

BLUTMAN LÁSZLÓ
egyetemi tanár (SZTE ÁJTK)

TÖRÉSVONALAK AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGON: MIT LEHET KEZDENI A NEMZETKÖZI JOGGAL?

Működésének első tizenöt évében a magyar Alkotmánybíróság bizonytalan volt abban, hogy mit kezdjen a nemzetközi joggal. A bizonytalanságot ellentmondásos megállapítások jelezték. 2005-től valamelyest konszolidálódtak a kapcsolódó, fontosabb tételek.¹ (Ettől kezdve a testület már inkább az Európai Unió jogával küzdött, keresve annak alkotmányos helyét.) Ez az állapot kitartott majdnem az Alaptörvény hatálybalépéséig, amikor ismét komolyabb ellentétek kezdtek kibontakozni a nemzetközi jog szerepét illetően.² Az új alkotmányi szöveg e fejleményt nem indokolta. A nemzetközi jog helyét körbeíró alkotmányi rendelkezések változása – a hatályát veszített Alkotmány 7. § (1) bekezdése, majd az Alaptörvény Q) cikke – szövetség szinten nem hozott lényegi eltérést a már addig is dualista alkotmánybírói gyakorlathoz képest. Azóta az alkotmánybírák nagyrészt kicserélődtek, de a nemzetközi jog helyzetét illető ellentétes nézetek a mai napig ütköznek egyes határozatokban.

A következőkben a fontosabb törésvonalakat térképezem fel az Alaptörvény hatálybalépése utáni gyakorlatban. Itt három előzetes, általános probléma mutatkozik. Először is, nincs hely minden olyan apró és gyakorlati jelentőség nélküli felfogásbeli különbségre kitérni, amikor bizonyos kérdésekben csak egy-egy alkotmánybíró fogalmaz meg eltérő megközelítést a többséggel szemben.³ Másodsor, a helyenként túl általános vagy homályos megfogalmazások miatt a határozatok maguk is értelmezésre szorulnak. Harmadszor, az alkotmánybírák nézete időközben változhat, vagy ellentmondásosak lehetnek a megnyilvánulásai (pl. eltérő megközelítést alkalmazó többséghez csatlakoznak), így néha nehéz kiszűrni, hogy egy-egy felfogás mellett pontosan kik állnak.⁴

1. AZ „ÖSSZHANGSZABÁLY” MEGÍTÉLÉSE [ALAPTÖRVÉNY Q) CIKK (2) BEKEZDÉS]

A nemzetközi jog érvényesülésével kapcsolatos egyik kulcsfontosságú kérdés annak megállapítása, hogy milyen következményei vannak az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésében foglaltak megsértésének (a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának követelménye). A hatályát veszített Alkotmány hasonló rendelkezésének értelmezésénél [7. cikk (1) bekezdés] korábban az

Alkotmánybíróságon általános egyetértés alakult ki: az összhang megbomlása alkotmányellenes helyzetet eredményez.⁵

Ez *másodfokú alkotmányellenességet* jelent, amikor két (nem alkotmányi) jogi rendelkezés áll ellentétben egymással, amely konfliktus azonban egyben sérthet valamilyen alkotmányi szabályt is, tehát a normakonfliktus alkotmányi kérdéssé válik (háromoldalú konfliktushelyzet).⁶ Esetünkben egy magyar jogi rendelkezés kerül konfliktusba egy Magyarországra nézve kötelező nemzetközi jogi normával, és ez egyben sérti az Alaptörvény Q) cikkét, tehát alaptörvény-ellenes (a továbbiakban egyszerűsítve: alkotmányellenes) helyzet keletkezik. Újabban, az Alaptörvény hatálybalépése után, az Alkotmánybíróságon belül az összhangszabály értelmezésére vonatkozó egyetértés megbomlott. E tekintetben háromféle nézet különíthető el.

Először is, a testület túlnyomó többsége továbbra is úgy véli, hogy a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának megbomlása *alkotmányellenes helyzetet* eredményez, és ennek orvoslására az Abtv. nyújt iránymutatást.

Egy másik megközelítésként megjelent olyan kisebbségi vélemény, mely szerint az összhang megbomlása nem eredményez alkotmányellenes helyzetet, tehát egy nemzetközi joggal ellentétes belső jogszabály nem lesz alkotmányellenes. Az alkotmányi rendelkezés ugyanis egyszerűen egy államcélrt rögzít, mely az összhang biztosítására irányul. Ennek az állam azzal tesz eleget, hogy biztosítja azt az intézményi-eljárási mechanizmust, mellyel a nemzetközi joggal ellentétes belső jogi normák kiküszöbölhetőek (pl. a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata az Alkotmánybíróság által).⁷

A Salamon, Balsai és Szívós alkotmánybírákhoz köthető megközelítés az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésében az összhang követelményének igen szűk értelmezést ad. A megközelítés tulajdonképpen egyetlen érvre támaszkodik. Az Alaptörvény és az Abtv. megkülönbözteti az alaptörvény-ellenesség és a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló eljárásokat, tehát a belső jog nemzetközi joggal való konfliktusa nem eredményez alkotmányellenes helyzetet. Ez ellen két fontos érv szól. Egyrészt, a felfogás nem tudja magyarázni, hogy olyan nemzetközi jogi normákkal való ellentét, melyek nem nemzetközi szerződésen alapulnak (pl. nemzetközi szokásjog), miért az alkotmányellenes-

ség vizsgálatára irányuló eljárásban küszöbölhető ki (pl. utólagos absztrakt normakontroll vagy bírói kezdeményezés). Másrészt, az összhangszabály a *pacta sunt servanda* elvét érvényesíti alkotmányi szinten az állam nemzetközi jogi kötelezettségei tekintetében.⁸ A *pacta sunt servanda* nemcsak a magyar jog, hanem a nemzetközi jog egyik legfontosabb elve.⁹ Aligha lehet egyszerűen államcélnek tekinteni egy ilyen alapvető elv betartását, mely sérelmének konkrét esetben, normatív szinten így nem lennének különösebb következményei.¹⁰

A harmadik – egyfajta köztes – megközelítést Dienes Oehm E. és Varga Zs. A. alkotmánybírák jegyzik. Eszerint a nemzetközi szerződésbe ütközése egy belső jogszabálynak csak kivételesen lehet alkotmányellenes a Q) cikk (2) bekezdése alapján. Ezen alkotmányi rendelkezésre alkotmányellenességet alapozni kivételesen, bizonyos feltételekkel lehet, mert a nemzetközi szerződésbe ütközés még önmagában nem alkotmányellenes.¹¹ A különvéleményből azonban nem derül ki, hogy konkrétan milyen feltételek mellett lehetne alkotmányellenességet alapozni önmagában a Q) cikk (2) bekezdésére, így e felfogás nehezen értékelhető, bár hasonló érv szólhat mellette, mint az előző megközelítés mellett.

2. A NEMZETKÖZI JOG ÁLTALÁNOSAN ELISMERT SZABÁLYAI

A nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak [Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés első mondat] körével és alkotmányi helyzetével kapcsolatban az Alkotmánybíróság joggyakorlata továbbra sem tisztult le, az Alaptörvény hatálybalépése után sem. Bár a kapcsolódó kérdéseknek nagyobb részben csak elméleti jelentősége van, a válaszok a jogról, a magyar jogrendszerrel kialakított mélyebb felfogásra is utalhatnak. Néhány törésvonalat így érdemes jelezni.

2.1. HÁROM KISEBB TÖRÉSVONAL

(1) Továbbra sem egyértelmű, hogy mi e szabályok köre a magyar alkotmányos rendben. Van olyan AB-határozat, mely az általánosan elismert szabályokat egyszerűen azonosítja a nemzetközi szokásjoggal, és ennek egyben a nemzetközi *ius cogens* a „legbelső magvát” képezi.¹² Van, amikor a szokásjog mellett ide sorolják a nemzetközi jog általános elveit is (ez önmagában nem jogforrás a nemzetközi jogban, és maguk is lehetnek szokásjogi vagy szerződéses normák).¹³ Ugyanakkor valószínűleg téves a civilizált nemzetek által elismert jogelveket [l. a Nemzetközi Bíróság Alapszabályainak (Statútum) 38. cikk (1) bekezdés c) pontja] belefoglalni e szabályok körébe.¹⁴ Itt nem lehet szó a nemzetközi jog általánosan elismert szabályairól, mert egyrészt ezek az elvek eredetüket tekintve nem nemzetközi jogi szabályok; másrészt elvileg és fogalmilag nem általánosan elismertek (csak a fejlett jogrendszerrel rendelkező államok elismerése a feltétel). Így aligha feleltethetőek meg az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdésében említett fogalomnak.

(2) Továbbra is fennáll nézetkülönbség abban a tekintetben, hogy milyen joghatása van az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés első mondatának (a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadása). Jelenleg a „generális transzformáció” elmélete tűnik többségi véleménynek, mely elmélet alapjait az 53/1993. AB határozat vetette meg.¹⁵ Eszerint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai a belső jog részét képezik, mert az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés első mondata [korábban az Alkotmány 7. cikk (1) bekezdése] e szabályokat (és a jövőben keletkező ilyen szabályokat) általánosan a belső jogba transzformálta (és keletkezésükkor folyamatosan transzformálja). Az elméletet – melyet mesterkéltége miatt számos kifogás ért a szakirodalomban – újabb határozatok is megerősítették.¹⁶

Van egy másik megközelítés, mely szerint ezen alkotmányi rendelkezés nem végez el semmilyen transzformációt, ez egy egyszerű adopción szabály, mely monista alapon utat nyit a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak a belső jogba. E felfogás még ugyancsak az Alaptörvény előtti időkből gyökerezik.¹⁷ Úgy néz ki, hogy újabban ezt követi – a többséggel szemben – Pokol alkotmánybíró is.¹⁸

(3) Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés első mondatának joghatásával kapcsolatban – más szempontból nézve – felbukkant egy igen sajátos nézet is. Már korán kialakult azon alkotmánybírói doktrína, hogy az alkotmányértelmezésnek *Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeivel összhangban* kell történnie, ezt újabban megerősítette a 34/2013. AB határozat is.¹⁹ Ebből ugyancsak alaptétel a nemzetközi jog *általánosan elismert szabályainak* megfelelő alkotmányértelmezés.²⁰ A nemzetközi jog tehát *kötelező értelmezési támponttá* vált az alkotmányi (és alkotmány alatti) jogszabályok értelmezésénél.

Bár voltak, akik ezt a doktrínát korábban is tagadták (pl. Bragyova alkotmánybíró),²¹ újabban más irányból és más alapon érkezett kifogás. Pokol alkotmánybíró úgy véli, hogy az alkotmányértelmezésnél csak Magyarország nemzetközi szerződésen alapuló (kifejezetten, írásban elfogadott) kötelezettségei játszhatnak szerepet, a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai nem, mert ez a szuverenitást sértené, sőt annak feladását jelentené.²² Ennek megalapozása érdekében átértelmezte a Q) cikk (3) bekezdés első mondatát oly módon, hogy a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadása mindössze a nemzetközi szerződések megkötésének keretszabálya, és annyi a joghatása, hogy Magyarország nem köthet olyan nemzetközi szerződést, mely szemben áll ilyen általános szabályokkal.

Ez az álláspont meglepő egy, a textualista megközelítést gyakran hangoztató alkotmánybírótól. Az alkotmányi szöveg egyetlen olvasata sem támogat egy ilyen megszorító értelmezést, hiszen semmi nem utal arra, hogy csak nemzetközi szerződéskötésnél kellene a normát alkalmazni. Ha így lenne, az alkotmányozó odaírta volna. Nincs tudomásom róla, hogy valaha bárki is így értelmezte volna ezt a szöveget. Ráadásul, rápillantván azon szokásjogi normák körére, melyeket például a Nemzetközi Bíróság a mai nemzetközi jogban elismer,²³

aligha gondolnánk, hogy alkalmazásuk az alkotmányértelmezésnél veszélyeztetné a magyar szuverenitást. Nem világos ugyanakkor, él-e még jelenleg is (kisebbségi álláspontként) ez a különös megközelítés, mert a legújabb gyakorlatban nem találtam nyomát.

2.2. AZ ÁLTALÁNOSAN ELISMERT SZABÁLYOK ALKOTMÁNYOS HELYE

Lappangó, de erős ellentét érzékelhető annak megítélésében, hogy a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak, és különösen, ennek részeként a nemzetközi jog feltétlen érvényesülést kívánó szabályainak (nemzetközi *ius cogens*) mi az alkotmányos helye. Az egyes, vonatkozó megállapítások nem teljesen világosak, a következményeik és egymáshoz való viszonyuk is homályos. Az is bizonytalan, hogy egyes alkotmánybírák mely álláspont mellett állnak. Mindezzel együtt, talán három megközelítés szűrhető ki.

(1) Láthatóan a jelenlegi többség is követi az 53/1993. AB határozatot abban, hogy a nemzetközi *ius cogens* norma alkotmányi rendelkezéssel szemben érvényesülhet (annak alkalmazását kizárhatja).²⁴ Azonban az Alkotmánybíróság újabban korlátozta azt a doktrínát, mely a nemzetközi jogot az alkotmányértelmezés *kötelező* támpontjává teszi: csak addig köteles figyelembe venni értelmezési támpontként, amíg az összeegyeztethető az Alaptörvény értékrendjével.²⁵ Nem világos, hogy ez kiterjed-e a *ius cogens* érvényesülésére (és kizáró joghatására) is. Ebben a felfogásban a nemzetközi *ius cogens* legalábbis az *alkotmányi rendelkezésekkel egy szinten érvényesül*, ugyanakkor a nemzetközi jog általánosan elismert többi szabályának (pl. *ius cogens*nek nem minősülő szokásjogi szabályoknak) már nincs kivételezett szerepe, csak alkotmány alatti normaként jönnek számba.

(2) Az Alkotmánybíróság több határozatban világossá tette, hogy az alkotmányi rendelkezéseknek meg kell felelniük bizonyos normatív mércéknek, amelyek alapján azok értékelhetők (az *alkotmányos legalitás tartalmi követelményei*). E mércék – csak a nemzetközi jogot érintően – a vonatkozó négy AB-határozat alapján a következőképpen summázhatók:²⁶

61/2011. AB határozat (hatályon kívül): (i) nemzetközi *ius cogens* normái, alapelvei és alapvető értékei; (ii) a Magyarországra nézve kötelező nemzetközi szerződésekbe foglalt alapelvek; (iii) egyes, nemzetközi szerződésekben vállalt magyar kötelezettségek (melyek alapját képezik annak, hogy az alkotmány egyes részei megváltoztathatatlan jellegűek).

12/2013. AB határozat: (i) a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai, az azokban megjelenő alapvető elvek és értékek; (ii) az alapvető jogok védelmi rendszerének nemzetközi jogi ága.

45/2012. AB határozat: (i) nemzetközi egyezményekbe foglalt, a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek és alapvető demokratikus szabadságjogok; (ii) az előbbiekkal egybeeső *ius cogens*.

9/2018. AB határozat: a nemzetközi *ius cogens* normái, alapelvei és alapvető értékei (egyértelműen idézi).

Ami meglepő, hogy a határozatok vonatkozó részei lényegesen eltérnek egymástól. Van, amelyik főleg a *ius cogens*re szorítkozik az 53/1993. AB határozat szellemében; más már bevonja az egész nemzetközi szokásjogot, sőt a nemzetközi szerződéses kötelezettségeket is. Nemcsak nemzetközi jogi normák bizonyos csoportjaira utalnak, hanem az ahhoz kapcsolódó egyéb normatív, metajogi követelményekre is (értékek). Ráadásul vannak értelmezhetetlen kitételek is (pl. a nemzetközi *ius cogens* „alapelvei”). Nagy a bizonytalanság, hogy ezen magasabb rendű normatív mércék miben állnak, egyes esetekben mennyiben jogi jellegűek, és milyen forrásból erednek. A magasabb rendű normákat meg lehet találni az alkotmányon belül (az alkotmányi normák hierarchizálásával), de lehet alkotmány feletti normákban is gondolkodni. Az alkotmány feletti normák érvényesülése alapulhat alkotmányi rendelkezésen, az adott alkotmányos jogrend általános elvein, de természetjogi felfogáson is. Mindezek miatt, biztosan csak két következtetés vonható le e vegyes felsorolásból: egyrészt az alkotmányos legalitásnak vannak a nemzetközi jogban gyökerező tartalmi követelményei; másrészt a nemzetközi *ius cogens* bizonyosan köztük van, mert mindegyik felsorolás része – vagy kifejezetten, vagy egy nagyobb normacsoport részeként.

Mivel az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre tartalmi okokból megsemmisíteni alkotmányi (alkotmány módosító) szabályt, ezért ezek érvénytelenítő elsőbbséggel nem rendelkeznek alkotmányi rendelkezésekkel szemben, de mércéként *alkotmány feletti normaként* viselkednek. Nem világos, hogy ez mennyiben fedi logikailag az előző pontban foglalt álláspontot. Úgy néz ki, van az alkotmánybíráknak egy csoportja, mely mindkét álláspontot elfogadja (pl. Balsai, Dienes-Oehm, Szalay, Szívós, Stumpf).

(3) Vannak kisebbségi vélemények, amelyek – a korábbi alkotmánybírói határozatokkal is szemben állva – tagadják, hogy bármilyen nemzetközi jogi szabály érvényesülhetne alkotmányi szabályokkal szemben vagy egyáltalán az alkotmányi szabályok szintjén. Nem egyszerű megállapítani, hogy mely alkotmánybírók sorolhatók ezen felfogáshoz, mert az álláspontok időnként változnak, vagy nem egyértelműek. Ilyen tartalmú kisebbségi véleményt már tett le az asztalra pl. Dienes-Oehm és Varga Zs. (nem egyértelmű megfogalmazással), Stumpf (egyik korai párhuzamos indoklásában) és Juhász, valamint Pokol alkotmánybíró.²⁷ Ugyanakkor ők (Varga Zs. A. kivételével) csatlakoztak azon többséghez is, mely a 16/2014. AB határozatban fenntartotta a régi doktrínát a nemzetközi *ius cogens* kivételes, alkotmányi szintű helyzetéről, és kivétel nélkül csatlakoztak azon többséghez, mely a 9/2018. AB határozatban a nemzetközi *ius cogens*st egyfajta alkotmány feletti mércének tekinti.

Bár az álláspontok itt meglehetősen elmosódtak, a problémának van egy másik oldala. Ha úgy tesszük fel a kérdést, hogy vannak-e az alkotmányozó hatalomnak nemzetközi jogi korlátai, már határozottabb nézetek vehetők ki.

2.3. AZ ALKOTMÁNYOZÓ HATALOM NEMZETKÖZI JOGI KORLÁTAI

Az alapkérdés abban összegezhető, hogy a nemzetközi jog köti-e az alkotmányozó hatalmat, azaz a nemzetközi jog tartalmi korlátot jelent-e új alkotmányi rendelkezések elfogadása során. Ezzel ritkán kell az Alkotmánybíróságnak foglalkoznia. A 12/2013. AB határozat (az Alaptörvény IV. módosítása) tartalmaz egy olyan kitétel, melyen elvi vita kerekedett. A többség a „mindenkori törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjedő korlátok” létrehozására utalt,²⁸ mely többek között a nemzetközi jog általános szabályaiból és a nemzetközi kötelezettségek teljesítésének szükségességéből fakad. A többség szerint tehát az alkotmányozó hatalmat korlátozzák bizonyos nemzetközi jogi kötelezettségek (emelt álltak pl. Balsai, Dienes-Oehm, Stumpf, Szalay, Szívós alkotmánybírák).

Ez a kitétel további kétféle, eltérő felfogást dobott a felszínre. Az egyik tagadja, hogy az alkotmányozó hatalommal szemben léteznének ilyen korlátok, mert az alkotmányozó jogilag korlátozhatatlan (Juhász és Pokol alkotmánybírák).²⁹ A másik szerint a nemzetközi jognak lehet ugyan korlátozó szerepe, de ez legfeljebb közvetett (azaz a korlát nem normatív, hanem faktuális), (Salamon alkotmánybíró).³⁰ Mivel a kérdés ilyen kifejezett, éles formában azóta nem merült fel AB határozatban, és az Alkotmánybíróság tagjai is részben kicserélődtek, de az egyes alkotmánybírák álláspontja is változhat, így lehetetlen megmondani, hogy jelenleg milyen felfogások, milyen súllyal érvényesülnének a kérdésben. A vitának csak elméleti jelentősége van, mert az Alkotmánybíróság következetesen elzárkózik attól, hogy alkotmányi rendelkezés tartalmát alkotmányosági vizsgálatnak vesse alá.

Láthattuk az előző pontban, az Alkotmánybíróság mindenkori többségétől nem áll távol, hogy alkotmányi rendelkezésekkel szemben elismerjenek olyan normákat, melyek korlátozhatják egyes alkotmányi rendelkezések érvényesülését, és amelyekre így az alkotmányozó hatalomnak is tekintettel kell lenni (l. pl. a kiemelt négy határozatot.) Itt a nemzetközi jog szempontjából az a kulcskérdés, hogy a *pacta sunt servanda* elvnek mi a jelenlegi magyar alkotmányos rendben a pontos helye, és melyek az érvényesülési lehetőségei. Ez az elv áll az Alaptörvény Q) cikke, és általában a nemzetközi jog belső jogban való érvényesítése mögött. A kérdés, hogy a mindenkori alkotmányozót köti-e a nemzetközi jog, voltaképpen azt a kérdést takarja, hogy a *pacta sunt servanda* elve mennyiben köti az alkotmányozó hatalmat. Itt a megközelítések már nagyon különbözhetnek.

Például a fentiekkel szemben a tiszta közjogi pozitívizmus jellemzően tagadja az alkotmány feletti normák létét, és az alkotmányi rendelkezések közötti hierarchiát (tehát az alkotmányon belüli magasabb rendű és alacsonyabb rendű normák létét) is, amennyiben erre nincs kifejezett alkotmányi rendelkezés. E kérdésben a közjogi pozitívizmus, ha nem is tiszta formájában, de az Alkotmánybíróságon belül is megjelenik, rendszerint erős kisebbségben. (A 61/2011. AB határozatnál l. Paczoly és Stumpf alkotmánybírák párhuzamos indo-

kolását,³¹ a 12/2013. AB határozatnál l. Juhász és Pokol alkotmánybírák párhuzamos indokolásait). Itt a *pacta sunt servanda* elvnek nincs kitüntetett szerepe, és a Q) cikk nem transzferálhat más alkotmányi rendelkezések mellé vagy fölé nemzetközi jogi normákat, mert a Q) cikk maga is egyenrangú bármely más alkotmányi rendelkezéssel. (Az egyenrangú alkotmányi rendelkezések között az esetleges normakonfliktusokat nem hierarchiát felállítva, hanem a szokásos jogtechnikai eszközökkel lehet feloldani). Ebből a megközelítésből az is következne, hogy az alkotmányozó hatalmat a nemzetközi jog nem köti. Azonban meglátásom szerint, e kérdésben jelenleg legfeljebb egy-két alkotmánybíróhoz köthető olyan álláspont, mely közelít a fenti tiszta pozitívista állásponthez (Juhász és Pokol alkotmánybírák).

3. MILYEN SZEREPE VAN A NEMZETKÖZI SZERVEK (BÍRÓSÁGOK) HATÁROZATAINAK?

Az alcímben jelzett probléma úgy foglалható össze, hogy az Alkotmánybíróságnak mekkora az értelmezési szabadsága, ha egy olyan nemzetközi szerződést értelmez, melynek értelmezését nemzetközi szervek is elvégzik. Mennyiben kell figyelembe venni a nemzetközi szerv által nyújtott értelmezést? A nemzetközi szerv lehet nemzetközi bíróság (itt leggyakrabban az Emberi Jogok Európai Egyezményét alkalmazó Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletei merülnek fel). De lehet egyéb nemzetközi szerv is, például az ENSZ menekültügyi főbiztosa akár az 1951-es genfi menekültgyezmény, akár az 1954-es New York-i hontalansági egyezmény értelmezésénél.³²

A Magyarországra kötelező nemzetközi szerződések közül, a kérdés eldöntésének legnagyobb tétje az Emberi Jogok Európai Egyezményénél mutatkozik. Ennek több oka is van: (i) az egyezmény az Alaptörvényben biztosított alapjogok egy részének értelmezésénél kötelező értelmezési támpont (l. az előbbiekben említett, vonatkozó alkotmánybírói doktrínát); (ii) ez a leggyakrabban felhívott nemzetközi egyezmény az Alkotmánybíróság joggyakorlatában; (iii) az alapjogi szabályozás sajátossága miatt, az egyezményben biztosított jogoknál állandóan értelmezési problémák merülnek fel. Ráadásul, az egyezmény nemcsak az Alaptörvény értelmezéséhez járulhat hozzá, hanem maga is alkotmányos mérce, amennyiben a magyar alkotmány alatti jogszabályok nem lehetnek ellentétesek vele, különben sérül a Q) cikk (2) bekezdésében foglalt összhangszabály. Mivel az egyezmény tárgyi hatálya igen széles, a konfliktus lehetősége sok belső jogi szabályozásnál megnyílhat. Az egyezmény mindkét funkciójánál (értelmezési támpont és alkotmányos mérce) az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) által hozott határozatok alkalmazása hasonló problémákat vet fel.

Az EJEB határozatainak használhatóságára nézve, már a 2012 előtti alkotmánybírói joggyakorlatban is többféle megközelítés alakult ki.³³ Az Alaptörvény alkalmazásánál, pedig talán ez a leginkább és legtöbbször vitatott kérdés a nemzetközi joggal összefüggésben. Érdekes módon, más nemzetközi szerv határoza-

tainál, állásfoglalásainál – melyek legtöbbször nem is kötelezőek – nincs nagy nézeteltérés: időnként több alkotmánybíró is használja őket álláspontjának alátámasztására. Az EJEB határozatainak használatára nézve viszont mindig kiújul a vita, noha Magyarország kifejezetten elismerte a bíróság joghatóságát, határozatai (a konkrét ügyekben a felekre) kötelezőek, és sok magyar ügyben dönt, tehát a magyar állam joghatósága alá tartozó tényállásokat, élethelyzeteket – közvetve magyar jogszabályokat is – rendszerint megítél, értékeli.

Az alapjogok védelmének, az Alkotmánybíróság kialakított egy alaptételt, melyet mind a mai napig érvényesít: az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogi jogvédelem minimális szintje nem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi jogban, a „nemzetközi jogvédelmi mechanizmusokban” kialakult jogvédelem szintje.³⁴ Ebből az is következik, hogy az alkotmánybírói gyakorlat nem mehet az EJEB jogvédelmi szintje alá, amennyiben az Alaptörvény az alapjog lényegi tartalmát úgy határozza meg, mint az Emberi Jogok Európai Egyezménye.³⁵ Ennek alapján az EJEB határozatai nem kerülhetők meg, de miképpen lehet felhasználni őket?

Az alkotmánybírók eltérő megközelítéseket képviselnek. A fő választóvonal azon szempont mentén alakult ki, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése alapján az EJEB joggyakorlatát *köteles-e* alapul venni az emberi jogi egyezmény normatív tartalmának meghatározása során (*kötött értelmezés*), vagy ilyen kötelezettsége nincs (*autonóm értelmezés*). A két fő irányzat ebben a kérdésben másként értelmezi az összhangszabályból az Alkotmánybíróságra háruló következményeket. A fő irányzatokon belül vannak árnyalatok. Összességében négy megközelítés szűrhető ki (ez talán legélesebben a 21/2018. AB határozatban mutatkozott meg).

4.1 AZ ELSŐ MEGKÖZELÍTÉS: MÉRSÉKELTEN KÖTÖTT ÉRTELMEZÉS

E megközelítés szerint, melynek jelenleg a testületben legalább relatív többsége van, nem lehet eltekinteni egy nemzetközi szerződés értelmezésére feljogosított nemzetközi szerv gyakorlatától: „a nemzetközi szerződésből fakadó, Magyarországot terhelő kötelezettség feltárása során (vagyis a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata esetén) nem csak a nemzetközi szerződés szövegét, hanem az annak értelmezésére feljogosított szerv joggyakorlatát is alapul veszi”, de „érvelését ugyanakkor nem önmagukban az EJEB egyes ítéleteire, hanem közvetlenül az Egyezményre alapozhatja”.³⁶ (A tételt itt támogatták Sulyok, Balsai, Horváth, Hörcher-né, Schanda, Szabó és Szalay alkotmánybírók.)

Az álláspont finom kompromisszumokat tükröz: nem lehet ugyan eltekinteni a nemzetközi joggyakorlattól, de e nemzetközi joggyakorlatot az Alkotmánybíróság értelmezi (állapítja meg), és ennek során nem kell külön hivatkozni az EJEB konkrét határozataira sem (az „*absztrakt joggyakorlat*” koncepciója). A hivatkozott határozatban az Alkotmánybíróság úgy értelmezte az egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikkét

(a tulajdon békés élvezetéhez való jog), hogy egyetlen EJEB-ítéletet sem hozott fel, csak rögzítette, milyen alaptételeket tartalmaz (álláspontja szerint) az EJEB gyakorlata, l. [18] bekezdés.

Az alapként szolgáló EJEB-joggyakorlat kétféle értelemben is absztrakt. Egyrészt az egyedi ügyekben hozott – nem mindig ellentmondás nélküli – EJEB-ítétekből próbál az Alkotmánybíróság valamilyen normatív tartalmat absztrahálni, értelmezni. Másrészt, a megállapított, az egyezmény tartalmának betudott normatív tételeket nem kívánja minden esetben konkrét EJEB-határozatokhoz kötni, azokból levezetni, hanem a nemzetközi joggyakorlat (látens) értelmezésének eredményét közli velünk. (Ez nem jelenti, hogy nem szabad konkrét EJEB-ítéleteket felhívni, csak annyit, hogy nem kötelező.) Az Alkotmánybíróság előtt így megnyíló, az EJEB joggyakorlatára vonatkozó viszonylag széles értelmezési tér miatt, az európai egyezmény értelmezése *mérsékeltlen kötött* lesz. A megközelítés már korábban is felbukkant az alkotmánybírói joggyakorlatban (pl. a zárkaméret-határozat).³⁷ Azonban markánsan jelent meg a 21/2018. AB határozatban (rokkantsági ellátás), feltehetően a többségi véleményt több oldalról támadó különvélemények hatására.

Kivételképpen, az irányzat egy esetben a döntést konkrét EJEB-határozatra vagy -határozatokra alapozza, és nem valamiféle absztrakt joggyakorlatra. Ez akkor áll elő, ha (i) az EJEB előtt az adott ügyben az alperes Magyarország (ekkor az ítélet kötelező az államra); (ii) az EJEB a határozatában valamilyen magyar jogszabályi rendelkezés alkalmazásából fakadó állítólagos egyezményesértést értékel; (iii) az Alkotmánybíróságnak ugyanazon magyar jogszabályi rendelkezés alkotmányosságáról vagy nemzetközi szerződésbe ütközéséről kell döntenie. Ez volt a helyzet például a vallási közösségek jogállásáról szóló AB-határozat esetében.³⁸ A konkrét EJEB-határozat kivételes, kötelező figyelembevételét az indokolja, hogy ebből derül ki valamely magyar jogi rendelkezés egyezményesértő jellege, és ennek alapulvételével szükséges olyan alkotmánybírói döntést hozni, mely megelőzi, hogy a magyar bíróságok egyezményesértő jogszabályt kényszerüljenek alkalmazni.³⁹

A mérsékeltlen kötött értelmezést alkalmazó felfogás kétségtelenül nagyfokú óvatosságot tükröz, melyet az EJEB gyakorlatának következő sajátosságai alátámaszthatnak. (i) Az EJEB ítéletei nem kötelezőek általában, csak a konkrét ügyben a felekre nézve. (ii) Kétséges, hogy egy-egy EJEB-ítéletben foglalt megállapításokból milyen normatív következmények vonhatók le egy, az alperestől különböző másik államban alkalmazott jogi szabályozás vonatkozásában. Ez legtöbbször sok bizonytalanságra épülő értelmezés kérdése. (iii) Az EJEB joggyakorlata egy-egy kérdésben eltérő, sőt ellentmondásos lehet, így az egyezmény normatív tartalmának kiszűrése nem mindig egyszerű. (iv) Az EJEB és a magyar Alkotmánybíróság hatáskörének eltérései: az előbbi egyedi ügyeket vizsgál, míg az utóbbi elsősorban (bár nem kizárólag) jogszabályok alkotmányosságának kérdésében dönt (absztrakt jogértelmezés). Az ebből fakadó problémával az Alkotmánybíróság már régen

birkózik. A felvetés igen korán megjelent egy sokszor hivatkozott *Tersztyánszky-Zlinszky* különvéleményben, amely szembe állította az Alkotmánybíróság absztrakt jogértelmezését és az EJEB konkrét, egyedi ügyekben döntő határozatait, és e különbség miatt az Alkotmánybíróság számára nem mindig használható a strasbourgi gyakorlat.⁴⁰

Összefoglalóan, a mérsékelt kötött értelmezést alkalmazó felfogás kulcstételei a következőképpen rekonstruálhatók: (i) az emberi jogi egyezmény értelmezésének alapja az EJEB joggyakorlata, mert e joggyakorlat „bontja ki” az egyes egyezményi rendelkezések tartalmát; (ii) az Alkotmánybíróság a saját döntésének megalapozásaként értelmezi és megállapítja az EJEB joggyakorlatát, de ezt megteheti anélkül is, hogy konkrét EJEB-ítéleteket felhívna a határozatában; (iii) az így megállapított absztrakt joggyakorlat normatív tartalmát az Alkotmánybíróságnak alapul kell venni az egyezmény értelmezése során [e kötelezettség az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésén alapul]; (iv) kivételes esetben az Alkotmánybíróság köteles lehet egyes, konkrét EJEB-ítéletet követni, és alapul venni döntéséhez.

4.2. A MÁSODIK MEGKÖZELÍTÉS: ERŐSEN KÖTÖTT ÉRTELMEZÉS

A második megközelítés szerint (Czine és Stumpf alkotmánybírák) az „absztrakt joggyakorlat” felhívása elégtelen, az Alkotmánybíróságnak *konkrét, hivatkozott EJEB-határozatokból* kell leszűrnie (megállapítania) a joggyakorlatot (a „*leszűrt joggyakorlat*” koncepciója). Nem lehet megkerülni az egyes, fontosabb EJEB-határozatok felhívását, az abban foglalt értelmezési szempontok alkalmazását, mert átláthatónak kell lennie, hogy mire alapozza a megállapításait az Alkotmánybíróság, amikor a strasbourgi joggyakorlat eredményeit rögzíti.⁴¹

E felfogást támogathatja az is, hogy az EJEB joggyakorlatát nem olyan nehéz kezelni, mint az első pillantásra látszik. Minden értelmezési bizonytalanság ellenére, abból az emberi jogi egyezmény normatív tartalmának legtöbb (az EJEB által már tárgyalt) eleme viszonylag jól kiszűrhető: egy-egy jog tekintetében a kulcstételek azonosíthatóak, az alapügyek – melyekre a strasbourgi bíróság ismételt hivatkozik – elkülöníthetők, az esetleges ellentmondások feloldhatók. Az Alkotmánybíróság természetesen tisztában van azzal, hogy az EJEB egyedi ügyekben hozott határozataiban foglalt megállapításokat csak bizonyos absztrakció és hasonlósági viszony megállapítása után lehet átfordítani valamilyen magyar tényállás vagy jogszabály értékelésére. Ezzel együtt korábban kiemelte, hogy „az Alaptörvény Q) cikkéből fakadóan tartózkodnia kell attól, hogy az EJEB által egyezményesértőnek nyilvánított jogi megoldást az Egyezménnyel összeegyeztethetőnek értékeljen”.⁴² Mivel a testület ebben a határozatban a *jogi megoldásra* nem csak magyar ügyek összefüggéseiben utalt, ezt a kitétel akár az erősen kötött értelmezés melletti megnyilvánulásként is értékelhetjük – különös tekintettel a részletesen áttekintett, vonatkozó EJEB-joggyakorlatra.

Az erősen kötött értelmezés azonban nem csak olyan jogtechnikai kérdésben különbözik, hogy mennyiben kell konkrét EJEB-határozatokra hivatkozni. Az EJEB következetes jogértelmezéséből bontakozik ki a nemzetközi jogvédelem minimális szintje, így az EJEB gyakorlata – bizonyos feltételekkel – az alkotmányi alapvető jogok alkotmányos tartalmává válik.⁴³ Ez a megközelítés áll a legközelebb a hatályát veszített Alkotmányt alkalmazó korábbi Alkotmánybíróság többségi álláspontjához: az egyes EJEB-ítéletek nem kötelezőek ugyan az Alkotmánybíróságra (a normatív relevanciájú magyar ügyek kivételével), de az EJEB *következetes* joggyakorlatától nem lehet eltekinteni az alkotmány értelmezésénél vagy a nemzetközi egyezményben foglalt kötelezettségek tartalmának megállapításánál.

4.3. A HARMADIK MEGKÖZELÍTÉS: AUTONÓM ÉRTELMEZÉS

Az alkotmánybírók egy csoportja az Emberi Jogok Európai Egyezményének *autonóm (az EJEB gyakorlatától elszakított) értelmezése* mellett áll ki. Az autonóm megközelítés alaptétele, hogy az Alkotmánybíróságnak *nem kötelező* követnie az EJEB joggyakorlatát (még annak értelmezett, absztrakt formájában sem), bár azt esetlegesen figyelembe veheti. Ha figyelembe is veszi, nem lehet az EJEB-ítéleteket automatikusan úgy értelmezni, mint nemzetközi szerződéses tartalmat; a nemzetközi szerződésbe ütközést nem lehet pusztán EJEB joggyakorlatra vagy ítéletre alapítani, mert az Alkotmánybíróságnak részben eltérő körülményeket kell vizsgálnia.⁴⁴

Az autonóm értelmezés elmélete mellett jellemzően három érv vetődik fel. (i) Az Alkotmánybíróság autonómiája, amennyiben nem kell tekintettel lennie a magyar jogrendszer csúcsán álló alkotmány értelmezése, tartalmának megállapítása során államon kívüli szervek állásfoglalásaira. (ii) Az előbbi érveléssel összefüggésben, a magyar állam szuverenitására hivatkozás. (iii) Az EJEB és a magyar Alkotmánybíróság hatáskörének fent már hivatkozott eltérései, melynek korábban az idézett *Tersztyánszky-Zlinszky* különvélemény adott hangsúlyt.

Az autonóm értelmezés általános igénnyel csak az újabb alkotmánybírói gyakorlatban kristályosodott ki, először talán Balsai, Dienes-Oehm és Pokol alkotmánybírák tollából.⁴⁵ Ekkoriban volt olyan, későbbi autonomista (pl. Szívós alkotmánybíró), aki ebben a kérdésben még a többséggel tartott, csak később módosított álláspontján. Másrészt úgy tűnik, hogy Balsai alkotmánybíró újabbban mintha feladta volna autonomista álláspontját, és inkább az elsőként említett, relatív többségi megközelítést osztja.⁴⁶ Az autonomista érrendszer legkövetkezetesebb érvényesítőjének jelenleg már Dienes-Oehm alkotmánybíró tekinthető (l. alább). Autonomistának tekinthető Varga Zs. A. és Szívós M. alkotmánybírók megközelítése is, akik egyben kimondják, hogy az Alkotmánybíróságnak a lehető legszűkebb kötöttséget, és egyben a lehető legszélesebb kormányzati mozgásteret biztosító értelmezést kell elfogadnia egy nemzetközi szerződés értelmezése során.⁴⁷

Az autonomista megközelítés komolyabb próbája a már említett *normatív relevanciájú magyar ügyek köre*, amikor olyan magyar jogszabály megítélése kerül az Alkotmánybíróság elé, melyet a magyar hatóságok egy konkrét ügyben már korábban alkalmaztak, és az EJEB megállapította ebben az ügyben az egyezményesértést (*de facto* egyben a kérdéses magyar jogszabály egyezményesértő mivoltát is). Az autonomista irányzat itt élesen szembesül a Q) cikkben foglalt összhangszabállyal, hiszen egy magyar jogszabály és egy nemzetközi szerződés közötti látens konfliktus az EJEB-ítéletben legalább közvetve manifesztálódik. A kötött értelmezésből kiinduló felfogásnak a megoldása egyszerű, hiszen alapul kell venni az EJEB megállapításait, el kell fogadni a normakonfliktusra vonatkozó következtetést, és a Q) cikk alapján az Alkotmánybíróságnak nincs más hátra, mint egyszerűen megállapítani a nemzetközi szerződésbe ütközést (esetlegesen az alkotmányellenességet).

A kérdés, milyen érvek állnak az autonomista felfogás rendelkezésére, hogy elkerülhessék a szerződés értelmezésénél egy ilyen, magyar ügyben hozott, normatív relevanciájú EJEB-döntés kötelező figyelembevételét. A következő érvek szűrhetők ki. (i) Egy ilyen EJEB-ítélet ugyan kötelező Magyarországra, de ennek nincsenek a magyar jogrendszerben normatív következményei, azaz nincs jogalkotási vagy jogalkalmazási kötelezettsége az államnak (Dienes-Oehm, Juhász, Salamon, Szívós, Varga Zs.).⁴⁸ (ii) Az EJEB-ítélet lehet helytelen, érvelése kifogásolható, így azt az Alkotmánybíróságnak nem kell elfogadnia. Ennek során figyelemmel kell lenni az EJEB-ítélethez fűzött esetleges különvéleményekre is (Dienes-Oehm, Szívós, Varga Zs.).⁴⁹ (iii) Az EJEB-nek nincs hatásköre arra, hogy valamely állami jogszabályt egyezményesértőnek minősítsen, és ezt legtöbbször nem is teszi meg. Nem lehet tehát egy ilyen döntésre alapozni egy magyar jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését (Dienes-Oehm, Szívós, Varga Zs.).⁵⁰ (iv) Nem szabad EJEB-ítéletet figyelembe venni, ha az sérti a magyar alkotmányos identitást (Varga Zs., Juhász, Salamon, Szívós).⁵¹

Látható, hogy a vallási közösségek jogállásával kapcsolatos 23/2015. AB határozatnál az összes, autonomistának tekinthető bíró különvéleménnyel szállt vitába a többséggel szemben a normatív relevanciájú, magyar ügyben hozott EJEB-ítélet felhasználását megkérdőjelezve. Érdekes módon, hasonló helyzetben, egy évvel korábban, a 98%-os különadóval összefüggő 6/2014. AB határozatnál egy autonomista hang sem hallatszott, az egyetlen különvéleményben (Salamon L.) sem. Igaz, a szempontunkból kulcsfontosságú [24] bekezdésben az Alkotmánybíróság fenntartotta az elvi lehetőségét annak, hogy eltérjen egy ilyen, normatív relevanciájú EJEB-ítélettől is.

A 98%-os különadóval összefüggő 6/2014. AB határozatnál a már akkor is kifejezetten autonomista alkotmánybíró, Dienes-Oehm E. csatlakozása a többségi véleményhez, tükrözhetett volna egy *mérsékelt autonomista álláspontot*. Ez abban áll, hogy magyar ügyben hozott, normatív relevanciájú EJEB-ítéleteknél a kötött értelmezés mellett állnak, míg minden egyéb esetben

nem tartják kötelezőnek az Alkotmánybíróság számára a strasbourgi joggyakorlat alapulvételét az emberi jogi egyezmény értelmezésénél. Láthattuk azonban a 23/2015. AB határozatból, hogy Dienes-Oehm alkotmánybírónak korántsem ez az álláspontja. Jelenleg nem látszik, hogy az Alkotmánybíróságon belül bárki is ilyen, mérsékelt autonomista álláspontot képviselne.

4.4. A NEGYEDIK MEGKÖZELÍTÉS: EXTRÉM AUTONÓM ÉRTELMEZÉS

Az újabb gyakorlatban felbukkant negyedik megközelítés is autonomista, de ez azt is kizárná, hogy az alkotmánybírói döntések – akár eshetőlegesen, nem kötelező jelleggel – részben vagy egészben, közvetlenül EJEB-ítéletekre alapozhatók legyenek (Pokol alkotmánybíró).⁵² (Itt nem mindig világos az, hogy érdemben sem lenne szabad a nemzetközi joggyakorlatra támaszkodni, vagy csak „explicit módon” nem szabad arra hivatkozni.) Ehhez hasonlóan, de nem azonos okokból az alkotmánybíró ellenzi, hogy az Alkotmánybíróság külföldi felsőbbbírói ítéleteket hívjon fel határozataiban.⁵³

A megközelítés egy meglehetősen kétes szociológiai érven nyugszik, nevezetesen az EJEB bírának függetlensége nem biztosított a nekik dolgozó „emberjogi jogszapparátustól”. Ha az érv állna, akkor azt támasztaná alá, hogy érdemben sem szabad figyelembe venni az EJEB-döntéseket, így érthetetlen e megközelítésnél az olyan fordulat, amikor csak az explicit hivatkozástól zárkózna el. (Az alkotmánybíró annyit enged, hogy az autentikusságot nélkülöző jogász véleményként egy-egy EJEB-ítélet figyelembe vehető.)

A fenti érv azonban nem tartható. Először is a jellege miatt: normatív kérdésekben az ilyen szociológiai érv nem bizonyít, mert a jogértelmezés megalapozottságát – amelyet jellemzően egy héttagú bírói tanács tesz le az asztalra – ez még nem cáfolja. Másodszor pragmatikus okokból: az Európai Bíróságon, az Alkotmánybíróságon is van jogszapparátus a bírák mögött, de ez aligha alap arra, hogy e bíróságok döntéseit *en bloc* figyelmen kívül hagyják. Harmadszor általánossága miatt: van bíró, aki jobban, van, aki kevésbé támaszkodik a keze alatt dolgozók munkájára, de az általa jegyzett álláspontot nyilván elfogadja, azzal azonosul, bármi legyen annak a forrása. Nehéz a bírói függetlenség megsértését látni abban, ha az előadó bíró tanácsosa ír egy ítélettervezetet és azt a bíró elfogadja. Negyedszer, annak bizonyítatlansága miatt: egy cikk (*Mathilde Cohen* tollából), és egy volt bíróval (az izlandi *Björgvinsson*) készített interjú – amelyekre Pokol alkotmánybíró több különvéleményében is hivatkozik – aligha elég egy ilyen általános megállapítás megalapozására. A bizonyításnak annál is nagyobb szerepe lenne, mert egy olyan nemzetközi bíróság döntéseinek legitimitását vitatja, amelynek határozatait a részes államok túlnyomó része az esetek túlnyomó részében elfogadja és végrehajtja. Ötödször, a különvéleményekben többször felhívott fenti tanulmány és interjú önmagukban sem bizonyítják azt, amire az alkotmánybíró a következtetését alapozza.

David Thór Björgvinsson, volt EJEJ- (és EFTA-) bírónaként valóban úgy látja, hogy a strasbourgi bíróságon dolgozó jogszapparat befolyása az ítélezési folyamatra érthető legitimációs kérdéseket; de szavaiból az is kiderül, hogy alapvetően az egyes bírónak áll, mennyire függetlenítik magukat a hivatali apparátustól.⁵⁴ Mathilde Cohen részletesen ír az EJEJ és az Európai Unió Bíróságának bürokratizálódásáról, ennek jelenségeiről, valamint előnyeiről (mert előnyei is vannak) és hátrányairól. Nagyon röviden, egy-két bekezdésben utal csak arra, hogy a kiszolgáltatottság a bírósági bürokratikus szervezetnek felvethet a bírói függetlenséggel kapcsolatos kérdéseket. Ez azonban bizonyos szintű szervezeti kiszolgáltatottság, és a bírónak múlik, hogy az egyes ügyeket milyen mértékben tartja kézben (pl. előadó bíróként). A szerző következtetése viszont éppen az, hogy „az európai bírák nem túsok” (ti. a bürok-

ráciáé).⁵⁵ Úgy vélem, mindez igen kevés annak megalapozásához, hogy egy részes állam alkotmánybírósága *en bloc* hagyja figyelmen kívül a strasbourgi joggyakorlatot.

Korábban Pokol alkotmánybíró egészen más álláspontot foglalt el a kérdésben. Csatlakozott olyan többségi véleményhez, amely szerint a strasbourgi joggyakorlatot az Alkotmánybíróságnak követnie, és az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet tartania kell;⁵⁶ vagy amelyben az Alkotmánybíróság egyértelműen elismeri az EJEJ jogértelmezését, mint az emberi jogi egyezmény tartalmát.⁵⁷ (Ez utóbbi esetben, olyan – a vizsgált kérdés tekintetében – vízváltó határozatnál, mint a vallási közösségek jogállásáról szóló 23/2015. AB határozat, ugyancsak a mérsékeltent kötött értelmezést támogató többséghez csatlakozott.)⁵⁸

Jegyzetek

- 1 Én ezt két AB határozathoz kapcsolom, I. 54/2004. (XII. 13.) AB határozat (kábitószerral visszaélés bűncselekménye) ABH 2004, 690; valamint 7/2005. (III. 14.) AB határozat (nemzetközi légitfuvarozási egyezmény) ABH 2005, 83. Nem mellőzhető fejlemény a nemzetközi szerződések megkötéséről szóló 2005. évi L. törvény elfogadása sem.
- 2 A felfogásbeli ellentéteket ismételtelen elsősorban az alkotmányi normák felülvizsgálhatóságának kérdése hozta elő, 61/2011. (VII. 13.) AB határozat (alkotmányi normák felülvizsgálata) ABH 2011, 290.
- 3 Például az egyébként nem problémamentes 4/1997. AB határozat – néhány éves ellentmondásos gyakorlat után – eldöntötte, hogy az Alkotmánybíróságnak van hatásköre a nemzetközi szerződést kihirdető (helyesen: beiktató) jogszabály utólagos alkotmányossági vizsgálatára, és megvetette egy húszéves, viszonylag következetes gyakorlat alapját; 4/1997. (I. 22.) AB határozat (kihirdetett nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálata) ABH 1997, 41. Ezt a gyakorlatot kérdőjelezte meg újabban (és egyedülként) Pokol B. alkotmánybíró. Vörös I. alkotmánybíró korábbi, monista alapú álláspontját felelevenítve úgy véli, hogy az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre nemzetközi szerződést kihirdető magyar jogszabály utólagos alkotmányossági vizsgálatát elvégezni. Az Alkotmánybíróságot nem tartja arra alkalmas szervnek, mely „az ország külpolitikai kötelezettségvállalásait ténylegesen is ellenőrizni tudná”; 3161/2019. (VII. 10.) AB határozat (jogsegélyegyezmény) ABK 2019/22. 1208, Pokol (kv.) [38]. Nem látható annak jele, hogy más, jelenlegi alkotmánybíró hasonlóan gondolná, így nem látszik gyakorlati jelentősége e megközelítés újbóli felbukkanásának.
- 4 Az előző jegyzetben felvetett kérdésnél az álláspont módosulására lehet példa, hogy korábban maga Pokol alkotmánybíró is csatlakozott olyan többségi véleményhez, mely egy nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály (Korm. r.) tartalmát alkotmányossági vizsgálatát végezte el; 36/2014. (XII. 18.) AB határozat (Közép- és Kelet-európai Regionális Környezetvédelmi Köz-pont) ABH 2014, 1085.
- 5 Pl. már a 36/1996. (IX. 4.) AB határozat (1993. évi XC. törvény), ABH 1996, 117, II/1. pont.
- 6 Az elnevezésre I. 166/2011. (XII. 20.) AB határozat [Be. módosító csomag (2011)] ABH 2011, 545, Bragyova (p. ind.) 1. pont. Az *elsőfokú alkotmányellenesség* az alkotmány és egy másik jogszabály (vagy más normatív, illetve egyedi jogi aktus) közötti tartalmi normakonfliktust jelent (kétoldalú konfliktushelyzet).
- 7 6/2015. (II. 25.) AB határozat (hontalanság) ABH 2015, 145, Salamon (kv. – Balsai csatlakozott) [73]–[80]. Az álláspont később is megjelent, melyhez már Szívós alkotmánybíró is csatlakozott 23/2015. (VII. 7.) AB határozat (vallás-szabadság) ABH 2015, 548, Salamon (kv. – Balsai, Szívós csatlakozott) [73].
- 8 Pl. 36/2013. (XII. 5.) AB határozat (ügyáthelyezés) ABH 2013, 1045 [26], hasonlóan már Nagy Károly: Problems of the Relationship between International and Domestic Law. In: Questions of International Law (szerk. György Haraszi). Akadémiai Kiadó, Budapest 1977. 147. o.
- 9 *Grotiustól* kezdve már bizonyosan alapelv, újabban I. Nuclear Tests (Australia v. France) Judgment, I.C.J. Reports 1974, 253, para. 46.
- 10 Megjegyzendő, hogy Salamon alkotmánybíró a végkielégítés különadójával kapcsolatos határozatot fűzött különvéleményében egyrészt megállapította, hogy az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésének tartalma „az államra nézve egyértelmű kötelezettséget jelent”, ami aligha egy államcél leírása; másrészt a nemzetközi szerződésbe ütközést itt azonosította az alkotmányellenességgel, 6/2014. (II. 26.) AB határozat (98%-os különadó) ABH 2014, 124, Salamon (kv.) [52].
- 11 6/2015. (II. 25.) AB határozat (hontalanság) ABH 2015, 145, Dienes Oehm (kv. – Varga Zs. csatlakozott) [40]–[41].
- 12 16/2014. (V. 22.) (pénzbüntetés végrehajthatóságának elévülése) ABH 2014, 360, [34].
- 13 36/2013. (XII. 5.) AB határozat (ügyáthelyezés) ABH 2013, 1045, [32].
- 14 34/2013. (XI. 22.) AB határozat (nyomozási bíró kizárása) ABH 2013, 999, [25].
- 15 53/1993. (X.13.) AB határozat (büntethetőség elévülése), ABH 1993, 323, III/a. pont.
- 16 Pl. 1/2013. AB határozat (választási eljárás) ABH 2013, 3, [26], illetve a 6/2013. (III. 1.) AB határozat (telkiismereti és vallásszabadság) ABH 2013, 194, [105].
- 17 32/2008. (III. 12.) AB határozat (EUIN-megállapodás) ABH 2008, 334, V/2.5. pont.
- 18 3030/2017. (III. 7.) AB végzés ABH 2017-II, 130, Pokol (kv.) [14].
- 19 Pl. 53/1993. (X.13.) AB határozat (büntethetőség elévülése), ABH 1993, 323, III/b. és V/3. pont; 4/1997. (I. 22.) AB határozat (kihirdetett nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálata) ABH 1997, 41., II/5. pont; 5/2001. (II. 28.) AB határozat (NATO Szerződés), ABH 2001, 86, III/3.2. pont, 34/2013. (XI. 22.) AB határozat (nyomozási bíró kizárása) ABH 2013, 999, [25].
- 20 Pl. 53/1993. (X.13.) AB határozat (büntethetőség elévülése), ABH 1993, 323, III/a. pont; 2/1994. (I.14.) AB határozat (népbíráskodás) ABH 1994, 41, II/B.1.2. pont; 4/1997. (I. 22.) AB határozat (kihirdetett nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálata) ABH 1997, 41, II/5. pont; 763/B/1997. AB határozat (alapszerződések szomszédos államokkal) ABH 2004, 1151, III/2. pont.
- 21 166/2011. (XII. 20.) AB határozat [Be. módosító-csomag (2011)] ABH 2011, 545, Bragyova (p. ind.) 1. pont.
- 22 34/2013. (XI. 22.) AB határozat (nyomozási bíró kizárása) ABH 2013, 999, Pokol (kv.) [83]–[85].
- 23 Egy felsorolást ad *Blutman* László – *Csaltság* Erzsébet – *Schiffner* Imola: A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra. HVG-ORAC, Budapest 2014. 263–269. o.
- 24 16/2014. (V. 22.) (pénzbüntetés végrehajthatóságának elévülése) ABH 2014, 360, [34].
- 25 34/2013. (XI. 22.) AB határozat (nyomozási bíró kizárása) ABH 2013, 999, [25].
- 26 61/2011. (VII. 13.) AB határozat (alkotmányi normák felülvizsgálata) ABH 2011, 290, V.2.2. pont; 12/2013. (V. 24.) AB határozat (negyedik Alaptörvény-módosítás) ABH 2013, 542, [46] és [48]; 45/2012. (XII. 29.) AB határozat (Alaptörvény átmeneti rendelkezései) ABH 2012, 347, [118]; 9/2018. (VII. 9.) AB határozat (ESZB megállapodás) ABH 2018-I, 144, [31]; szándékosan kihagyta az uniós jogi vonatkozásokat.
- 27 Pl. 61/2011. (VII. 13.) AB határozat (alkotmányos normák felülvizsgálata) ABH 2011, 290, Stumpf (p. ind. – csatlakozott Paczolay) 3. pont; 12/2013. (V. 24.) AB határozat (negyedik Alaptörvény-módosítás) ABH 2013, 542; Juhász (p. ind.) [54] és [55], Pokol (p. ind.) [68]; 6/2015. (II. 25.) AB határozat (hontalanság) ABH 2015, 145, Dienes-Oehm (kv. – csatlakozott Varga Zs.) [42]; 3030/2017. (III. 7.) AB végzés ABH 2017-II, 130, Pokol (kv.) [14]; 45/2012. (XII. 29.) AB határozat (Alaptörvény átmeneti rendelkezései) ABH 2012, 347, Dienes-Oehm (kv.) [227].
- 28 12/2013. AB határozat (az Alaptörvény IV. módosítása) ABH 2013, 390, [46] (kiemelés: BL).

- 29 Uo. Juhász (p. ind.) [54]–[56] és Pokol (p. ind.) [68].
- 30 Uo. Salamon (p. ind.) [90].
- 31 Stumpf alkotmánybíró később világosan elmozdult a pozitívista állásponttól, l. 12/2013. AB határozat (az Alaptörvény IV. módosítása) ABH 2013, 390, Stumpf (kv.) [173]–[175].
- 32 6/2015. (II. 25.) AB határozat (hontalanság) ABH 2015, 145, [19].
- 33 *Blutman* László: A nemzetközi jog használata az Alkotmány értelmezésénél. *Jogtudományi Közlemény* 2009. 7–8. sz. 309–311. o.
- 34 Pl. 36/2013. (XII. 5.) AB határozat (ügyát helyezés) ABH 2013, 1045, [28]; 13/2014. (IV. 18.) AB határozat (rágalmazás – véleménynyilvánítás szabadsága) ABH 2014, 286, [33].
- 35 Pl. 30/2015. (X. 15.) AB határozat (gyülekezési jog és az igazságszolgáltatás zavartalan működése) ABH 2015, 774, [35]; 15/2016. (IX. 21.) AB határozat (védelemhez való jog és bűnügyi költségek) ABH 2016, 334, [42].
- 36 21/2018. (XI. 14.) AB határozat (rokkantsági ellátás) ABH 2018, 443, [16].
- 37 32/2014. (XI. 3.) AB határozat (zármaméret) ABH 2014, 916, különösen [50] és [53].
- 38 A vallási közösségek jogállásának kérdésében a *Magyar Keresztény Mennonita Egyház és társai vs. Magyarország* (No: 70945/11 és más) ECLI:CE:ECHR:2014:0408JUD007094511; később egy másik egyház hasonló ügyében a bírósági felülvizsgálat során tett bírói kezdeményezésre hozott 23/2015. (VII. 7.) AB határozat (vallási közösségek jogállása) ABH 2015, 548.
- 39 6/2014. (II. 26.) AB határozat (98%-os különadó) ABH 2014, 124, [40].
- 40 36/1994. (VI. 24.) AB határozat (hatóság megsértése) ABH 1994, 219, Tersztyánszky (kv. – csatlakozott Zlinszky) 2. pont; e különbségre hangsúlyt helyezett húsz évvel később a következő határozat is, 32/2014. (XI. 3.) AB határozat (zármaméret) ABH 2014, 916, [52].
- 41 Pl. 21/2018. (XI. 14.) AB határozat (rokkantsági ellátás) ABH 2018, 443, Czine (p. ind.) [67] és Stumpf (p. ind.) [78]; 3157/2018. (V. 16.) AB határozat (különadó – főjegyzők) ABH 2018-II, 745, Czine (kv.) [59]–[60]; 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés (külföldről támogatott szervezetek) ABH 2018-II, 955, Czine (p. ind.) [11]–[13].
- 42 32/2014. (XI. 3.) AB határozat (zármaméret) ABH 2014, 916, [52].
- 43 21/2018. (XI. 14.) AB határozat (rokkantsági ellátás) ABH 2018, 443, Czine (p. ind.) [64].
- 44 Pl. 23/2015. (VII. 7.) AB határozat (vallási közösségek jogállása) ABH 2015, 548, Dienes-Oehm (kv. – csatlakozott Salamon, Szívós, Varga Zs.) [58]–[60].
- 45 34/2013. (XI. 22.) AB határozat (nyomozási bíró kizárása) ABH 2013, 999, Pokol (kv.) [86]; 36/2013. (XII. 5.) AB határozat (ügyát helyezés) ABH 2013, 1045, Balsai (kv.) [80] és Dienes-Oehm (kv.) [90]; 32/2014. (XI. 3.) AB határozat (zármaméret) ABH 2014, 916, Balsai (kv.) [64] és Dienes-Oehm (kv.) [71].
- 46 21/2018. (XI. 14.) AB határozat (rokkantsági ellátás) ABH 2018, 443, [16], a többség tagjaként; 23/2015. (VII. 7.) AB határozat (vallási közösségek jogállása) ABH 2015, 548, [37], a többség tagjaként.
- 47 21/2018. (XI. 14.) AB határozat (rokkantsági ellátás) ABH 2018, 443, Varga Zs. (kv. – Szívós csatlakozott) [91].
- 48 23/2015. (VII. 7.) AB határozat (vallási közösségek jogállása) ABH 2015, 548, Dienes-Oehm (kv. – csatlakozott Salamon, Szívós, Varga Zs.) [59]–[60]; 21/2018. (XI. 14.) AB határozat (rokkantsági ellátás) ABH 2018, 443, Dienes-Oehm (kv. – csatlakozott Juhász, Szívós), valamint Varga Zs. (kv. – csatlakozott Szívós) [97]; 6/2015. (II. 25.) AB határozat (hontalanság) ABH 2015, 145, Dienes-Oehm (kv. – csatlakozott Varga Zs.) [44]; 36/2013. (XII. 5.) AB határozat (ügyát helyezés) ABH 2013, 1045, Dienes-Oehm (kv.) [90]; 32/2014. (XI. 3.) AB határozat (zármaméret) ABH 2014, 916, Dienes-Oehm (kv.) [71].
- 49 23/2015. (VII. 7.) AB határozat (vallási közösségek jogállása) ABH 2015, 548, Dienes-Oehm (kv. – csatlakozott Szívós, Varga Zs.) [61].
- 50 Uo. [62].
- 51 23/2015. (VII. 7.) AB határozat (vallási közösségek jogállása) ABH 2015, 548, Varga Zs. (kv. – csatlakozott Juhász, Salamon, Szívós) [97]. Mindennek ellenére Juhász és Salamon alkotmánybírák inkább a mérsékeltet kötött értelmezést alkalmazó irányzathoz sorolhatók, pl. 36/2013. (XII. 5.) AB határozat (ügyát helyezés) ABH 2013, 1045, [28], a többség tagjaként.
- 52 21/2018. (XI. 14.) AB határozat (rokkantsági ellátás) ABH 2018, 443, Pokol (kv.) [84]–[85]. Az alkotmánybíró tartalmilag megismétli az álláspontját 1/2019. (II. 13.) AB határozat (garázdaság – véleménynyilvánítás szabadsága) ABK 2019/5, 242, Pokol (kv.) [88]; 13/2019. (IV. 8.) AB határozat (adatigénylés) ABK 2019/12, 656, Pokol (p. ind.) [94].
- 53 33/2013. (XI. 22.) AB határozat (törvényes vád) ABH 2013, 967, Pokol (p. ind.) [39]–[40].
- 54 *Graham Butler*: Interview – A Political Decision Disguised as Legal Argument? Opinion 2/13 and European Union Accession to the European Convention on Human Rights. *Utrecht Journal of International and European Law* 31. évf. 2015. 109. o. (Az interjúban feltett 13 kérdés közül egy foglalkozott ezzel a témával.)
- 55 *Mathilde Cohen*: Judges or Hostages? In: EU Law Stories (eds. *Fernanda Nicola* – *Bill Davies*). Cambridge University Press, Cambridge 2017. 72. és 79. o.
- 56 36/2013. (XII. 5.) AB határozat (ügyát helyezés) ABH 2013, 1045, [26].
- 57 Pl. 16/2014. (V. 22.) (pénzbüntetetés végrehajthatóságának elévülése) ABH 2014, 360, [38]–[41], a többség tagjaként; 23/2015. (VII. 7.) AB határozat (vallási közösségek jogállása) ABH 2015, 548, [36] és [37], a többség tagjaként.
- 58 Mindezzel szemben, kétségtelenül van olyan korábbi határozat is, ahol az alkotmánybíró autonomista álláspontot foglalt el, 34/2013. (XI. 22.) AB határozat (nyomozási bíró kizárása) ABH 2013, 999, Pokol (kv.) [86].

MAGYAR ALKOTMÁNYOSSÁG AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓBAN

Harmadik, átdolgozott, bővített kiadás

SZERZŐK: **Vincze Attila, Chronowski Nóra**

Az alkotmányosság és az európai integráció viszonyrendszere időről időre új jogi kérdéseket vet fel. Míg a korábbi kiadást a lisszaboni szerződés hatálybalépésével és az Alaptörvény elfogadásával beállott változások indokolták, a harmadik kiadás az elmúlt hat év Európát is próbára tevő globális és regionális krízisei következtében felgyorsult jogi változásokra, valamint az uniós joggal kapcsolatos egyre terjedelmesebb alkotmánybírói gyakorlatra reagál. Ezek a változások a könyv szerkezetén is nyomot hagytak. A magyar alkotmánybírói gyakorlat a csatlakozás óta eltelt immár tizennégy év alatt olyan jelentősen gazdagodott, hogy annak külön fejezetet szenteltünk, amelyben ugyan nem minden, de reményeink szerint a legtöbb releváns ügyet kommentálva bemutatunk.



Ára: 5400 Ft

WEBES VÁSÁRLÁS
-5%