére. Ut vocatio scientia. Ludovika, Budapest 2021. 495-511.

³ Vö. Szilágyi Péter Jogi alaptan, 2011, Eötvös kiadó, Budapest 226-227.

⁴ Joachim Hirsch Der nationale Wettbewerbsstaat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus Edition ID-Archiv Berlin 1995 Az Akkumulationsregime és Regulationsweise terminusokat bizonyos estekben gyümölcözőnek tartom, ezért helyenként használom is, de nem teljesen abban az értelemben, mint Hirsch.

⁵ Szilágyi Péter Jogi alaptan, 227.

⁶ Barrington Moore szerint „a preindusztriális társadalmakból a modern világba három történelmi utat képeznek. Az első út a polgári forradalmakon keresztül vezet.” (Soziale Urprünge von Diktatur und Demokratie suhrkamp taschenbuch wissenschaft 54, Suhrkamp, Fr a m, 1974., 13. o.) Ez az Észak-Atlanti térségre volt jellemző és ezt nevezem én a történelem főutcájának. Moore szerint a második jellemző utat elsősorban Németország és Japán példázza, de itt említhető Olaszország és a második világháború előtti Kelet-Közép Európa is. Ez a konzervatív kapitalizálódás modellje, felülről vezérelt polgári átalakulással, gyöngye polgársággal és autokrata rezsimekkel. „A relatíve gyöngye kereskedő és ipari rétegek egyes részei kötöttek szövetséget a régi uralkodó osztályok disszidens, elsősorban agrár-elemeivel, amelyek még elegendő befolyással rendelkeztek ahhoz, hogy az ipari társadalomhoz nélkülözhetetlen politikai és gazdasági változások érdekében megvalósítsanak egy félparlamentáris rezsimeket. Az ipari fejlődés ilyen körülmények között gyorsan haladt, de egy rövid és labilis demokratikus periódus után a végeredmény a fasizmus lett.” (Moore 14. o.) Bibó István számos munkája kapcsolódik ehhez a problémához. A

szerepet: a tulajdonnal való rendelkezés szabadsága, ezzel a tőkés vállalkozás szabadsága, valamint a személyes szabadság mint a kettős értelemben szabad bér munkások kialakulásának feltétele.⁷ Ennek és a később kibontakozó jogállamnak az elméleti hátterét a magánszféra önállóságának az elismerése képezte.⁸

A magánszféra önállóságának az elismerése a szabadságjogok kibontakozásához és fejlődéséhez vezetett, ami egyben államhatalmi ágak elválasztásának a megvalósítását igényelte⁹ és aminek saját logikája volt. Ez fejeződik ki az emberi jogok generációit megkülönböztető elméletben. Az első generációhoz sorolt szabadságjogok intézményesülésének is több hulláma volt. A tulajdonnal való rendelkezéshez és a személyi szabadsághoz hamarosan csatlakoztak a személyes jellegű politikai szabadságjogok (szólásszabadság, a véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság, majd lassan a vallási tolerancia és a vallásszabadság is. Ezt követte a kollektíve gyakorolható politikai szabadságjogok (gyülekezési jog, egyesülési jog) elismerése, majd a jogegyenlőségnek a választójogra való alkalmazása, majd megjelentek újabb és újabb participációs jogok is. Ezek a tendenciák majd csak a XX. században bontakozhattak ki teljes mértékben, hasonlóan a második és harmadik generációs jogokhoz. Az itt fölvezetett fejlődésnek témánk szempontjából annyiban van jelentősége, hogy mindez kiterjesztette a bírói jogvédelem területét, ami aztán az alkotmánybíráskodáshoz vezetett.

A szabadversenyes kapitalizmus (1776/1815–1870-es évek) politikai rendszerét ezek a szabályozási szükségletek határozták meg. A korábbiaknál jóval erősebbé vált a gazdasági verseny. A felhalmozási rezsimnek ez a tulajdonsága kikényszerítette a szabályozási módok változását is. A verseny a jogbiztonság követelményének is új hangsúlyt adott: a verseny egyenlő feltételeket követelt. Meghatározó politikai erővé vált az egyenlőség követelése, az egyenlőség és a szabadságjogok együttesen jelentek meg legitimációs elvként.¹⁰

A tőkés fejlődés legfontosabb államaiban (Nagy-Britannia, USA, Franciaország, sőt Németország és az Osztrák-Magyar Monarchia is) az alkotmányos monarchia illetőleg annak republikánus megfelelője vált a leggyakoribb kormányformává és ezzel széles körben jelent meg a hatalommegosztó államforma – persze különböző változatokban és hangsúlyokkal.

második világháború után a „történelem másodrendű útja” Németországban és Dél-Európában a „főutcára” vezetett. Az államszocializmusok összeomlásával Kelet-Közép Európában is megnyílt ennek lehetősége, de napjainkban Magyarországon ez kétségessé vált. Moore harmadik történelmi útnak a kommunista vezetésű modernizációt (elsősorban Oroszország és Kína) nevezi, én pedig előrevivő zsákutcának. Minden szörnyűsége és gyöngye gazdasági teljesítménye ellenére azért volt előrevivő, mert megállította Hitlert és kiprovokálta a jóléti államot. Annyi tegyük még ehhez hozzá, hogy ma még nem látni, hova vezet a főutca: globális katasztrófához, elfogadhatóan és demokratikusan alkalmazkodó globális kapitalizmushoz vagy a kapitalizmus meghaladásához.

⁷ Locke munkássága jól jelzi ezt. Vö. Két értekezés a polgári kormányzatról, Gondolat, Budapest 1986 (Two Treatises of Government, 1689), különösen az V. fejezet. Kovács István összefoglalása szerint a tulajdonnal való szabad rendelkezés joga áll Locke egész állam-fölfogásának központjában. Ennek van alárendelve az általa posztulált politikai berendezkedés minden lényeges intézménye. Locke számára a „polgári javak” védelme a mai értelemben vett vagyoni és személyi jogok egész csoportját jelentette. A property-n mindazt értették, ami az ember sajátja, élete, vagyona és szabadsága. (Kovács István: Az emberi jogok az alkotmányokban. 44. és 46. o. In: Az emberi jogok dokumentumokban KJK Budapest, 1976.) Vö.: „Politikai hatalomnak tehát azt a jogot nevezem, hogy a tulajdon szabályozása és védelme céljából törvényeket hozzanak halálbüntetés és következképpen az összes többi, kisebb büntetés terhe mellett, és hogy alkalmazzák a közösség erejét e törvények végrehajtásánál, valamint a politikai közösségnek külső támadás elleni védelménél, s mindezt csakis a közjó érdekében.” (Két értekezés 40. o.) Locke állam (respublika) meghatározás a tolerancia-levélben: „Az állam olyan emberi közösség, amely csak a polgári javak megőrzésére és előmozdítására alakult... A polgári hatóság feladata, hogy ezeknek az élethez tartozó dolgoknak a jogos birtoklását az egész nép és az egyes alattvalók számára sértetlenül megőrizze a mindenki számára egyenlően hozott törvényeken keresztül”. ugyanitt 225. o.

⁸ Schmitt Verfassungslehre 126-127. Szilágyi Péter A Verfassungslehre mint különös és különleges államelmélet I-II. Jog Állam Politika, 2017/4, 15-61, 2018/1, 3-57. o.

⁹ Uo.

¹⁰ Ennek lecsapódása a Schmitt – Kelsen demokrácia – vitában (1922–1932).

Ezekben az országokban az autokratikus rezsimeket rövid életű forradalmi diktatúrák, bonapartizmus és neoabszolutizmusok képviselték. A világ egyéb részein abszolutista rendszerek, gyarmati kormányzatok és premodern közhatalmi berendezkedések álltak fönn.

A szabadversenyos kapitalizmus hatalommegosztó államformáiban fokozatosan kiteljesedtek és rendszerré szerveződtek a korábban már jelentkező, az előzőekben felsorolt törekvések. Ezek a következő kulcsszavakkal jellemezhetőek: szabadságjogok, szuverén állam, államszervezet politikai és jogi ellenőrzése, hatalommegosztás. Ezek eltérő államszervezeti megoldásokban jelentek meg és eltérő eszmerendszerekben, ideológiákban fejeződtek ki, mint az amerikai és a francia konstitucionalizmus majd a német Rechtsstaat. Nagy-Britanniában megmaradtak a hagyományos keretek, de a bírósági rendszer és a választójog jelentősen átalakult. Döntő jelentőségű volt az amerikai alkotmánybíráskodás kialakulására a Marbury vs. Madison ügy.¹¹ A kontinentális jogrendszerekben a végrehajtó hatalom jogsértéseinek a kiküszöböléshez közigazgatási bíráskodásra volt szükség, a Common Law rendszerekben viszont ehhez elegendő volt a széles bírói hatáskör. Németországban a XIX. század második felében a jogállam eszme „színváltása” ment végbe,¹² a központi problémává a közigazgatási bíráskodás vált, ami viszont kidolgozóinak szándéka ellenére az alkotmánybíráskodás felé vezetett, egy ideig annak kényszerű funkcionális alternatívájává vált. A közigazgatási bíráskodás ugyanis jelentősen hatott a dogmatika fejlődésére, megjelent a felhatalmazáshoz kötöttség elve. Ha viszont egy közigazgatási jogsérelem a felhatalmazás függvénye, akkor logikusan vetődik föl magának a törvényi felhatalmazásnak az alkotmányosságá.

A szervezett kapitalizmus¹³ korszakában (1870–1970-es évek) az állami beavatkozás kiterjedtebbé vált, ami a magánszféra határainak a kérdését új összefüggésekben vetette föl. A tőkekoncentráció következtében egy nagyvállalkozás csődje súlyos politikai következményekkel járhatott, a csődök tömegesé válásáról nem is beszélve. Megjelentek az állami redisztribúció csírái. Ehhez járult még a munkásmozgalom megerősödése, Bismarck a korbács és a mézesmadzag politikájára kényszerült: szocialistaellenes törvények és a társadalombiztosítás bevezetése. A történelem főutcáján mindenütt napirendre kerültek a választójogi reformok és a szociálpolitikai kérdések. A liberális gazdaságpolitika tarthatatlanná vált, a felhalmozási rezsím szükségképpen megváltozott, ami elkerülhetlenné tette a szabályozási mód megváltoztatását. A jogegyenlőség elve is új hangsúlyokat és mozzanatokat kapott: a törvényelőtti egyenlőség mellett a választójog és az állami támogatások egyenlő kezelése kapott egyre nagyobb hangsúlyt. Az USA-ban már meghonosodott alkotmánybíráskodás megváltozott szerepét jól jelzik egyrészt a XX. századi judikatúra doktriner liberális elemei, majd Rooseveltt és a Supreme Courtnak az utóbbi visszavonulásával végződő konfliktusa. Ez egyaránt jelezte, hogy az alkotmánybíráskodás nélkülözhetetlen politikai tényező, és azt is, hogy önállóságának határai vannak. Az itt fölillantott eszmei harcok napjainkig tartanak.

Németországban és Kelet-Közép Európában a gazdaságpolitikai problémák kezelése

¹¹ Előzményeiről Ernst-Wolfgang Böckenförde: Verfassungsgerichtsbarkeit. Strukturfragen, Organisation, Legitimation. Staat, Nation, Europa. Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1999. 157-182. 162. Eszerint már a Federalist-ban benne volt az alkotmánybíráskodás gondolata.

¹² Az 1848-as forradalom után a burzsoázia jogállami követelményeinek a középpontjába az államigazgatás bírói ellenőrzésének a kérdése kerül. Szükség van a közigazgatás bírói ellenőrzésére, hirdetik a jogállam új teoretikusai: Rudolf von Gneist, Ottó Bähr és Lorenz von Stein. Utóbbi a következő megfogalmazást adja: „Jogállam a bíróság által megvalósított alkotmányos közigazgatás.”¹⁵ Georg Meyer szerint: jogállam az az állam, amelyben az igazgatás hatásköre törvényileg szilárdan körül van határolva és csak a törvényekkel összhangban gyakorolható. (Sztodolnik László: A jogállam eszméjének színváltásai In: Kritikai tanulmányok a modern polgári jogelméletéről, Szerk. Szabó Imre Akadémiai kiadó, Budapest 1963. 454., 457. o.

¹³ Más terminológiával monopolkapitalizmus vagy imperializmus. Erről részletesen Szigeti Péter: Szervezett kapitalizmus Budapest: Mediant Kiadó, 1991.

autokrata rezsimekre hárult, ahol alkotmánybíráskodás nem volt, és a bíróságoknak sem „osztottak lapot”. A társadalompolitikai következmények mindenütt megkerülhetetlen „gondot” és „problémát” jelentettek. A megoldások keresése a politika szintjén történt, de az autokráciákban másként, mint a hatalommegosztó demokratikus államokban. Ezekben elkerülhetetlen volt a gazdaságpolitika politikai, méghozzá előbb parlamenti, majd pártpolitikai ellenőrzése, de végül Midász király jogi-bíróági ellenőrzése is, ami viszont csak akkor valósulhatott meg, ha a törvények ellenőrzésére is kiterjedt.

Európában ez a fejlődés csak fáziskéséssel valósult meg. Elméletben először Kelsennél jelentkezett, kifejlett formában való intézményesülése a német Grundgesetz-cel és a Bundesverfassungsgerichttel történt meg, de ide tartozik a francia Conseil Constitutionnel hatáskörének radikális megváltoztatása és Nagy-Britanniában a 2000-es évek elején végrehajtott bírósági szervezeti reform. Az államszocializmusok összeomlása után Kelet-Közép Európában is általánossá vált az alkotmánybíráskodás. Mindez véleményem szerint annak bizonyítéka, hogy a kapitalizmus demokratikus formák között nem nélkülözheti az alkotmánybíráskodást vagy annak funkcionális alternatíváját. Ma már „a jogállam fő kelléke az alkotmánybíráskodás”.¹⁴

Az, hogy alkotmánybíráskodás két formájának a születése több mint száz évvel elvált egymástól, nem volt véletlen, szorosán összefügg azzal, hogyan igazolható az alkotmánybíráskodás egy demokratikus államban, közelebbről a demokratikus jogállamban.

Az alkotmánybíráskodás igazolhatóságának a problémája mögött két elv, a népszuverenitás és az államhatalmi ágak megosztása viszonyának államelméleti kérdése húzódik meg. A népszuverenitás és a hatalommegosztás viszonyának eltérő értelmezéseit az idézte elő, hogy a történetileg eltérően alakult a monarchikus szuverenitás és a népszuverenitás viszonya. Angliában a két elv a parlamenti szuverenitás elvében összekapcsolódott a “King/Queen in Parliament” formulának megfelelően. Az nem az alsóház, hanem az uralkodónak, a Lordok házának és az alsóháznak az együttesét jelentő parlamentnek a szuverenitását jelentette. Amerikában eleve elutasították a monarchikus szuverenitást, ennek következtében a népszuverenitás kizárólagos legitimációs elvvé vált. Ezért az amerikai fölfogás szerint a népszuverenitás mint államszervezeti elv nemcsak a kongresszusban fejeződik ki, hanem mindegyik hatalmi ágban, mivel mindegyik a néptől ered, közvetlenül vagy közvetve. Ebben az eszmerendszerben nincs ellentét a népszuverenitás és a hatalommegosztás között, ezért az alkotmánybíráskodás sem jelenti a népszuverenitás és a demokrácia tagadását.

Másként alakult a helyzet az európai kontinensen. Itt a népképviselőt az uralkodóval állt szemben, a monarchikus szuverenitás-igénnyel a népszuverenitásból eredeztetett parlamenti szuverenitás eszméjét állították szembe. E fölfogás hívei szerint ellentét van a népszuverenitás és hatalommegosztás között, a hatalommegosztás a népszuverenitás tagadását vagy legalábbis korlátozását jelenti. Ebben a közegben az alkotmánybíráskodás legitimáció-deficittel küszködött.

Álláspontom szerint a népszuverenitás föltételezi az államhatalmi ágak megosztását, mert csak az biztosítja, hogy a nép a népszuverenitás elvéből fakadó jogait gyakorolni tudja. Ez egyrészt az alkotmánybíráskodás egyértelmű demokratikus legitimitását jelenti, másrészt pedig a különböző részletkérdésekre vonatkozó elképzelések értékelésének az alapját képezi, képezheti.

¹⁴ Sztodolnik 472. Idézi még itt Hayeket: „A törvényhozás hatáskörét meg kell szorítani. A jogállam mindenképp a törvényhozó korlátozását jelenti. Szabály a törvényalkotó számára” és Friedrich Kleint: „A jog és a törvény pozitivistá azonosítása elutasítandó, mert így végül a parlament minden többségi határozata törvénnyé válik.” Sztodolnik ezt az álláspontot elutasítja, ami nem csoda, és ennek kapcsán e nézetek természetjogi jellegét is fölhánytorgatja. Ez akkor megfelelt az elmélet helyzetének, de mára túlhaladott. Ma annyi tanulsága van, hogy természetjogi alapokon nehéz elutasítani az alkotmánybíráskodást vagy „szuverenista” álláspontra helyezkedni. Kíváncsi lennék, hogy vélekednek ez ügyben kurzus keresztényeink?

1948/1949 után a totalitarizmus ideológiája jegyében az alkotmánybíráskodás szimbolikus jelentőségűvé vált, az Elbától Keletre pedig a totalitárius gyakorlat és ideológia annak teljes elutasításához vezetett. Ugyanebben az időszakban az állami szuverenitás mind erőteljesebb erodálása ment végbe, még a hidegháború és a katonai tömbök kalodájába zárva. Tovább nőtt a szuverenitás valósága és retorikája között a versailles-i békerendszerrel létrejött szakadás. Az szuverenitás problematika az alkotmánybíráskodással is összefügg, erre később térnék vissza. Ez a kettősség az emberi jogok nemzetközi szabályozásában is megjelent. Megszülettek a deklarációk és egyezmények, de megfelelő nemzetközi bíraskodás az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) létrejöttéig nem volt.

A globalizálódó kapitalizmussal az alkotmánybíráskodás helyzete megváltozott. Ez a korszak nézetem szerint 1971/73-ban kezdődött (Bretton Woods fölbomlása, olajválság, „világgazdasági korszakváltás”), majd a szovjet blokk összeomlása megszüntette a tőke globális terjeszkedése előtt állt korlátokat, és ez összefonódott az ún. digitális forradalommal. E körülmények között a hatalommegosztó államforma államai ma tipikusan egyben demokratikus jogállamok is. Ez nem azonos a liberális jogállammal, annak bizonyos elemeit megőrzi, mások viszont jelentősen megváltoztak.

A legfontosabb releváns változások nézetem szerint a következők:

- az állami szuverenitás erodálódása tovább folytatódik, az EU-val új minőséget ért el, de a nemzetállamok továbbra is meghatározó, sőt alapvető szereplők maradnak, a nemzetállami főhatalom elveszíti korlátlan, azaz szuverén jellegét, de változatlanul a legjelentősebb hatalmi tényező marad, mivel a legitim fizikai erőszakalkalmazás kevés kivételtől eltekintve ott marad;¹⁵
- a gazdasági verseny túllépte a nemzetállamok határait, aminek legfontosabb következményei: protekcionizmus, állami támogatások fokozott jelentősége, ezzel szembe is megerősödik a gazdasági integrációkra való törekvés, eklatánsan a Közös Piac létrejötte, majd EU-vá alakulása;
- állami céllá és feladattá válik a nemzetállam területén működő, ott adózó vagy oda kapcsolódó tőkés vállalkozások világpiaci helyzetének, valamint az állami gazdálkodás (kölségvetés) világpiaci feltételeinek a javítása; ennek különböző alternatív formái lehetnek, de mindegyiknek túl kell lépnie a nemzetállami szinten; napjainkban (2022. október vége) ilyen alternatívának tűnhet az energiapolitikában EU kapcsolatok erősítése vagy azon kívüli nemzetközi megoldások keresése; ami viszont vagy az európai uniós jog, vagy a nemzetközi jogi kötöttségek elfogadásával jár;
- a két korábban alapvetőnek nevezett szabadságjog transznacionális, bár korlátozott érvényesülése, ami az európai jogban az áruk, személyek, szolgáltatások és a tőke szabad mozgásaként nyert pozitív jogi rögzítést;¹⁶ ezáltal az alapvető szabadságjogok is erősödnek, ami viszont a szupranacionális¹⁷ bíraskodás szükségességéhez vezet;

¹⁵ Szilágyi Péter: Szuverenitás, globalizáció, europaizálódás. In: Jog – Állam – Politika, 2009/1. sz. 61-76. o. és Szilágyi Péter: A nemzetállam és az USA, ÉS 2020/38. szept. 18. Ezért téves és félrevezető mind a „szuverenitásvédelem” retorikája, mind pedig az „Európai Egyesült Államokat akarunk” korábbi Gyurcsány lózung.

¹⁶ Lisszaboni szerződés. Azt sem feledhetjük el, hogy a nemzetállamok protekcionista megfontolásokból ezeknek az érvényesülését különböző trükkökkel (pl. egészségügyi előírásokra, szerzői jogokra hivatkozásokkal) igyekeznek korlátozni. A 2020-as évek elejének kihívásai viszont a transznacionális együttműködés erősödése irányában hatnak.

¹⁷ A transznacionális és szupranacionális megkülönböztetését Habermastól vettem át; de némiképpen átértelmeztem. Jürgen Habermas Zur Prinzipienkonkurrenz von Bürgergleichheit und Staatengleichheit im supranationalen Gemeinwesen. Eine Notiz aus Anlass der Frage nach der Legitimität der ungleichen Repräsentation der Bürger im Europäischen Parlament. In Der Staat 2014 (53)/2:167-192. Transznacionális közhatalmi szerveződések esetén a tagállamoknak legális befolyásuk van a döntésekre, ilyen mindenekelőtt az EU tanácsa és miniszteri tanács; szupranacionális szerveződések esetén a tagállamoknak nincs legális befolyásuk, ilyen az EU Bizottság és az EU Bíróság. Az Eu Parlament határeset.

- megnő a két nemzetállamok fölötti szintnek, a globális és az EU szintnek a gazdasági, politikai és jogi jelentősége, akár tetszik, akár nem; az elméleti elemzéshez (és az adekvát politikai koncepciók kidolgozásához) e két szint különbözőségének, tulajdonságaiknak és viszonyaiknak hasonlóságaiuknak és összefüggésüknek a tisztázására van szükség.¹⁸ Itt most csak arra hívnám föl a figyelmet, hogy a két szinten eltérően érvényesül a jog hatalomképző képességének és a hatalom jogképző szerepének (Hermann Heller)¹⁹ a viszonya, EU szinten a politikai és a jogi mozzanatok jobban összefonódnak;

- mindezek ellenére a szuverenitás retorika változatlanul hat, ami erősíti a nacionalizmust, az ún. euroszkepticizmust, túlértékeli a migrációval járó veszélyeket, relativizálja viszont a klímaválságot és kedvező körülményeket teremt a nemzetállamokon belüli hatalmi szerkezetek, egyensúlyok módosításához;

- számos helyen eltolódások mennek végbe a hatalommegosztó államformákon belül a kiegyensúlyozott hatalommegosztástól az aszimmetrikus hatalommegosztás irányába, ennek szembetűnő megnyilvánulás a rendkívüli állapot mind gyakoribb alkalmazása; ami a politikai rendszer egészére is hatást gyakorol;

- globális szinten kialakult az egymástól nagy földrajzi távolságra lévő vállalatok szoros kapcsolódása, ami viszont a közlekedési útvonalak ellenőrzését tette még fontosabbá, a világ korábbi kolonialista vagy neokolonialista fölosztására való törekvés helyett más jellegű befolyási övezetek iránti igény jelent meg;²⁰ alálásva a XX. század végének „új világrend” illúzióit, amit aztán az ukrán háború véglegesen fölszámolt; ez az EU számára is megkerülhetetlen kihívást jelent.

Ma a felhalmozási rezsím egyes mozzanataival a világpiacon erősen összefonódnak, a szabályozási mód egyes elemei jobban szétválnak. Globális szinten új szabályozó hatalmak jelentek meg,²¹ különbözik tőlük, mégis összefügg velük az említett geopolitikai mozzanat. EU szinten sui generis szabályozási mód van kialakulóban, a tagállamokban pedig saját és sajátos szabályozási módok vannak, az előbbieket keretei között – a kereteket és a határokat jól jelzi az EU Bíróság judikatúrája.

Ha a befolyási övezetek ma is elkerülhetetlenek, akkor fölvetődik az a kérdés, hogy a kisebb nemzetállamoknak kell-e választaniuk a befolyási övezetek között, vagy megőrizhetik-e két övezet közötti (aktualiter: EU és Oroszország) relatív önállóságukat, mozgásterüket, és ha igen, milyen feltételek esetén? Ebben az összefüggésben sem hagyható figyelmen kívül a jog hatalomképző jellege és a szabályozási módok különbsége. Az EU kötelekek preferálása a szupranacionális elemek elismerését jelenti, a nemzetközi jog keretei között megvalósuló együttműködés ezzel szemben transznacionális. Természetesen jelentősége van annak is, hogy a szerződés tartalmazza-e valamilyen bíróság joghatóságának az elismerését.

Az alkotmánybíráskodás témáján belül maradván vizsgálódásainkat az EU szintjére korlátozzuk. Ha elfogadjuk a szabadságjogok és a hatalommegosztás funkcionális kapcsolatát, akkor kérdés, hogy ezen a szinten mi pótolhatja a hatalommegosztást, mi lehet annak funkcionális alternatívája, tekintettel arra, hogy az EU nem állam, hanem sui generis közhatalmi szerveződés,²² ergo ott az államhatalmi ágak megosztásának a doktrínája értelmetlen és alkalmazhatatlan; következésképpen a jogállamiság kategóriája sem alkalmazható közvetlenül. Ez azt is magába foglalja, hogy lehetséges-e az alkotmánybíráskodás valamiféle funkcionális alternatívája, ami nem nemzetközi bíráskodás és nem is hagyományos alkotmánybíráskodás.

¹⁸ Böckenförde Staat, Nation, Europa. Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1999 103-107.

¹⁹ Szilágyi Péter: Hermann Heller államelmélete. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020, 279 o.

²⁰ Vö. ehhez Tim Marshall: A földrajz fogságában. Park kiadó 2022. 4. kiadás.

²¹ Pongrácz Alex: Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőterben – avagy megszelídíthető-e a globalizáció? Budapest 2018.

²² Szilágyi (2021) i. m. 496-497.

Ez külön elemzést igényel, később térnék rá vissza. Megoldásként a tagállamok közötti politikai egyensúlynak és a népszuverenitás elvének az együttes alkalmazása jöhet szóba. Egy ilyen javaslatot fogalmazott meg Habermas.²³ Ez lenne a jogbiztonsághoz szükséges hatalommegosztás európai szintű alternatívája, aki ezt elutasítja az magát a hatalommegosztást utasítja el, és valós alternatívaként az EU-n belüli hatalomkoncentráció és dominancia vagy föllazulás, fölbomlás alternatíváját képviseli. Vigyázó szemetek Londonra vessétek!

Az alkotmánybíráskodás iránti szükséglet történeti változásainak a bemutatása után térhetünk rá az alkotmánybíráskodás meghatározására.²⁴ Az olyan bíráskodás, amelynek a tevékenysége alkotmányjogi viták eldöntésére irányul és rendelkezik olyan hatáskörrel, amelyik magában foglalja az alkotmányellenesnek minősített törvények érvényesülésének valamilyen módon való megakadályozását (alkalmazásuk megtiltása, vagy érvénytelenné nyilvánításuk - megsemmisítés tág értelemben). Az alkotmánybíráskodás az alkotmány védelmének egyik módja, annak egyik funkcionális alternatívája.²⁵ Az alkotmánybíráskodás más bíráskodásokkal közös tulajdonsága a bírói függetlenség, az eljárás az eljárás tipikusan bírósági formája (Gerichtsförmigkeit), az eljárás indítványhoz kötöttsége, a racionális érvelés kötelezettsége és hogy a döntés tárgya egy jogvita.

Ebből következik, ha a bírói függetlenség ténylegesen nem érvényesül, akkor nincs alkotmánybíráskodás. Akkor fölvetődik az a kérdés, ha az alkotmánybírák választása reálisan egy politikai erő kezében van, akkor az AB mennyiben tekinthető politikai befolyásoktól mentesnek és egyáltalán joggal nevezhető-e annak.²⁶

Az alkotmánybíráskodás sajátosságai ebben az összefüggésben tárgyalandók. Azokat átfogó jelleggel Böckenförde és Petrétei²⁷ vizsgálta. Ebből a gazdag problémakomplexusból itt csak néhány mozzanatra térek ki.

Az alkotmánybíráskodás megkülönböztető tulajdonságai közül Böckenförde nyomán annak tárgyát, az alkotmányjogi vita résztvevőit és szervezeti modelljeinek különbözőségét emeljük ki, majd külön elemezzük annak politikai jellegét és az alkotmányértelmezés sajátosságait.

A döntéshozatal tárgya közvetlenül egy alkotmányjogi jogvita, közvetve azonban maga az alkotmányjog mint az értelmezés tárgya; és ugyancsak közvetve a politikai viták is ide tartoznak, mivel az alkotmánybírák sem buborékban élnek és az alkotmánybíráskodás „nem vonhatja ki magát a politikai feszültségmező elvárásai és következményproblémái alól; nem lehet olyan módon elválasztott terület, mint a normális bíráskodás”.²⁸ A jogvita tárgyából következik döntéshozatal szerkezete és sajátos hermeneutikája, a normaszervezet hatása.

A vita résztvevői gyakran politikai hatalom birtokosai, az egyik fél pedig mindig az, pontosabban közhatalom valamilyen birtokosa, gyakorlója. Az AB döntései közvetlenül a politikai hatalom birtokosaihoz, a kormányban és a parlamentben ülő aktorokhoz fordulnak, aminek az a következménye, hogy a döntések kikényszerítő módon nem hajthatók végre. A rendes bíróságok sem tudnak maguk szankcionálni, (a statáriális eljárások kivételével) ítéleteiket nem maguk hajtják végre, hanem külön szervek. Az alkotmánybíráskodás esetében

²³ Jürgen Habermas: i. m.

²⁴ A hazai szakirodalomban az alkotmánybíráskodás pontosságra törekvő meghatározása ritka. Gyórfi Tamás sem vállalkozik rá, noha könyvének erénye a pontos fogalomhasználat igénye, de magának az alkotmánybíráskodásnak a fogalmát nem tisztázza, adottnak veszi, kb. a következő logika alapján: AB van, azt tudjuk, hogy mi, az alkotmánybíráskodás meg az, amit az AB végez. Egyébként a legtöbb tankönyv, kézikönyv hasonlóan jár el.

²⁵ Erről szól Kelsen és Schmitt ismert vitája, a „Hüter der Verfassung”. Erről Paczolay Péter Ki az alkotmány öre? In: Carl Schmitt jogtudománya. Tanulmányok Carl Schmitt-ről. Szerk.: Cs. Kiss Lajos. Budapest, Gondolat Kiadó, 2004. 358-371.

²⁶ Az EU-val való alkudozások („jogállamisági ráncfelvarrás”) idején ezt sem ártana figyelembe venni.

²⁷ Böckenförde Verfassungsgerichtsbarkeit. Strukturfragen, Organisation, Legitimation. Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2011. 351-379.

²⁸ Böckenförde i. m. 164. o.

az okoz sajátos problémát, hogy esetenként a hátrányosan érintett és közhatalommal rendelkező félnek kellene végrehajtania a határozatot, amit kikényszeríteni nem lehet – így azt nem mindig hajtják végre. Ez képezheti az „oszt jónapot” jogérvényesítés esetkórét Orbán örökbecsű mondása nyomán. Erre a jogalkalmazásra tehát egyfelől az egyedülálló értelmezési hatalom, másfelől a korlátozott kikényszeríthetőség jellemző. Ebből a szempontból is különböznek egymástól az alkotmányjogi panaszok és a normakontroll eljárások.

A szervezeti modellek egyik eleme az AB-ok feladatainak a meghatározása és hatáskörökkel való felruházása. Az alkotmányok ebben a tekintetben nagy eltéréseket mutatnak, de azok szabályainak az általánosítása révén juthatunk el az alkotmánybíráskodás analogikus szempontokkal kiegészített analitikai elemzéséhez. Böckenförde négy fő területet különböztet meg: a törvények alkotmányosságának vizsgálatát, ami alkotmánybíráskodás minimális kritériuma, egyben magva; szervezeti vitákat, ami lényegében hatásköri bíráskodás; a szövetségi állam vitáinak eldöntését; és az alkotmányjogi panaszok elbírálását. További területekként említi közjogi méltóságok hivatalból való eltávolítását, pártok betiltását és a választási bíráskodást. Ezek részben beilleszthetőek lennének az említett fő területekbe is. A hivatalból való eltávolítás intézménye kormányforma függő; ezeknél közös a politikai felelősség alkotmányjogivá transzformálása.

Ezen területek közül a legjelentősebb a normakontroll és az alkotmányjogi panasz; ezek valósítják meg közvetlenül az alkotmánybíráskodás jogvédelmi funkcióját. Ezt a kettőt időnként szembe is állították, amit alátámasztani látszott, hogy az alkotmánybíráskodás különböző eszközei hol az egyiket, hol a másikat állították előtérbe. A kérdésről itt most csak annyit, hogy az alkotmánybírási jogvédelem elsősorban alapjogvédelem (hiszen a birtokháborítási eljárás is jogvédelem!), ami kollektív vagy egyéni alapjogvédelem lehet. Az első esetben a tárgyi jog védelmére kerül a hangsúly, legfontosabb eszköze a normakontroll; a második esetben az alanyi jogok védelmére kerül a hangsúly, legfontosabb eszköze az ún. valódi alkotmányjogi panasz. Közvetve viszont a normakontroll is az alapjogok védelmét erősíti, és az egyedi esetre koncentráló jogvédelemnek is van vagy lehet általános hatása, mivel az is tartalmazhatja a normakontroll mozzanatát.

A kollektív alapjogvédelem csak normakontroll útján valósítható meg, mivel a sérelmet szenvedők kollektívuma (etnikai kisebbséghez tartozók, mozgáskorlátozottak, melegek, stb.) az esetek többségében nem jogaiany. Az alkotmányjogi panaszhoz valamilyen jogaiany sérelmére van szükség. Ez jogelméleti természetű korlát, amit a pozitív jog még tovább korlátozhat, mint azt a hatályos magyar jog teszi. Ez jogpolitikai megfontolások miatt elengedhetetlen, különben az AB a rendes bíráskodás kvázi semmitűszékévé válna és belefulladás az ügyek sokaságába. Ami itt jogelméleti szempontból lényeges, az a jog sajátosságaiából adódó jogelméleti korlátok, a morális korlátok és a tételes jogi korlátok különbsége. Az alkotmánybíráskodásnak tehát a két alapvető, szorosán összekapcsolódó, összefonódó tevékenysége a normakontroll és az alapjogvédelem, nálunk az alkotmányjogi panaszok elbírálása. Tartalmilag összekapcsolja őket az alkotmányvédelem feladata, módszer tekintetében pedig közös vonás, hogy mindkét esetben jogvita eldöntéséről van szó, éppúgy mint a közönséges bíráskodás esetében. Ez az alkotmánybíráskodás jogi természetének meghatározó mozzanata. Az elsőnél az alkotmánynak mint objektív jogrendnek a védelme áll az előtérben, a másodiknál a jogaianyok alapjogainak a védelme. Ezért a döntő elméleti kérdés itt ennek a két tevékenységnek a viszonya.

E két alapvető funkció esetében másként jelennek meg az alkotmánybíráskodás absztrakt és konkrét elemei. Ismeretes az absztrakt és konkrét normakontroll, valamint az absztrakt alkotmányértelmezés különbsége. Az alkotmányjogi panaszok esetében a normakontroll mozzanat csak utólagos és konkrét lehet, a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata viszont jogesetek hiányában csak absztrakt illetőleg előzetes vagy utólagos. Az államelméleti és egyben jogpolitikai probléma itt az előzetes és az utólagos normakontroll

terjedelmének és az indítványozásra jogosultak körének a meghatározása, beleértve ebbe a populáris akció megengedhetőségét is. Az előzetes normakontroll széles körű alkalmazása ugyan erősíti az államhatalmi ágak közötti hatalommegosztást, ugyanakkor nehezíti a kormányzást és obstrukciós jellegű visszaélésekre adhat lehetőséget. Túl szűkre szabása viszont azzal a veszéllyel jár, hogy megnőhet az AB döntését megelőzően („vacatio curiae constitutionis” idején) megvalósult alkotmányellenes esetek száma, ami orvoslásukat nehezíti. Ide is kapcsolódik, hogy milyen hatállyal (ex nunc, ex tunc, pro futuro) semmisít meg az AB egyes jogszabályokat illetőleg azok bizonyos rendelkezéseit. Véleményem szerint ez az az összefüggés, ahol az Alkotmánybíróság legitím és legális módon vehet figyelembe nyíltan jogpolitikai szempontokat, máshol azokat dogmatikai lepelbe kell burkolnia. A főszabály a hatályos magyar jog szerint az ex nunc (megjelenést követő nap), az eltérést indokolni kell. Ez elméletileg vitatható (tegnap alkotmányos az, ami ma már nem az), az ex tunc pedig jogpolitikailag vitatható az in integrum restitutio problémája, a már megvalósult, végbement jogviszonyok nehezen kezelhetősége miatt. A pro futuro elméletileg éppúgy problematikus (majd holnaputánál alkotmányellenes), jogpolitikailag viszont nagyon is indokolt lehet. Elfogadhatóságát megkönnyíti az indokolás szükségessége, amit az ex nunc-nál „megspórolhatnak”. A populáris akcióról eltérőek a vélemények. A szakmabeliek általában helyeslik megszüntetését, notórius beadványozók, szakszerűtlen és indokolatlan beadványok, stb. miatt. Szerintem (nagyon kisebbségi vélemény) az alkotmányellenes törvények hatályban maradása nagyobb hátrány, mint az AB nagyobb munkaterhe, a nyilvánvalóan alaptalan beadványok gyors elutasítását eljárási eszközökkel is meg lehet illetőleg lehetett volna oldani. Kevesebb indítvány, kevesebb ügy, ritkuló, lazább kontroll. De kényelmesebb. Ezen túl a populáris akció a népszuverenitás megvalósulása egyik formájának is tekinthető.

Az itt fölvetődő jogelméleti probléma az, hogy absztrakt alkotmányértelmezés és normakontroll mit jelenthet, ha egyszer a jogértelmezés mindig konkretizálás? Az absztrakt csak a gondolkodásra, fogalmakra vonatkozhat, a konkrét gondolkodási formákra és jelenségekre is. („A valóság mindig konkrét”, „konkrét helyzet konkrét elemzése”, „szürke minden elmélet...”) Az absztrakt – konkrét kategóriapárral hol a különböző gondolkodási formák egymáshoz való viszonyát jellemezzük, hol a gondolkodási formák és a jelenségek, dolgok viszonyát. Az absztraktság ezért mindig (vagy legalábbis majdnem mindig) relatív, tehát mihez képest absztrakt: az absztrakt normakontroll annyiban absztrakt, hogy nincs konkrét jogeset, de van konkrét, bár többé-kevésbé absztrakt módon megfogalmazott jogszabály illetőleg jogtétel; ez is bizonyos értelemben absztrakt, de az alkotmányos követelményekhez képest konkrétabb. Az absztrakt alkotmányértelmezés esetében még ilyen jogszabály sincs, az még az előzetes normakontrollnál is „előzetesebb”, lényegében az AB-ot a kormány tanácsadóává teszi, mellőzi az alkotmánybíráskodás jogvita jellegét és a testületet bevonja a jogalkotási folyamatba, ezáltal a hatalommegosztás elvét is relativizálja. Ezért is indokoltságát, alkalmazhatóságát többen is vitatták, napjainkba viszont „feltámadni” látszik. Ezt jelzi a 32/2021. AB határozat. Jogelméleti szempontból ehhez annyit fűzhetünk hozzá, hogy minél absztraktabb egy értelmezés, annál inkább vitatható.

Az alkotmánybíráskodás politikai és jogi természetéről – az áttekintés és összegezés szándékával.

Ez a témakör legátfogóbb kérdése, ide szinte minden „beszűrhető”. Különösen lényeges itt a hatalommegosztás és az alkotmánybíráskodás viszonyának két oldala, az alkotmánybíráskodás igazolhatóságának már tárgyalt problémája, a népszuverenitás elve és az államhatalmi ágak megosztása elve közötti viszony. A hatalommegosztás és az alkotmánybíráskodás viszonyának két oldala van. Az egyik az alkotmánybíráskodás mint a hatalommegosztás tényezője, azaz az alkotmánybíráskodás helye a hatalommegosztás rendszerében, a másik az államhatalmi ágak elválasztásának elve az alkotmánybíráskodás gyakorlatában, ami az AB jogállam- és hatalommegosztás fölfogásán alapul. Ennek kapcsán

szem előtt kell tartani az államhatalom és a társadalmi-politikai hatalom különbségét. Ezért is a sajtó politikai hatalmi tényező, de nem államhatalmi ág. Az államhatalmi ágak megosztásától meg kell különböztetni a politikai hatalom megosztását, ami pl. a kiegyensúlyozott pártstruktúrában, médiaviszonyokban, vagy egy párt tartós dominanciájában fejeződik ki. A politikai pluralizmus elméletei mutatnak rá arra, hogy a tartós politikai hatalmi dominancia, egy párt vezető szerepe esetén az államhatalmi ágak megosztása is veszélybe kerülhet, az alkotmány megváltoztatása nélkül is. A hatalommegosztás szokásos, három vagy négy ágot megkülönböztető sémái csak a felszín ragadják meg, csak a kormányformát jelzik, de érzéketlenek a hatalommegosztó – hatalom koncentráló államformák problémáival szemben. Ezért sokkal fontosabb a hatalomkoncentráció veszélyének a vizsgálata. (Bibó) Ezzel a veszéllyel magyarázható, hogy a parlamentáris kormányformákban megszorodtak a kormánytöbbségtől független intézmények. Különösen lényegesnek tartom a pouvoirs constituant és constitué megkülönböztetést, több okból is. Az egyrészt megvilágítja az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom különbségét, az alkotmánymódosítás AB ellenőrzésének a problémáját, az alkotmányozó hatalom és a törvényhozó hatalom gyöngye elválasztásából adódó feszültségeket, végül érzékelhetővé teszi a szuverenitásretorika elméleti hiányosságait. Ez a retorika ugyanis az államszuverenitás és a szervszuverenitás, állam és kormány összemérésén alapszik, figyelmen kívül hagyva, hogy demokratikus jogállamban nem lehetséges szervszuverén, kivéve a nép alkotmányozó hatalmát (Kriele). Az alkotmánybíráskodás politikai és jogi természetének sajátos vetületét képezi napjainkban annak sajátos szerepe az EU és a tagállamok viszonyában, ide értve mind a luxembourgi bíróságnak, mind pedig a tagállami alkotmánybíráskodásnak a szerepét.

Az alkotmánybíráskodás legáltalánosabb és legjellemzőbb tulajdonsága, hogy abban sajátosan kapcsolódnak össze a politikai és jogi kérdések, mozzanatok,²⁹ ami ezért az alkotmánybíráskodás minden összefüggésében és elemében kifejeződik, így többek között abban, hogy

- a) az alkotmánybíráskodás erősen függ az adott politikai szituációtól és azt maga is alakítja
- b) az alkotmánybíráskodás különböző politikai és jogi reflexiók tárgya
- c) miben nyilvánul meg és hogyan fogják föl az alkotmánybíráskodás feladatát és funkcióit
- d) sajátos legitimitás-igénye van
- e) az alkotmánybíráskodásnak mint elkülönült állami és jogi tevékenységnek a politikai és jogi természete önálló elméleti elemzések tárgya
- f) az alkotmánybíráskodással összefüggésben gyakoriak az elméleti és jogpolitikai viták, ilyen a political question doktrína, az alkotmánybírói aktivizmus kérdése és az ún. jurisztokrácia vita.

A politikai és a jogi mozzanatok a valóságban elválaszthatatlanul, pontosabban: szét nem szedhetően összefonódnak, az elemzés során azonban fogalmilag elkülöníthetőek és elkülönítendőek, de ennek módja sokszor vitatott, az elkülönítés nem csaphat át elszigetelésbe.

Elméleti előkérdés: mit jelent a „politikai”? Az ütköző elméleti megközelítések klasszikus példája Schmitt és Heller vitája, a barát/ellenség konfliktus szembeállítására az integráció és konszenzusteremtés szükségletével.³⁰ Schmitttel más szempontból ellentétesek a politikát az államra tekintettel meghatározó megközelítések. Ezekkel ismét más szempontból térnek el azok USA-ból eredő vizsgálódások, amelyek az állami és nem állami különbségét figyelmen kívül hagyva az ún. politológiai háromszög modelljével, a policy, polity és politics megkülönböztetésével operálnak. További kérdés hosszabb távú és a rövidebb távú törekvések és az azzal összefonódó, de nem teljesen azonos „rendszerpolitikai” vagy társadalmpolitikai és hatalmpolitikai-pártpolitikai törekvések különbsége. Nézetem szerint gyümölcsöző lehet ezeknek az elméleti megközelítéseknek a tevékenységek és társadalmi, közelebről nyelvi-

²⁹ „A politikai folyamat bírósági formában intézményesített része.” Böckenförde Verfassungsgerichtsbarkeit. 170. o.

³⁰ Szilágyi (2020) i. m. 155-165.

gondolati objektivációk viszonya alapján történő kritikai elemzése.

Az alkotmánybíráskodás politikai tevékenység és jogalkalmazás is, ezért itt alapvető kérdés a politikai és jogi mozzanatok viszonya, autonómiája és kölcsönhatása. Ez nagyon összetett kérdés, a téma minden rész-összefüggésében megjelenik.

Az alkotmánybíráskodás természetére vonatkozóan néhány jelentős elmélet született. Ezek közül Kelsen és Carl Schmitt már említett vitájára, valamint Luhmann³¹ és Möllers³² álláspontjára utalok és két rész-összefüggésre hívom fel itt a figyelmet.

Gyórfi Tamás színvonalas, bár számos összefüggést mellőző könyvét két fejezetre bontja, mint Politikum az érvelésben: az Alkotmánybíróság mérlegelési szabadsága és Az Alkotmánybíráskodás közvetlen hatása: a törvényhozó hatalom korlátozása. Ha ezt a két elemet (politikum a mérlegelési szabadság meghatározásában és az AB hatásában) a rendszerelmélet fogalmaival fejezzük ki, akkor az egyik az input politikai jellege, a másik pedig az output politikai jellege. Ezt én tovább általánosíthatónak tartom, az a témakör elemzésének egyik lehetséges fogalmi keretét képezi. Az input lényeges mozzanata még a függetlenség kérdése, a politikai hatások semlegesítése és beengedése, de oda tartozik a dogmatika politikát közvetítő szerepe, a „zsilipfogalmak” (Böckenförde) és a „politikailag impregnált alkotmányértelmezés” (Möllers) jelensége, valamint a szakmai-tudományos nyilvánosság ellenőrző funkciója is. Sajátos, és napjainkban aktuálissá váló „input” a politikai sajtó hatása.³³

Az alkotmánybíráskodás politikai és jogi természetét a jogalkotásra gyakorolt hatásának a vizsgálat során abból a szempontból is figyelembe kell venni, hogy magában a jogalkotásban is összefonódnak a politikai, jogpolitikai és jogdogmatikai szempontok, ezek kapcsolata a jogalkotás egyes fázisaiban eltérő. Más az alkotmányossági mérce a politikai célok, a jogpolitikai megoldások és a jogszabályi megfogalmazások esetében. Különbséget kell tennünk a jogalkotás politikai, jogpolitikai és jogdogmatikai fázisa között. A politikai fázis tartalmát a társadalmi viszonyokra vonatkozó célkitűzések megfogalmazása képezi, a jogpolitikai fázis a szabályozandó magatartások körének és a szabályozás módjának a meghatározását tartalmazza, a jogdogmatikai fázis pedig a normaszöveg kidolgozását. Ezeknek a különböző törekvéseknek, mozzanatoknak az esetében eltérő az alkotmánybíráskodás hatása lehetősége – és ami nem teljesen ugyanaz – a megengedettsége. A politikai célok felülvizsgálatának két lényeges szempontja van: maguknak a céloknak az alkotmányossága és az az elv, hogy az alkotmányos célok megvalósítása is alkotmányos eszközöket igényel. A jogpolitikai megoldásoknál kiemelendő az egyenlő kezelés követelménye, valamint a jogkorlátozások szükségessége és arányossága; a szövegezésnél pedig alapvető a koherencia és a normavilágosság követelménye. A jogpolitikai megoldásoknál az egyenlő kezelés követelménye az alapvető. Az alkotmánybíráskodás tehát szükségképpen politikai tevékenység, és egyben korlátozott politikai tevékenység.

Fölvetődik tehát az a kérdés, hol húzódnak a legitim alkotmánybíráskodás korlátai. Ezt a szakirodalomban főleg a polical question doktrína és az alkotmánybírói aktivizmus kapcsán szokták tárgyalni. A polical question doktrína az USA Supreme Court judikatúrája kapcsán alakult ki, és lényege abban foglalható össze, hogy a Bíróság nem dönthet el bizonyos politikainak nevezett kérdéseket, vagyis nem vonhatja el a törvényhozás és a végrehajtó

³¹ Luhmann Niklas Luhmann: *Verfassung als evolutionäre Errungenschaft*. *Rechtshistorisches Journal*, 1990/9, 176.; Niklas Luhmann: *Das Recht der Gesellschaft*. Frankfurt am Main, 1995, Suhrkamp Verlag, 473-481.; Szilágyi (2020) i. m.

³² Christoph Möllers: *Der Methodenstreit als politischer Generationenkonflikt. Ein Angebot zur Deutung der Weimarer Staatsrechtslehre*. *Der Staat*, 2004/3, 399-423. Szilágyi (2020) i. m.

³³ Az 1970-es évek végén, 80-as évek elején az akkori NSZK-ban végzett kutatások szerint a bírák függetlenségük veszélyeztetésének egyik jelentős forrásaként jelölték meg a sajtótámadásokat. (A jog és irodalom összefüggésében ehhez Heinrich Böll *Die verlorene Ehre der Katharina Blum* című, 1975-ben megfilmesített regénye.) Napjainkban Magyarországon ennek aktualitást a sajtóban megjelent, egyes bírák elleni támadások adnak. Jogtörténeti jelentőségű hungarikum viszont, hogy Varga Zs. András személyében egy főbíró is a sajtótámadások oldalára állt. (vö. IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS c. internetes orgánium, 2022. november 7.)

hatalom hatásköreit. „A bíróságok kötelesek elfogadni más hatalmi ágak alkotmányos hatáskörében hozott döntéseit, illetve hogy nem helyezhetnek olyan korlátot a többi politikai hatalmi ágra, amelyet az alkotmány nem ír elő.”³⁴

Az ennél lényegesen kevésbé megfogható tágabb értelme az elméletnek az, hogy adódnak olyan kérdések, amikor az ügy súlya, lehetséges anyagi vagy társadalmi kihatásai miatt a bíróság bölcsesebbnek látja, ha elkerüli a konkrét ügyben való állásfoglalást.

E doktrína kapcsán a szakirodalomban széles körben elfogadták azt a véleményt, hogy az USA alkotmánybíráskodása kevésbé politikai jellegű, mint a kontinentális. Ma már ez nem mondható, amit többek között az Supreme Court 2022 júniusában az abortusz illetőleg a fegyverviselés kérdésében hozott határozatai jeleznek.

Az alkotmánybíráskodás politikai jellegének egyik, nálunk a közelmúltba viták középpontjába került kérdése az ún. alkotmánybírói aktivizmus, vagyis amikor a politikai elem túlzott mértékűvé, ezáltal politikai konfliktusok forrásává válik és legitímásdeficitet szenved el. Hogy ez mikor fordul elő, az érthetően politikai megítélés kérdése, ezért annak sine ira et studio tárgyalására itt nem térhetek ki. A hazai jogelméleti irodalomban a probléma fölvetése elsősorban Pokol Béla munkásságához kapcsolódik, aki azt 1992 óta több munkájában is tárgyalta, az utóbbi években mint a „jurisztokrácia” problémáját.

Lényegében egyetértek Gyórfi Tamással, aki szerint „az aktivizmus fogalma több, egymástól elválasztandó kérdést csúsztat össze, és éppen ezért nem sokban járul hozzá a szóban forgó problémák vizsgálatához, sőt inkább összekuszálja azokat. Bizonyos összefüggésben ez a fogalom használható, más esetekben nem.”³⁵

Az alkotmánybírói aktivizmust megkönnyíti az absztrakt alkotmányértelmezésnek, az egyes szövegrészek megsemmisítésének és az alkotmányos követelményeknek a rendelkező részben történő kifejezett megfogalmazásának a lehetősége. Ezek révén ugyanis az AB tevékenysége egyre inkább közelebb kerül a jogalkotáshoz.

Államelméleti megítélésének kiindulópontja az államhatalmi ágak megosztásának és viszonyának a kérdése. Ennek egyrészt a túlzott mértékű hatalomkoncentrációt kell megakadályoznia, másrészt nem vezethet az állam kormányozhatatlanságához vagy alkotmánybírói kormányzáshoz.

Az alkotmánybírói aktivizmus kevésbé szembeütő, ha az AB és a törvényhozási többség politikailag közel áll egymáshoz. Egyes vélemények szerint az AB 10/2022 és 11/2022. döntéseit a tiltott népszavazási kezdeményezések vonatkozásában is egyfajta aktivizmus jellemzi.

III. Az alkotmány értelmezésének sajátosságai

Jogelméleti előkérdés a jogértelmezés sajátosságainak a kérdése és ahhoz kapcsolódóan az egy vagy több helyes döntés problémája.³⁶ Emlékeztetőül: a jogértelmezés a jogalkalmazás művelete, a korszerű felfogások szerint a jogértelmezés mindig valamilyen jogeset kapcsán történik, azaz a jogértelmezés mindig aktuális: egyedi jogesetre vonatkozik és meghatározott körülmények között megy végbe. Az egyik ma uralkodó és általam is elfogadott jogelméleti álláspont a jogalkalmazás ún. hermeneutikai modellje, amely szerint bizonyos esetekben több

³⁴ Paczolay Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és jog határán In Alkotmánybíráskodás - alkotmányértelmezés. Budapest, ELTE ÁJK TEMPUS, 1995.

³⁵ Gyórfi id. mű. 9.

³⁶ A hagyományos jogbölcséleti álláspontok szerint a szocialista normativizmussal bezárólag minden esetben elvileg csak egyetlen helyes értelmezés lehetséges csak azt időnként nehéz megtalálni. A XX. században egyre nagyobb befolyásra tettek szert az elvileg is több helyes értelmezés lehetőségét elismerő elméletek (Kelsen, jogi realizmus, Hart). Ronald Dworkin ismét az egy helyes döntés doktrínáját vallotta, amit a Herkulesnek tekintett bírák érhetnek el.

helyes jogértelmezés is lehetséges.³⁷ A jogértelmezés tehát egy körkörös gondolkodási folyamat, művelet, amelyik jogi norma adott egyedi esetre vonatkozó valódi és konkrét teljes tartalmának föltárására irányuló tudatos tevékenység, amelynek eredményeként normaproponciók jönnek létre. Ennek egy sajátos következményproblémája: hogyan lehet akkor mégis – relatív mértékben – biztosítani a jog kiszámíthatóságát és a jogbiztonságot. Az egy helyes döntés doktrínája számára jogalkalmazás szillogizmus elmélete vagy a topika módszere³⁸ lehet vonzó.

Az alkotmányértelmezés sajátosságai az alkotmányok sajátosságaiból és az alkotmányértelmezés politikai jellegéből fakadnak. A hermeneutikus felfogást elfogadva az alkotmányértelmezés előismerete, előfeltevése rendszerint valamilyen államelméleti álláspont, és az alkotmányértelmezés folyamatának négy pólusa különböztethető meg: az alkotmányszöveg, a vitatott jogkérdés mint jogeset, az értelmezés politikai szituációja és az értelmező a maga előfeltevéseivel.

Maga a probléma pedig (legalább) négy további kérdés tartalmaz. Ezek:

- (1) az alkotmányértelmezés sajátosságai a jogértelmezés más eseteihez képest;
- (2) az alkotmányértelmezés alkotmányhoz kötöttsége tartalmilag és formailag.
- (3) Mit jelent az Alkotmánybíróságok által végzett alkotmányértelmezés kötelező jellege, erga omnes hatálya.
- (4) Mennyiben kötik az AB-t saját döntései.

Az alkotmány értelmezése a jogértelmezés más eseteivel összehasonlítva sajátos vonásokat mutat, amelyek több okkal is magyarázhatóak.

Az alkotmányokra jellemző tömör szövegezés, az általános jogelvek és szimbolikus megfogalmazások gyakori használata, az alkotmányozás kompromisszumaiból eredő homályos vagy ellentétes rendelkezések valamint az elméletörténeti összefüggéseket tartalmazó vagy elméletileg beágyazott fogalmak, - mint különösen a jogállam, az emberi méltóság, az egyenlőség fogalma vagy akár a történeti alkotmány is – bonyolult értelmezési problémákhoz vezetnek. Az alkotmánybíróságok viszont a politikusoktól eltérően nem hivatkozhatnak a fogalom tisztázatlanságára, nekik nem szónokolniuk kell, hanem a homályosnak talált fogalmakat kell tisztázniuk. Ez esetenként valóban Herkulest igényel. Böckenförde az említett kifejezéseket „zsilipfogalmaknak” nevezi (bezsilipelik, korlátozottan beengedik a politikát a jogba). Ez az összefüggés az alkotmánybíráskodás politika jellegének különös mozzanata.

Különbség van az államszervezeti és az alapjogi rendelkezések értelmezése között. Az államszervezeti rendelkezéseknél a hatalommegosztás és a népszuverenitás elvei az alapvetőek, ebből fakadóan az elkerülendő veszélyeket a (túlzott) hatalomkoncentráció illetőleg kormányozhatatlanság jelzi; az alapjogok területén az értelmezés alapvető háttérkérdése az állam és társadalom viszonya, a részleteket illetően pedig az alapjog-értelmezési elméletek képezik a meghatározó szempontokat. Ezek jelentőségét az alkotmánybíráskodás kiszámíthatóságának a követelménye adja: a jogállamiságból következő jogbiztonság követelménye az alkotmánybíróságokra is kötelező.

Az értelmezési problémák bonyolultságából fakad az értelmezésnek az absztraktabb jellege, ami az értelmezés alapjául szolgáló eset sajátosságaiból is következik. A tényállás

³⁷ Peschka Vilmos Az esetnorma, avagy a jogszabály és a jogeset kapcsolatának problémája. - In: Állam- és jogtudomány, 1985. (28. évf.), 2. sz., 217-250. p. A jog mint a hermeneutika modellje. In: Állam- és jogtudomány, 1986. (29. évf.), 3. sz., 371-392. p. Samu Mihály–Szilágyi Péter: Jogbölcsélet Rejtjel Kiadó Bpest 1998.221-220, 234-238. A hermeneutikai modellel szembeni kritika található Robert Alexynél (Recht, Vernunft, Diskurs Suhrkamp, Fr a M, 1995, 75-77.) és Pavel Holländernél (Verfassungsrechtliche Argumentation – zwischen Optimismus und Skepsis, Duncker & Humblot, Berlin, 2007.

³⁸ Samu–Szilágyi Jogbölcsélet 218-220.

sokszor nem úgy konkrét, mint a közönséges jogalkalmazás esetében, gyakran közvetlenül kötődik egy politikai szituációhoz, gyakoriak az ún. intézményi tények, a folyamatra más hermeneutika jellemző. Ebben a politikailag jelentős pereketől is különbözik. A közönséges bíráskodás esetében nem lehetséges „absztrakt törvényértelmezés”, absztrakt alkotmányértelmezés viszont lehetséges és van, noha kívánatosága vitatható.

Az alkotmányértelmezés alkotmányhoz kötöttsége és a kötelező alkotmányértelmezés problémája közvetlenül két kérdést is tartalmaz: mennyiben köti az alkotmány az értelmezőket és mennyiben kötelező az értelmezés másokra nézve (az ún. erga omnes hatály), de mindkettőhöz jogbölcséleti álláspontok kapcsolódnak.

Ismeretes Marshall főbíró mondása: az alkotmány köt bennünket, de mi mondjuk meg, mi az alkotmány. Ez a „mi mondjuk meg” bon mot fölidézi az a veszélyt, hogy az AB az alkotmány szolgájából annak urává válik.³⁹ Az alkotmány szolgálatát, a kötöttségeket látszólag erősíti, ha az alkotmányokban az alkotmányértelmezésre és jogértelmezésre vonatkozóan rögzített rendelkezések is vannak, illetőleg lehetnek. Több szellemi erőfeszítéssel bizonyos mértékig ezek is lazíthatók, ugyan nem mindig.

Itt egy általánosabb kérdés a kötelező jogértelmezés problémája. A jogértelmezés fajainak hagyományos elmélete (Szabó Imre) fenntartások nélkül elfogadta a kötelező értelmezés lehetőségét, ahogy némely késői követője ma is teszi. A jogelméleti problémát - mit lehet kötelezően előírni – az okozza, hogy az értelmezés gondolkodási folyamat és eredmény is, mint normaproponíció. Kötelezően előírni csak az utóbbit lehet, de annak meg az a tulajdonsága, hogy maga is értelmezésre szorul, mint pl. „összhangban van”, „történeti alkotmányunk vívmányai”. Ugyanakkor ennek a gondolkodási folyamatnak az eredményét meg lehet támadni, ami viszont az ismert elvárásoknak megfelelő eredmény produkálására ösztönöz. Pszichológiai kérdés, hogy az elvárások mennyiben befolyásolják a gondolkodást. Az elvárásokhoz igazodás irányában hat a kognitív disszonancia jelensége és hogy az ismert elvárásokkal szembeforduló jogértelmezés igen jelentős szellemi erőfeszítést igényel.

A második kérdés úgy szól, hogy az alkotmánybírószági döntésben szereplő értelmezési eredmény (normavariáns vagy normaproponíció) a jelzett korlátok között mennyiben kötelező. Vitatható ebben az összefüggésben az indokolások szerepe. A ma uralkodó felfogás az indokolást is kötelezőnek tekinti. Én ezt problematikusnak tartom, főleg a párhuzamos indokolásokra tekintettel.

Mennyire kötik az AB-t korábbi döntései? Az alkotmánybíráskodásban nincs res iudicata, ugyanakkor a jogbiztonság követelménye rá is vonatkozik. Az ezzel ellentétes felfogás a jogrendszert túlzott mértékben merevvé tenné, és szerintem annak megvalósítása politikailag sem lenne lehetséges. Jól példázza ezt az amerikai Supreme Court változó gyakorlata (korábban a halálbüntetés, napjainkban az abortusz).

Sajátos vetülete ennek a problémának az Alaptörvény hatálybalépése előtti AB határozatok kérdése. A negyedik Alaptörvénymódosítás 19. cikk (2) bek. szerint „az Alaptörvény hatályba lépése előtt meghozott AB határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.” Ennek fő szószólója Pokol Béla volt. Az idézetből kitűnően az elsősorban az indokolásokra vonatkozik, aminek szerintem különösebb jelentősége nem volt. Az alkotmánybírószág már 2013-ban úgy foglalt állást, hogy „az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő

³⁹ Böckenförde Verfassungsgerichtsbarkeit. 168-169.

beillesztése”.⁴⁰ Az AB napjainkban is gyakran hivatkozik a korábbi döntésekre. Ebből az a jogelméleti tanulság szűrhető le, hogy nincs különösebb értelme a gondolkodási folyamatra irányuló jogi szabályozásnak.

Az alapjog értelmezési elméletek jelentősége közvetlenül abból ered, hogy itt a leggyakoribb problémát az alapjogok összeütközése, kollíziója képezi. A politikai jellegnek és a jogbiztonság követelményének a figyelembevétele igényelte különböző alapjog-elméletek kimunkálását. A kérdést Horst Ehmke (1927–2017) és Ernst-Wolfgang Böckenförde (1930–2019) munkáira támaszkodva vázolom.

Az elméleti kiindulópont az, hogy az alkotmányértelmezés és ezen belül különösen az alapjogok értelmezése sajátos módszert, módszertant és értelmezéselméletet igényel. Az alapjogok értelmezése nem szakítható ki a politikai összefüggésekből, másrészt azonban nem válhat más eszközökkel folytatott pusztán politikává, arra van ráutalva, hogy kijelentéseinek és argumentumainak ellenőrizhető jogi módszerben rejlő alapja legyen, azok megfelelő indokolási összefüggésben álljanak.

Az alkotmányjog más jogágaknál erősebb politikai kötöttsége, fogalmainak és elveinek politikai-ideológiai tartalma miatt azok nincsenek elszigetelve a továbbfejlesztéssel szemben, ún. zsilipfogalmak, nyitottak a beszivárgás és manipuláció iránt, aminek az eredménye fogalomcsúsztatás által történő alkotmányváltoztatás (Verfassungsumwandlung durch Begriffsverschiebung) lehetősége. Ezért is elengedhetetlen a biztosított és ellenőrizhető jogi módszer. Az alkotmányjog dogmatikai-értelmező művelése egyrészt politikai tudatosságot igényel, másrészt biztos jogi módszerhez való kötöttséget, olyan jogi módszerhez, amelyik racionális, interszjektív közvetíthető és felülvizsgálható, ennyiben objektív kritériumok és standardok szerint érvel, és ezért nem áll nyitva szubjektív tetszőlegesség vagy tetszés szerinti előfeltevések, előítéletek előtt.

Az alapjogértelmezés jelentőségéhez tartozik az is, hogy normái közvetlenül érvényes jogot képeznek, noha lapidáris megfogalmazásaik miatt nem pusztán explikatív, hanem kitöltő (ausfüllende) értelmezést igényelnek, gyakran inkább kifejtés (Ausdeutung) és konkretizálás útján, meghatározott alapjogelmélet alapján. Böckenförde öt alapjogértelmezési elméletet különböztet meg, ezek a következők: 1. A liberális (polgári-jogállami) alapjogelmélet 2. Az intézményi alapjogelmélet 3. Az értékelméleti alapjogelmélet 4. A demokratikus-funkcionális alapjogelmélet 5. A szociális állami alapjogelmélet.

A liberális (polgári-jogállami) alapjogelmélet lényege, hogy az alapjogok az egyén állammal szembeni szabadságjogai illetőleg védőjogok. Az a rendeltetésük, hogy az individuális és társadalmi szabadság fontos területeit, amelyek a történeti tapasztalatok szerint különösen ki vannak téve az állam fenyegetésének, éppen ezzel a fenyegetéssel szemben biztosítsák. Az alapjogok jogilag és logikailag megelőzik az államot. Az egyes alapjogok által védett szabadság maga a szabadság mint olyan (schlechthin), és nem célokhoz kötött szabadság. Hogy milyen motívumból és milyen céllal gyakorolják, egyedül a jogosult dolga. A tényleges gyakorlást az állam nem biztosítja, az magánügy, ezért nincs joggal való visszaélés sem. Problematikus mozzanata: vakság a társadalmi föltételek és a társadalmi hatások iránt.

Az intézményi alapjogelmélet lényege: az egyes alapjogoknak objektív rendező elvei vannak a védett életszféra alapján. Alapeszmék vannak, kibontásuk és megvalósításuk az egyes alapjogok alapeszméi által vezérelt jogi szabályozással történik. Az alapjogok jogintézmények, részletesebb szabályozást igényelnek és megalapozzák az állam intézményvédelmi kötelezettségét. A szabadságjogok állam által konstituált jogok. Ez nagyobb teret enged az állami beavatkozásnak. Problematikus mozzanat: a szabadságjog privilégiummá válásának veszélye (tudományos kutatás, tanszabadság, egyetem, egyházak támogatása).

Az értékelméleti alapjogelmélet lényege: az alapjogok funkciója a társadalomnak mint

⁴⁰ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32].

érték és kultúrközösségnek az integrációja. Rudolf Smend integrációs elméletén alapul. Az állam alapjának tekintett értékek alapján való értelmezéshez vezet. Itt is az alapjogi szabadság objektíválódásáról és tartalmi irányultságáról (Ausrichtung) van szó. Az alapjogok célra orientáltak, a velük való élés egyes esetei között különbséget lehet tenni, és ennek következtében eltérő a jogvédelem. Különbség az értékteremtő és az értékvesztélyeztető joggyakorlás között, csak az értékes joggyakorlást védi a jog. Problematikus mozzanata az önkényes értelmezés ill. sokféle értelmezés lehetősége.

A demokratikus-funkcionális alapjogelmélet kiindulópontja: az alapjogok közösségi/közéleti (öffentlich) és politikai funkciója a politikai akaratképződés demokratikus folyamatában rejlik, az ezeknek a folyamatoknak a támogatására és védelmére irányul. Összeegyeztethetetlen ezzel az elmélettel az a gondolat, hogy az alapjogoknak az individuum valamiféle állammentes vagy államot megelőző szféráját kellene védenie. Középpontban a politikai szabadságjogok állnak; nem a szabadság mint olyan (schlechthin), hanem a valamiért való szabadság. A szabadságjogoknak célja van, a vonatkoztatási pont nem az egyén, hanem a demokratikus politikai folyamat, az alapjogok annak biztosítását szolgáló eszközök. A szabadságjogok az állampolgárt, az egyént mint a politikai közösség tagját illetik meg. Kiemelt jelentőséget tulajdonít ez a fölfogás a participációs jogoknak. A privát motívumú joggyakorlással szemben a közéleti motívumokat preferálja. A gyülekezési jog hatályos magyar jogi szabályozása ezzel kifejezetten ellentétes. Problematikus mozzanat: a politikai-nem politikai nehezen határozható el, az önkényes értelmezés lehetőségével járhat. Hajlama van arra, hogy a republikánus éthosz erkölcsi köteleességéből jogi kötelezettséget csináljon, ami a szabadságjogok korlátozásának a veszélyével járhat. A skála síkos, csúszós.

A szociális állami alapjogelmélet kiindulópontja a liberális fölfogás szocialista /szociális kritikája, törekvés az alapjoggyakorlás társadalmi föltételeinek a biztosítására. A „szocializálódás tendenciája” erősíti a kölcsönös függéseket, társadalmi szolgáltatásokra való ráutaltságot. Az államnak az alapjogok tényleges érvényesülését biztosítania kell. Erősíti a pénzügyi lehetőségektől való függést, folyamatosan vet föl prioritási kérdéseket, amelyek politikai mérlegelést igényelnek. Problematikus mozzanata: céljában bővít, hatásában szűkít. Más alapjogelméletekhez viszonyítva dogmatikailag kevésbé kidolgozott, inkább jogpolitikai nézetrendszer, a jelenlegi gazdasági körülmények között hatásából sokat veszített. A jelenleg regnáló magyar kormány nem esett bele ennek az elméletnek a csapdájába.

IV. Az európai integráció és az alkotmánybíráskodás

Ennek a témának a mi szempontunkból a kulcskérdése az európai szintű bíróságok (Strasbourg, Luxembourg) és a tagállamok /részes államok viszonya, ezen belül is az európai szintű bíróságoknak a tagállami alkotmánybíráskodáshoz való viszonya. A két bírósághoz való viszony két különböző viszony, ugyanakkor nem is függetlenek egymástól.

Az alkotmánybíráskodás kérdése az EU-ban az Emberi jogok Európai Bírósága és a részes államok, illetőleg az EU Bíróság és a tagállamok Alkotmánybíróságainak viszonyában vizsgálendő. A strasbourgi bíróság a nemzetközi jog, a luxembourgi pedig az EU intézménye. Jellegük megegyezik abban, hogy egyik sem alkotmánybíráskodás, de szerepük hasonló és befolyásolja a nemzetállamok alkotmánybíráskodását. Az EU Bíróság tekintetében a hasonlóság a legszembetűnőbbben a normakontroll és jogszabály-megsemmisítési hatáskörökben nyilvánul meg, az EJEB esetében pedig a nemzetállami alkotmánybíráskodások alkotmányjogi panaszjelzéseivel látható ez. Ez azt is jelenti, hogy feladataik és funkcióik is hasonlóak, létrejöttük ugyanarra a szükségletre vezethető vissza, mint az alkotmánybíráskodás. A hasonló vonások ellenére azért sem beszélhetünk esetükben alkotmánybíráskodásokról, mert az EU nem állam, hanem egy sajátos közjogi szerveződés, nem illeszthető be az államkapcsolatok

hagyományos rendszerébe, nem államszövetség és nem szövetségi állam. A szövetségi állam egységét az állami főhatalom biztosítja, az EU-nál ez az alapértékek vállalt egységén nyugszik. Ezért a lisszaboni szerződés nem államelméleti értelemben vett alkotmány.

Az EU és a tagállamok különböző minősége azt az alapvető államelméleti kérdést veti föl, hogy mennyire vihetőek át az államelmélet nemzetállamokra kidolgozott kategóriái az EU szintjére.

Az európai integráció és az alkotmánybíráskodás viszonya mindig is kiemelt államelméleti jelentőségű kérdés volt, jelentőségét azonban jelentős mértékben fokozta a hetedik Alaptörvény-módosítás, az ún. alkotmányos identitás Alaptörvénybe iktatásával.

A problémakör jogbölcseleti alapkérdése az európai uniós jognak és a belső állami jognak a viszonya. Az európai integrációval kapcsolatos vitákat négy kulcsszóval jellemezhetjük: funkcionális elsőbbség, párbeszéd, identitásvédelem, elmarasztalhatóság.

A funkcionális elsőbbség nem azonos a jogforrási hierarchiával, mert nem jelent tartalomtól független formális prioritást; közös viszont bennük a derogálás mozzanata.

Párbeszéd: az európai szintű és a nemzetállami legfelső szintű bíróságok között alkotmányos párbeszéd zajlik. („odafigyelünk egymásra”). Ez a párbeszéd napjainkra egyre inkább vitatkozó jellegűvé vált, nem függetlenül attól, hogy a jelenlegi magyar AB és a jelenlegi törvényhozási többség politikailag közel áll egymáshoz.

A bíróságok közötti párbeszéd be van ágyazva két másik párbeszédbe: a tagállamok és az EU szervei közötti, másrészt az EU szervei között zajló párbeszédbe.

A „párbeszéd” miről folyik? Egyrészt a bíróságok viszonyáról, itt a vizsgálandó kérdések a joghatóság és hatáskör, másrészt a jogrendszerek viszonyáról, itt az EU jog és a nemzetállami jog esetében a funkcionális elsőbbség kérdése; az európai regionális nemzetközi jog esetében a pacta sunt servanda és az alávetettség kérdése.

Identitásvédelem: a tagállami alkotmánybíráskodások is vizsgálhatják az európai uniós jogot, aminek a jogalapját a lisszaboni szerződés 4. cikkely (2): Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének. Az ide kapcsolódó fontos alkotmánybíráskodási döntések mindenekelőtt a német BVerfG Maastricht és Lisszabon ítéletei, nálunk ilyen volt korábban a 22/2012. AB döntés, legutóbb pedig a 32/2021. AB határozat.

Elmarasztalhatóság: az EU kötelezettségzegési és más eljárást is folytathat a szerződésszegő tagállamokkal szemben, ami kártérítésre kötelezést, juttatások megvonását eredményezheti. A napi politikából is jól ismert kérdés az ún. kondicionalitási eljárásról, az ehhez kapcsolódó két legutóbbi dokumentum az Eu Bíróság 2022. február 16-án kihirdetett ítélete és az Európai Parlament 2022. szeptember 15-i jogalkotási állásfoglalása volt. Jogelméletileg két dolog lényeges itt. Az egyik: az eltérő álláspontok mögött az uniós jog kötelező erejének és kikényszeríthetőségének, valamint a nemzeti identitás hivatkozott tiszteletben tartásának, valamint a 2. cikkben rögzített jogállamiságnak mint alapértéknek az eltérő értelmezése húzódik meg. A másik: nem az EU-nak mint jogállamnak a védelméről van szó, noha a publicisztikában időnként előfordul ilyen megfogalmazás. Mivel a már vázoltak szerint az EU nem állam, a jogállam/iség fogalma az EU-ra nem vihető át. Másrészt viszont a jogállamiság az EU egyik alapértéke, ezért a tagállamoktól megköveteli annak tiszteletben tartását, másrészt maga is tiszteletben tartja a jogállamiság EU szinten értelmezhető elemeit, így a jog uralmának, az alapjogok védelmének, a jogbiztonságnak és közhatalom kiegyensúlyozott gyakorlásának az elveit. (Ez utóbbi az államhatalmi ágak elválasztásának funkcionális megfelelője.)

Az európai integrációból fakadó jogosultságok és kötelezettségek eltérő értelmezéseivel találkozhatunk. Az eltérő értelmezéseket a magyar AB 32/2021. sz. döntésével és Koen Lenaerts-nak, az EU Bírósága elnökének 2021. november 21-i interjújával, az EU Bíróság

említett ítéletével és az EU Parlament állásfoglalásával kívánom bemutatni, minden estben csak a legfontosabbnak tartott mozzanatokra kitérve.

A 32/2021. AB döntés rendelkező részében leszögezi: Amennyiben az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésében meghatározott közös hatáskörgyakorlás érvényesülése hiányos, Magyarország a fenntartott szuverenitás vélelmének megfelelően jogosult az adott, nem kizárólagos uniós hatáskör gyakorlására mindaddig, amíg az Európai Unió intézményei meg nem teszik a közös hatáskörgyakorlás hatékony érvényesítéséhez szükséges intézkedéseket. (1. pont.) Továbbá: Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogának védelme az alkotmányos önazonosság részét képezi. (3. pont.)

Problemátikus számomra a „fenntartott szuverenitás” mibenléte, méghozzá attól függetlenül, hogy a szuverenitás, azaz a jogilag korlátlan állami főhatalom korábban jelzett erodálásában pillanatnyilag hol tartunk. Ezek szerint van „fenntartott” és „fenn nem tartott” szuverenitás. Ha a szuverenitás a modern állam főhatalmának a tulajdonsága, akkor ennek a tulajdonságnak hogyan lehet fenntartott és fenn nem tartott része. Ha viszont a szuverenitás valami más, akkor micsoda? Az sem jelent kielégítő megoldást, ha a szuverenitást – mint oly gyakran tapasztalhatjuk – önállóság értelmében használjuk. A fenntartott és fenn nem tartott önállóság is képtelenség. A bírált „szuverenitásvédelem” mögött valódi és jelentős probléma húzódik meg: mikor mi szolgálja jobban a magyar nép vagy nemzet érdekeit, ha úgy tetszik, a „közjót” vagy „a haza üdvét”: az állami szuverenitásból eredő, az állami főhatalmat (magát a főhatalmat, és nem valamelyik tulajdonságát!) megillető hatáskörök kizárólagos nemzetállami, vagy együttes gyakorlása, vagy azok átruházása. Ezt viszont esetenként kell mérlegelni és utóbb értékelni, jogilag is. Államelméleti álláspontom lényege: a szuverenitást nem lehet sem megosztani, sem átruházni; át lehet viszont ruházni a hatásköröket és azokat közösen lehet gyakorolni.⁴¹

Az indokolás számos jogelméleti problémát is érint, mégis csak három dolgot emelnék ki. Egyrészt a korábban kifejtettekre tekintettel jelentős, hogy ún. absztrakt alkotmányértelmezés történt, másrészt hogy az indokolás többször is hivatkozik az állam intézményvédelmi kötelezettségére, végül pedig hogy a probléma politikai lényege az EU Bíróság egyik ítéletének a végrehajtása volt, amely szerint a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó külföldi állampolgárt nem lehet minden eljárás mellőzésével áttenni a határon. Az AB a bírósági döntés végrehajtásának a mellözése mellett szolgáltatott érveket, de ezt nem az EU Bíróság hatáskörének a tagadásával, hanem az absztrakt alkotmányértelmezés segítségével érte el.

Koen Lenaerts a *Süddeutsche Zeitung* 2021. november 21-i számában megjelent interjújában a lengyel miniszterelnök egyik, az állami szuverenitásra hivatkozó megnyilvánulására azzal reagált, hogy aki egy nemzetközi szerződést megköt, az ezáltal korlátozza a szuverenitását. A nemzetállami szuverenitás nem alapoz meg semmiféle kivételt egy szerződéses kötelezettség alól. Nem lehet megkötni egy szerződést, aztán utána azt mondani, hogy én nem úgy gondoltam. Egy állam szuverén döntése, hogy belép-e az EU-ba vagy onnét kilép. Az ilyen döntésből azonban jogok és kötelezettségek fakadnak.

Hasonló felfogást képvisel az EU Parlament 2022. szeptember 15-i jogalkotási állásfoglalása. Annak B) pontja szerint az Európai Unió olyan államokból áll, amelyek szabadon és önkéntesen elkötelezték magukat az EUSZ 2. cikkében említett közös értékek mellett, amelyek tiszteletben tartják ezeket az értékeket és vállalják azok érvényesítését. Az F) pont szerint mivel az EUSZ 19. cikke az EUSZ 2. cikkében kimondott jogállamiság értékét konkretizálja, és az említett 19. cikk értelmében a nemzeti bíróságok és a Bíróság feladata

⁴¹ Egy tulajdonság nem lehet osztható, ezért a szuverenitás sem lehet az. Mc Cormick hasonlata szerint olyan, mint a szüzesség. Vagy van, vagy nincs, nincsenek darabkái. (Mac Cormick, Neil: A szuverenitásról és a posztszuverenitásról, *Fundamentum* 2003/2, 5-13. o.)

biztosítani az uniós jog teljes körű alkalmazását valamennyi tagállamban, valamint a jogalanyokat e jog alapján megillető bírói jogvédelmet.

Elméletileg és politikai szempontból kiemelt jelentőségű az EU Bíróság 2022. február 16-án kihirdetett ítélete, amelyet Magyarország kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa ügyben hozott. Az eljárás Magyarországnak 2020/2092 rendelet (a politikai publicisztikában kondicionalitási rendeletnek nevezett jogszabály) megsemmisítésére irányuló keresetével indult, amelyhez támogatóként a Lengyel Köztársaság is csatlakozott.⁴² Magyarország kérelmét elsődlegesen arra alapozta, hogy az EU-nak nem volt hatásköre a rendeletre. Az érvelésekben többek között szerepet játszott, hogy az EU a rendelettel bevezetett kondicionalitási eljárással megkerüli az EUSZ 7. cikkében szabályozott kötelezettségszegési eljárást. Ebben az összefüggésben a „feltételelességi mechanizmus” szoros illetőleg horizontális értelmezése, valamint a jogállamiság értelmezése kapott hangsúlyt.

A Bíróság a „feltételelességi mechanizmus” horizontális értelmezését tette magáévá, amely szerint az uniós költségvetés végrehajtása szempontjából releváns helyzetek nemcsak hogy az uniós jog hatálya alá tartoznak, hanem vett olyan költségvetési szabály hatálya alá is tartozhatnak, amely a jogállamiság értékének tagállam általi tiszteletben tartásához kapcsolódó, horizontális feltételelességi mechanizmus formájában fogalmazódik meg.

A Bíróság álláspontját az EU közös értékeire alapozta, és kifejtette, hogy az EUSZ 2. cikkben foglalt értékek tagállam általi tiszteletben tartása a Szerződések e tagállamra való alkalmazásából eredő valamennyi jog gyakorlásának feltételét képezi. Ezen értékek tiszteletben tartása ugyanis nem redukálható olyan kötelezettséggé, amelyet a tagjelölt országnak az Unióhoz való csatlakozása érdekében kell teljesítenie, és amely alól a csatlakozását követően mentesülhet. Jogelméletileg ez azt jelenti, hogy az értékek tiszteletben tartásának kötelezettsége és a jogosultságok kölcsönösen föltételezik egymást, ami teljes mértékben megfelel azok jogviszonyelméleti fölfogásának; továbbá azt, hogy automatikusan, a kötelezettségek teljesítése nélkül nem jár senkinek sehonnán semmi.

A normatív megállapítás elméleti alapjaként a Bíróság kifejtette, hogy amikor egy tagjelölt ország tagállammá válik, egy olyan jogi struktúrához csatlakozik, amely azon az alapvető előfeltevésen alapul, mely szerint minden tagállam osztozik az összes többi tagállammal az Unió alapjául szolgáló, az EUSZ 2. cikkben foglalt közös értékekben, és elismeri, hogy azok osztják ezen értékeket vele. Ez az előfeltevés az uniós jog természetéből adódó, sajátos és alapvető jellemzői közé tartozik, amelyek az uniós jognak a tagállami jogokhoz és a nemzetközi joghoz viszonyított autonómiájából fakadnak. Ez az a kérdés, amelyet az előbbieken a funkcionális elsőbbség kérdéseket jelöltem meg.

Témánk szempontjából a legfontosabb a Bíróság jogállam értelmezése, összevetve azt Magyarország értelmezésével. A magyar álláspont kiinduló gondolata, hogy a jogállamiság olyan eszményként, vagy legfeljebb olyan tájékozódási pontként szolgálhat, amely soha nem érhető el teljesen, és amelynek betartását viszonylagosan kell megítélni, mivel egyetlen ország sem állíthatja joggal, hogy tökéletesen eleget tesz neki. Továbbá az uniós jogalkotó sikertelenül próbálta meghatározni a „jogállamiság” fogalmi elemeit, mivel átvett azonos absztrakciós szinten megjelenő elemeket, mint például az alapvető jogok tiszteletben tartása, a megkülönböztetés tilalma és a hatékony bírói jogvédelem elve. A magyar álláspont szerint ebből az a következtetés vonható le, hogy az EUSZ 2. cikkben meghatározott értékek ösztönzik az Unión belüli politikai együttműködést, de önálló jogi tartalommal nem rendelkeznek. Ez az érvelés azt implikálja, hogy a közös értékeknek (az emberi méltóság tiszteletben tartása, a

⁴² Beavatkozóként a kereset elutasítását kérte a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, Írország, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság és a Bizottság. Az egyik oldalon két tagállam lépett föl, a másikon 10, nem szállt be a vitába 15 tagállam (Ausztria, Bulgária, Ciprus, Csehország, Észtország, Görögország, Horvátország, Lettország, Litvánia, Málta, Olaszország, Portugália, Románia, Szlovénia és Szlovákia).

szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok) egymás utáni felsorolása miatt hiányzik azok jogi tartalma. Ezzel szemben a Bíróság szerint „jogállamiság” fogalmát az „[EUSZ] 2. cikkben rögzített értéként” kell értelmezni, ez a fogalom pedig magában foglalja az említett 2. cikk a) pontjában említett elveket. Ebből következően ez a rendelkezés nem rontja le a „jogállamiság” fogalmának az EUSZ 2. cikkből eredő közös uniós értéként való értelmezését.

A magyar álláspont további eleme a nemzeti identitással való érvelés, miszerint a tagállamok nemzeti identitásának „védelmére” irányuló kötelezettségre tekintettel fontos, hogy a jogállamiságot és a jogállamiság elveit az egyes tagállamokban eltérően lehessen értékelni. A Bíróság ezzel szemben arra mutatott rá, hogy a tagállamok mellett, hogy az Unió által tiszteletben tartott, az alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésük elválaszthatatlan részét képező, önálló nemzeti identitással rendelkeznek, a „jogállamiság” fogalmát is magukévá teszik, amelyben a saját alkotmányos hagyományaikból eredő közös értéként osztoznak, és amelynek folyamatos tiszteletben tartására vállaltak kötelezettséget. Közérthetőbben megfogalmazva: az EU-hoz való csatlakozáskor a jogállamiság a magyar nemzeti identitás részévé vált.

A magyar álláspont negyedik érve arra hivatkozik, hogy a rendelet bizonyos rendelkezései sértik a jogbiztonság elvét. Ezt több megfogalmazás segítségével kívánják alátámasztani. Ezek egyike az a rendelkezés, amelyik az uniós költségvetés érintettségének „kockázata” esetén is megengedi intézkedések elfogadását, bizonytalan tartalmú és nem bizonyított esetekben is lehetővé teszi a szankcionálást. Az uniós költségvetés konkrét érintettségének hiányában ugyanis a szankciók alkalmazása önkényes és sérti a jogbiztonság elvét, mivel a Bizottság részéről lehetetlen objektíven, szakmai és ténybeli alapokon megállapítani, hogy az intézkedések meghozatalának feltételei fennállnak-e. Ezekben az esetekben az intézkedések igazolhatóságának egyedüli objektív szempontja csak a jogállamiság elve megsértésének súlya és jellege lehet. A magyar álláspontot dogmatikailag elemezve arra a belátásra jutunk, hogy az – a büntetőjogi terminológiát kölcsön véve – a veszélyeztetési tényállásokat a jogbiztonsággal összeegyeztethetetlennek tartja. Nézetem szerint a veszélyeztetési tényállások kodifikálása jogpolitikailag fokozott körültekintést igényel, de önmagukban nem jelentik a jogbiztonság sérelmét. A Bíróság a magyar állásponttal szemben először általános szinten bontja ki a jogbiztonság tartalmát (jogszabályok egyértelműsége, azok előre látható alkalmazása, a kötelezettség terjedelmének megismerhetősége), majd konkrétabb érveléssel utasítja el az említett, általam veszélyeztetési tényállásoknak nevezett rendelkezések jogbiztonságot sértő jellegét, mondván, hogy a horizontális feltételelességi mechanizmus hatályának a korlátozása megköveteli, hogy minden esetben tényleges kapcsolat álljon fenn a jogállamiság elveinek megsértése és az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekei védelmének érintettsége, illetve annak komoly kockázata között.⁴³

Ennek az EU és Magyarország vitáján messze túlmutató ítéletnek a további elemzésére terjedelmi okok miatt nincs lehetőség. Mivel ez a tanulmány jogelméleti és államelmélet szempontból vizsgálja a problémákat, arra szeretnék rámutatni, hogy az ítéletben megjelenő érvelések néhány jogbölcseleti kérdés újabb, a jelenlegi viszonyokat jobban tükröző elméleti megközelítését igénylik. Ezek között az értékek mibenlétét, értékek, deklarációk, jogi normák és elvek viszonyát, a teleologikus jogértelmezésnek a globalizációból fakadó sajátos problémáit emelném ki.⁴⁴

⁴³ Úgy tűnik, a jogállam fölfogások ellentétessége dacára mégis hat a magyar belpolitikára a jogállamnak az EUSZ 2. cikkében kifejeződő felfogása és a kondicionalitási eljárás. Egyes hírek és azok „tálalása” szerint „Már a bíróságok függetlenségét is hajlandó garantálni a kormány, csak Brüsszel adjon már pénzt.” (444!!! nov.8.)

⁴⁴ 2022. októberében jelent meg Az Európai Unió Bíróságának jogértelmezési módszerei címmel Koen Lenaerts és José A. Gutiérrez-Fons könyve az 2022 az ORAC kiadásában.