DOKTORI (PHD) ÉRTEKEZÉS

Eljárási alkotmányosság és alkotmányos identitás az Európai Unióban – Az alkotmányos identitás eljárásjogi kérdéseinek vizsgálata alkotmányjogi panaszeljárásban

dr. Sevaracz Luca

Szeged, 2026.

Eljárási alkotmányosság és alkotmányos identitás az Európai Unióban – Az alkotmányos identitás eljárásjogi kérdéseinek vizsgálata alkotmányjogi panaszeljárásban

Doktori (PhD) értekezés

Készítette: dr. Sevaracz Luca

(Kézirat lezárva: 2026. szeptember 15.)

Témavezetők:
Prof. Dr. Trócsányi László
Dr. Sulyok Márton, Ph.D.

Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Szeged, 2026.

SZTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Tartalomjegyzék

I. fejezet: Bevezetés 5

1. *„Minek nevezzelek?”* – Problémafelvetés és a kutatás célja 5

2. A dolgozat felépítése és módszertana 14

II. Befogadhatósági keretrendszer – *„Két legyet egy csapásra?”* 21

1. A tagállami alkotmányok által garantált jogok és az örökkévalósági klauzula kérdése 22

1.1. Németország 24
1.2. Csehország 27
1.3. Lengyelország 30
1.4. Spanyolország 32

2. Az elsődleges és másodlagos uniós jog támadhatóságának kérdése 39

2.1. Németország 41
2.2. Csehország 42
2.3. Lengyelország 42
2.4. Spanyolország 43

3. Az érintettség igazolhatóságának kérdése 45

3.1. Németország 47
3.2. Csehország 48
3.3. Lengyelország 49
3.4. Spanyolország 49

4. A támadhatóság kezdőidőpontja? – Az előzetes normakontroll kérdése panaszeljárásban 51

4.1. Németország 53
4.2. Csehország 55
4.3. Lengyelország 56
4.4. Spanyolország 56

5. Következtetések 60

III. fejezet: Az érdemi elbírálás keretrendszere 64

1. A kontrollmechanizmusok felhívhatósága közötti distinkció 65

1.1. Szuverenitáskontroll és ultra vires kontroll panaszeljárásban? 71
1.2. Alapjogi kontroll 77
1.3. Identitáskontroll mint a szükségességi-arányossági tesztbe integrált értékválasztás 79

2. A kontrollmechanizmusok közös eljárásjogi elemei: Az európai alkotmányos párbeszéd bíróságok között, valamint a lényeges tartalom tesztje 81

2.1. Az EUB mint törvényes bíró az előzetes döntéshozatali eljárásban 83
2.2. Az Alkotmánybíróság mint az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezője 89
2.3. Az európai alapjogvédelmi standardok – Az Alapjogi Charta és az Emberi Jogok Európai Egyezménye 98
2.4. Az alapjogi és identitáskontroll közös keretrendszere 107

3. Az identitáskontroll eljárásjogi keretrendszere 113

3.1. A konkuráló alapjogok és/vagy alkotmányos értékek azonosítása 113
3.2. Tagállami és uniós alapjogi és értékvédelmi gyakorlat, párbeszéd az EUB-vel 116
3.3. A szükségességi-arányossági teszt által meghatározott, semleges alkotmányos identitás 117

4. Összefoglaló 126

IV. fejezet: *„A puding próbája az evés”* – Esettanulmány a 3110/2022. (III. 23.) AB határozaton keresztül 128

1. Tények, eljárástörténet 129

1.1. Tények ... 129
1.2. A NAIH határozata ... 129
1.3. A Fővárosi Törvényszék ítélete ... 130
1.4. A Kúria ítélete ... 130

2. Indítvány ... 131

3. Az alkotmánybírósági határozat érvelése ... 135
3.1. Többségi álláspont ... 135
3.2. Párhuzamos indokolás(ok) ... 139

4. A rendelkező rész és a *ratio decidendi* ... 140

5. Az alkotmányjogi panasz értekezésben kidolgozott keretrendszer szerinti újraértékelése – Út a helyes döntés felé? ... 141
5.1. Befogadás ... 141
5.2. Érdemi elbírálás ... 144

6. Összegzés és összehasonlítás ... 149

V. fejezet: Záró gondolatok, összegzés ... 152

VI. fejezet: Hivatkozások ... 159

1. Felhasznált szakirodalom ... 159

2. A magyar Alkotmánybíróság hivatkozott döntései ... 169

3. Külföldi alkotmánybíróságok hivatkozott döntései ... 170

4. Az Európai Unió Bíróságának hivatkozott döntései ... 173

5. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának hivatkozott döntései ... 175

I. fejezet: Bevezetés[1]

„Ahhoz, hogy az európai közösség modern politikai fejlődése harmonikus és egyenes vonalú legyen, lényegileg egy dolog szükséges: az, hogy a közösség ügye és a szabadság ügye egy ügy legyen."[2]

/Bibó István: A kelet-európai kisállamok nyomorúsága/

1. *„Minek nevezzelek?"*[3] – Problémafelvetés és a kutatás célja

Mára már talán közhellyé vált megállapítás – ettől függetlenül semmit sem veszítve értékéből –, hogy az alkotmányos identitás koncepciója az utóbbi évtizedek egyik meghatározó alkotmányjogi kérdése. Az identitástoposz megjelenése egyrészről érinti az alkotmányellenes alkotmánymódosítások témakörét, tartalmi korlátot állítva az alkotmánymódosító mint másodlagos hatalommal szemben.[4] Másrészről az Európai Unió (a továbbiakban: EU, Unió) jogának tagállami alkotmánnyal szembeni feltétlen, abszolút elsőbbségét, valamint az átruházott uniós hatáskörök gyakorlásának tagállamok által megengedett határait kívánja érvényesíteni.[5] A dolgozat ezen utóbbi, az európai integrációt érintő aspektusra fókuszál. Ebből következően az alkotmányos identitás fogalmát innentől kezdve – amennyiben külön nem jelzem az ellenkezőjét – az uniós dimenzióban használom.

A felfokozott érdeklődésből fakadóan az alkotmányos identitással foglalkozó hazai és nemzetközi szakirodalom rendkívül széleskörű, kiterjedve az uniós tagállamok (alkotmány)bíróságainak, valamint az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) joggyakorlatára, továbbá az alkotmányos identitás teoretikus kérdéseire is.[6] Ezen

[1] Ennek a fejezetnek egy része nagyban támaszkodik egy már megjelent tanulmányra: SEVARACZ, Luca: *To Kill (At Least) Two Birds with One Stone: Comparative Reasoning on the Admissibility of Constitutional Complaints Concerning Identity Review.* Romanian Journal of Comparative Law 2025/1. 112-122. pp.
[2] BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok.* Második kötet 1945-1949. Magvető Kiadó. Budapest, 1986. 219. p.
[3] Petőfi Sándor: Minek nevezzelek? Pest, 1848. január.
[4] JACOBSOHN, Gary Jeffrey: *Constitutional Identity.* Harvard University Press, 2010. 34-83. pp.
[5] BLUTMAN László: *Az uniós jog elsőbbsége: alkotmánybíróságok lázadása.* Közjogi Szemle 2022/1. 1. p.
[6] Pl. CALLIESS, Christian – VAN DER SCHYFF, Gerhard (szerk.): *Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism.* Cambridge University Press, 2019., SULYOK MÁRTON: *Nemzeti és alkotmányos identitás a*

nézőpontok szakirodalmi lefedettsége vitathatatlan, így a dolgozat egy új szemszögből, konkrétan az eljárási alkotmányosság nézőpontjából és egy konkrét alkotmánybírósági hatáskörrel, az alkotmányjogi panaszeljárással összefüggésben kívánja vizsgálni az identitáskoncepciót, amely még „feltárható területe”[7] az identitáskérdésnek. A procedurális szempontú vizsgálódás elsődleges – de nem kizárólagos – címzettje a magyar Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB), amely a nagy szakirodalmi visszhangot[8] kiváltó 22/2016. (XII. 5.) AB határozattal bejelentette az igényét az uniós joggal szembeni, hármas természetű kontrollmechanizmusok alkalmazására. A határozat rendelkező része szerint *„[a]z Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során, erre irányuló indítvány alapján vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát.”* Így a megfogalmazható fenntartások (i) az alapjogi kontroll, (ii) a szuverenitás- és *ultra vires* kontroll, valamint (iii) az alkotmányos önazonosság–, vagy identitáskontroll. A szakirodalom jelentős része mindhárom fenntartást

nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában. In: Jakó Mira Anna (szerk.): Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában. Generál Nyomda. Szeged, 2014. 44-62. pp., ORBÁN, Endre: *Constitutional Identity in the Jurisprudence of the Court of Justice of the European Union.* Hungarian Journal of Legal Studies. 63 (2) 2022. 142-173. pp., TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái – Alkotmányos identitás és európai integráció.* HVG-ORAC. Budapest, 2014., BÁRD, PETRA – CHRONOWSKI, NÓRA – FLECK, ZOLTÁN: *Use, Misuse, and Abuse of Constitutional Identity in Europe*. In: Tushnet, Mark – Kochenov, Dimitry (szerk.): Research Handbook on the Politics of Constitutional Law. Research Handbooks in Law and Politics. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham; Northampton (MA). 612-634. pp., ORBÁN Endre: *Alkotmányos identitás az Európai Unióban.* TK JTI. Budapest, 2020., KRUZSLICZ Péter Pál: *A nemzeti alkotmányosság tagállami alapjai: a nemzeti szuverenitás és a nemzeti alkotmányos önazonosság.* SZTE ÁJTK. Szeged, 2021., TRIBL Norbert: *Az alkotmányos identitás funkciója és alkalmazhatósága a szupranacionális térben.* Iurisperitus Kiadó. Szeged, 2021., SCHOLTES, Julian: *The Abuse of Constitutional Identity in Europe.* Oxford University Press, 2023., VARGA ZS., András – BERKES, Lilla (szerk.): *Common Values and Constitutional Identities: Can Separate Gears Be Synchronised?* CEA Publishing. Miskolc – Budapest, 2023., DRINÓCZI Tímea: *Az alkotmányos identitásról. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának?* MTA Law Working Papers, 2016/15., ROSENFELD, MICHEL: *Constitutional Identity.* In: Michel Rosenfeld – András Sajó (szerk.): The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Oxford University Press, 2011. 756-776. pp.

[7] FEKETE BALÁZS – JAKAB ANDRÁS: *A jogtudományi munka alapjai.* In: Jakab András – Menyhárd Attila (szerk.): A jog tudománya: tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal. HVG-ORAC. Budapest, 2015. 687. p.

[8] Pl. KÉRI Veronika – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: *Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény E) cikkének értelmezéséről.* Jogesetek Magyarázata 2017/1-2. 5-15. pp., CHRONOWSKI NÓRA – VINCZE ATTILA – SZENTGÁLI-TÓTH BOLDIZSÁR: *22/2016. (XII. 5.) AB határozat – Az uniós közös hatáskörgyakorlás.* In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.): Az alkotmánybírósági gyakorlat: Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990-2020. 2. kötet. Társadalomtudományi Kutatóközpont – HVG-ORAC. Budapest, 2021. 643-670. pp., BLUTMAN László: *Szürkületi zóna: az Alaptörvény és az uniós jog viszonya.* Közjogi Szemle 2017/1. 2-14. pp., DRINÓCZI Tímea: *A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat: mit (nem) tartalmaz, és mi következik belőle – Az identitásvizsgálat és az ultra vires közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben.* MTA Law Working Papers 2017/1., TRIBL NORBERT: *Nincsen alkotmány identitás nélkül? A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat jelentősége.* In: Fejes Zsuzsanna (szerk.): Jog határok nélkül. SZTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2018. 417-427. pp.

az alkotmányos identitás vizsgálatának körébe vonja, ez alól ezen értekezés sem képez kivételt.

Az eljárásjogi szempontú vizsgálódás három probléma kezelésére törekszik megoldást kínálni. Ezek (i) az alkotmányos identitás fogalmának bizonytalansága és ebből következő sebezhetősége; (ii) az előbbihez szorosan kapcsolódva a kontrollmechanizmusok közötti materiális és procedurális distinkció hiánya, valamint (iii) a kontrollmechanizmusok eljárásjogi sajátosságait figyelembe vevő panaszbefogadási gyakorlat. Mindhárom probléma az egész európai integrációt és a bírói párbeszédet érintő kérdés, a panaszbefogadási kérdéseket Magyarország esetében tovább bonyolítja a magyar Alkotmánybíróság működése óta megfigyelhető, uniós jogtól tartózkodó attitűdje.[9] Az alábbiakban ezek bemutatása következik.

Elsődleges anomáliaként azonosítható az alkotmányos identitás fogalmával járó bizonytalanság és az ebből fakadó sebezhetősége.[10] Paradox módon az alkotmányos identitás nélkülözi az identitást,[11] amely a jogtudományban alapvetően pont egy fogalom jól körülhatároltságát jelenti. Az uniós jog tagállami alkotmánnyal szembeni abszolút elsőbbségével szembeni korlátok az 1970-es években jelentek meg, elsőként az olasz Alkotmánybíróság *Frontini* döntésében,[12] majd a Német Szövetségi Alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*, a továbbiakban: *BVerfG*) *Solange I* döntésében.[13] A tagállami alkotmánybíróságok döntései nem véletlenek, 1970-ben ugyanis az EUB kimondta az uniós jog abszolút elsőbbségét[14] a nemzeti joggal szemben, beleértve a tagállami alkotmányt is. Az olasz és a német testület mellé azóta felsorakozott több tagállami alkotmánybíróság is.[15] Azonban ennyi év és különböző alkotmánybírósági döntések távlatából sem egyértelmű, hogy az egyes tagállamok alkotmányos identitása mit jelent és mely elemeiben különbözik

[9] VINCZE ATTILA: *Odahull az eszme és a valóság közé az árnyék.* In: Takács Péter (szerk.): Az állam szuverenitása: eszmény és/vagy valóság: Interdiszciplináris megközelítések. Gondolat Kiadó. Budapest – Győr, 2015. 271-291. pp.
[10] Ezeket a kritikai szempontokat remekül összefoglalja: SCHOLTES 2023, 62-64. pp.
[11] VILLALÓN, Pedro Cruz: *La identidad constitutional de los estados miembros: dos relatos europeos. Boletín Oficial del Estado.* Universidad Autónoma de Madrid (2013) 17. 502. p.
[12] Olasz Alkotmánybíróság (Corte Costituzionale): Judgment 183/1973 Frontini v Ministero delle Finanze, 1973. december 18.
[13] BVerfGE, Judgment of the Second Senate of 29 May 1974 – 2 BvL 52/71 (*Solange I*).
[14] 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH, 1970. december 17. ECLI:EU:C:1970:114. 3. pont.
[15] A dolgozat által vizsgált országokon felül például: Francia Alkotmánytanács – Décision n° 2006-540 DC. 2006. július 27., Indokolás 19., Décision n° 2011-631 DC. 2011. június 9., Indokolás 45., Belga Alkotmánybíróság – Arrêt n° 62/2016. 2016. április 28., B.8.7.

markánsan az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSz) 2. cikkében foglalt, közös uniós értékektől.[16] A tagállami alkotmánybíróságok (beleértve mindazon tagállami szervet, melynek alkotmánybíróságokhoz hasonló hatáskörei vannak) joggyakorlata mellett a Lisszaboni Szerződéssel az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése is módosításra került, kimondva, hogy *„[a]z Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének."* Míg a tagállami alkotmánybíróságok ezt a rendelkezést az alkotmányos identitás védelmének deklarációjaként értelmezik,[17] az EUB – jogirodalmi nyomás ellenére sem – mondott ki eddig hasonlót.[18] Csakúgy a joggyakorlatban, a jogirodalomban sincs egyelőre konszenzus a rendelkezés értelmezését illetően.[19] E körben megemlítendő, hogy a jogtudományban ugyancsak vitatott a nemzeti identitás, valamint az alapvető politikai és alkotmányos berendezkedés egymáshoz való viszonya.[20] Szintén hangsúlyozandó, hogy sem az EUSZ, sem a tagállami alkotmánybíróságok gyakorlata nem határozta meg egy zárt taxáció keretében, hogy mely elemek képezik az alkotmányos identitás részét. Ebből következően a tagállami alkotmánybíróságok gyakorlatában formálódik és fog formálódni a tagállami alkotmányos identitás konkrét tartalma.

Másodsorban, a fentiekkel szoros kauzális viszonyban álló probléma a kontrollmechanizmusok közötti anyagi és eljárásjogi distinkció hiánya. A tagállami alkotmánybíróságok gyakorlata alapján – ahogyan az később bemutatásra kerül – nehezen

[16] Hasonló megközelítés olvasható ki: CHRONOWSKI – VINCZE – SZENTGÁLI-TÓTH 2021, 649. p.
[17] Ld. BVerfGE, Judgment of the Second Senate of 30 June 2009 – 2 BvE 2/08 (*Lisbon*), Román Alkotmánybíróság (Curtea Constituțională a României) Decision No 390. 2021. június 8., Lengyel Alkotmánybíróság (Trybunał Konstytucyjny) SK 45/09., 22/2016. (XII. 5.) AB határozat. Részletesebben: SCHNETTGER, Anita: *Article 4(2) TEU as a Vehicle for National Constitutional Identity in the Shared European Legal System*. In: Calliess – van der Schyff (szerk.) 2019, 9-37. pp.
[18] ORBÁN 2022, 1. p.
[19] Példálódzó jelleggel érdemes megemlíteni, hogy Chronowski Nóra vitatja, hogy az EUSZ-ben szereplő nemzeti identitás mennyiben feleltethető meg az alkotmányos identitás tiszteletben tartásának. Ld. CHRONOWSKI Nóra: *Alkotmányosság három dimenzióban.* TK JTI. Budapest, 2022. 190. p., Szintén a megkülönböztetést támogatja KIŠŠOVÁ, Sára: *On a Constitutional and National Identity of the EU Member States: Same but Different? Balkan Social Science Review* Volume 26 (2025). 175. p., Ehhez képest Tribl Norbert az alkotmányos identitás külső oldalaként azonosítja. Ld. TRIBL 2021, 84-85. pp. Nemzeti alkotmányos identitásra hivatkozik VON BOGDANDY, Armin – SCHILL, Stephan: *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty.* Common Market Law Review Volume 48, Issue 5 (2011). 1417-1453. pp.
[20] Szintén *exemplifikatív* módon: Chronowski Nóra szerint az alapvető politikai és alkotmányos berendezkedéstől való elválaszthatatlanságból sokkal inkább a nemzeti identitás szuverenitáskontroll jellege következik. Ld. CHRONOWSKI 2022, 190. p. Ehhez képest Anita Schnettger szerint az alapvető állami funkciók elkülönülnek a nemzeti identitástól és nem annak tartalmát differenciálják, ld. SCHNETTGER 2019, 24. p. A két koncepció elválasztandósága, ugyanakkor szoros kapcsolata mellett érvel: BOKOVÁ, Terezie: *Exploring the Concept of Essential State Functions on the Basis of the CJEU's Decision on the Temporary Relocation Mechanism.* European Papers Vol. 7, 2022, No 2. 773-797. pp.

határozható meg pontosan, hogy mi az egyes kontrollmechanizmusok felhívhatóságának a feltétele, illetve, hogyha vannak, akkor milyen átfedések azonosíthatóak anyagi és eljárásjogi szempontból ezen funkciók között. Megítélésem szerint ezek a bizonytalanságok szintén nem teszik kiszámíthatóvá a kontrollmechanizmusok mérlegelését és érdemben gátolják az európai bíróságok közötti, hatékony párbeszédet. Köztudott, hogy az alkotmányjogi panaszeljárás két szakaszra, befogadási és az érdemi elbírálás periódusára oszlanak. A felhívhatósággal összefüggő bizonytalanságok alkotmányjogi panaszeljárások esetében a panaszindítványok érdemi elbírálásának fázisában jelentkeznek.

Harmadsorban, korrelálva az eddig bemutatott kiszámíthatatlanságokkal, a distinkció szükségessége már a tagállami alkotmánybíróságok befogadási gyakorlatát is érinti, hiszen a panaszok érdemi elbírálását azon alkotmányban garantált jogok sérelmével összefüggésben folytatja le egy alkotmánybíróság, amit befogadhatónak ítélt meg a befogadási eljárásban. E körben rögtön kétséges, hogy egy EU által megvalósított hatáskörelvonás – mint a szuverenitás és *ultra vires* kontroll feltétele és mint elsődlegesen államszervezeti kérdés – miként alakítható át alapjogsérelem kérdésévé panaszeljárásban. Továbbá milyen szempontok mentén tehető különbség panaszeljárásban az identitás-, valamint az alapjogi kontroll között, ha egy panaszeljárásban minden esetben alkotmányban garantált jog sérelmének fennálltát kell megítélni. De ahogyan Julian Scholtes találóan és kellő optimizmust sejtetve megfogalmazza, *„az alkotmányos identitás veszélyei nem jelenthetik azt, hogy el kell kerülnünk, félre kell tolnunk, vagy meg kell kerülnünk azt. Sokkal inkább az a feladatunk, hogy szembe nézzünk vele.”*[21]

Ennek a szembenézésnek egyik eszköze lehet az eljárási alkotmányosság-alapú megközelítése az alkotmányos identitásnak. Az eljárási alkotmányosság – hasonlóan a jogbiztonságból következő kiszámíthatóságnak – a materiális jogállamiságból következő elvárás, amely abban az esetben biztosított, ha az eljárási normák célja az alkotmányi alapelvek érvényesülésének garantálása. Emiatt az eljárási szabályok alkotmányosságának megítéléséhez szükséges az alapelvekkel való összhang vizsgálata.[22] Általánosságban egy (alkotmány)bírósági döntés tartalmi helyessége három szempontból vizsgálható annak az eljárásnak a tükrében, amelyben a döntés megszületett: (i) Ha az eljárás *„hibás, nem*

[21] SCHOLTES 2023, 13. p.
[22] CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: *Alkotmányi eljárásjog, alkotmányjogi eljárások, eljárási alkotmányosság.* Iustum Aequm Salutare 2016/3. 63. p.

megfelelően mérlegelt, vagy egyébként helytelen, úgy tendenciájában maga a döntési eredmény is helytelen lesz."[23] (ii) Ez az összefüggés kulcsfontosságú, mivel egy formalizált eljárás nagyobb mértékben ellenőrizhető,[24] és nagyobb eséllyel felel meg a jogbiztonság követelményének. (iii) Chronowski Nóra és Petrétei József szintén hangsúlyozzák, hogy az eljárások megfelelő szabályozása képes a leginkább biztosítani a döntés hatékonyságát.[25] Az uniós jog elsőbbségével szembeni kontrollmechanizmus alkalmazása tekintetében inkább a döntés tartalmi helyességét emelném ki, mivel annak alkotmányosan igazolhatónak kell lennie, és összhangban kell állnia a tagállami alkotmánybíróság korábbi gyakorlatával.

Azokban a helyzetekben, amikor egy jogalkotói jogforrás nem képes kifejezett, normatív erejű definícióval szolgálni, az eljárási garanciák szerepe szükségképpen felértékelődik. Amennyiben feltárásra kerül, hogy mik az alkotmánybírósági eljárás azon sajátosságai, amelyek tévútra terelik a döntést, akkor az ezekre reakcióként kialakított, megfelelő eljárási keretrendszerrel elkerülhető, hogy az alkotmányos identitásra hivatkozás politikai vagy bírói érdek-összeütközések eszköze legyen.[26] E garanciáknak az alkotmánybíróságok konkrét hatásköreihez kell igazodniuk, ezt a vizsgálatot a dolgozat kizárólag az alkotmányjogi panaszeljárások vonatkozásában végzi el. A korábban bemutatott fogalmi bizonytalanság eljárásjogi szempontból azt a kötelezettséget rója a tagállami alkotmánybíróságokra, hogy olyan kiszámítható procedurális keretrendszerben artikulálják ezen fogalom tartalmát, amely kiállja az eljárási alkotmányosság teherpróbáját.

A harmadik azonosítható, befogadást érintő problémát tovább súlyosbítja Magyarország tekintetében a magyar Alkotmánybíróságot mindig is jellemző, uniós joggal szembeni távolságtartó attitűd.[27] A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat többségi álláspontja nem foglalkozott a testület kontrollmechanizmusokkal kapcsolatban felmerülő hatásköri

[23] Uo., 66. p.
[24] Uo., 67. p.
[25] Uo.
[26] Ezek a kritikák többízben felmerültek a jogirodalomban, több esetben az 'abusing' kifejezést használva. Ld. SCHOLTES, Julian: *Abusing Constitutional Identity.* German Law Journal Volume 22, Issue 4, 2021. 534-556. pp., FABBRINI, Federico – SAJÓ, András: *The Dangers of Constitutional Identity.* European Law Journal. Volume 25, Issue 4, 2019. 457-473. pp., SCHEPPELE, Kim Lane – HALMAI, Gábor: *The Tryanny of Values or the Tyranny of One-Party States?*, VerfBlog, 2019/11/25, https://verfassungsblog.de/the-tyranny-of-values-or-the-tyranny-of-one-party-states/, DOI: 10.17176/20191126-002348-0., BÁRD – CHRONOWSKI – FLECK 2023, 621-625. pp.
[27] FAZEKAS Flóra: *A magyar Alkotmánybíróság viszonya a közösségi jog elsőbbségéhez egyes tagállami alkotmánybírósági felfogások tükrében.* Doktori (PhD) értekezés. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2009. 379. P., ORBÁN 2020, 72 p.

korlátaival,[28] kiváltképpen a panaszeljárások eljárásjogi aspektusaival. Ezt Dienes-Oehm Egon és Stumpf István alkotmánybírók párhuzamos indokolásukban bírálták, megkérdőjelezve az elsődleges, valamint másodlagos uniós jog támadhatóságát alkotmányjogi panasz útján. Stumpf István alkotmánybíró mindazonáltal egy másik befogadhatósági korlátot is megjelölt párhuzamos indokolásában: alkotmányjogi panasz csak Alaptörvényben biztosított valamely jog sérelmére alapítható, absztrakt értékekre – mint a szuverenitás vagy az alkotmányos identitás – nem.[29] Emellett szintén hangsúlyozta, hogy az AB következetes gyakorlata szerint az E) cikk nem Alaptörvényben biztosított jog.[30] A bírói döntéseket támadó alkotmányjogi panaszok tekintetében kiemelte, hogy az Alkotmánybíróság megsemmisítheti az Alaptörvénnyel ellentétes bírósági döntéseket, akkor is, ha azok uniós jogot alkalmaztak.[31] A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat által nyitva hagyott eljárási kérdéseket a „második identitáshatározatként" számontartott 32/2021. (XII. 20.) AB határozat sem rendezte. Ezen eljárásjogi aggályokkal legkésőbb a 3110/2022. (III. 23.) AB határozattal elbírált alkotmányjogi panasz kapcsán azonban szembesült a testület. Ez a kézirat lezártának dátumáig az egyetlen olyan alkotmányjogi panasz a magyar AB előtt, amelyben az indítványozó *expressis verbis* kérte a kontrollmechanizmusok szükségességének vizsgálatát az AB-tól.

A későbbiekben részletesen bemutatni és elemezni kívánt, 2022-es határozattal összefüggésben itt is kiemelendő, hogy az AB nem változtatott a korábbi befogadási gyakorlatán:[32] figyelmen kívül hagyta az E) cikkre történő hivatkozást és kizárólag a magyar, javarészt törvényi szintű szabályozásra helyezte az érvelését. A teljesség igénye nélkül érdemes megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság észlelte ugyanakkor az uniós jogi érintettséget, megerősítve a korábbi gyakorlatát:[33] *„[A]z európai uniós jog kötelező ereje nem magától ered, hanem az Alaptörvény E) cikkén alapul, és nem írja felül az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdését, amely szerint az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja."*[34]

[28] CHRONOWSKI – VINCZE – SZENTGÁLI-TÓTH 2021, 656. p.
[29] 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [100].
[30] Uo.
[31] 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [102].
[32] Fazekas Flóra már 2019-ben írt arról, hogy a magyar AB-gyakorlat konzekvensen nem tekinti Alaptörvényben biztosított jognak az E) cikket. Ld. FAZEKAS FLÓRA: *Az európai uniós jog az alkotmányjogi panaszeljárásokban.* In: Gábor Zsolt (szerk.): Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II. Alkotmányjogi panasz – hatáskörrel kapcsolatos kérdések. HVG-ORAC. Budapest, 2019. 309 p.
[33] 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [14]-[25], 11/2020. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [54].
[34] 3110/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [42].

Rátérve általánosságban a panaszindítványok befogadásának problematikájára, a következő hangsúlyozandó: amellett, hogy az AB a panaszeljárások egy részénél figyelmen kívül hagyja az indítványozók E) cikkre történő hivatkozását, az ügyek túlnyomó többségében megállapítja, hogy az E) cikk nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot,[35] amely az egyik befogadási feltétel valamennyi panaszeljárásnál. Ebből következően a panaszosok továbbra sem férnek hozzá az uniós jog által garantált alapjogi standardokhoz [Alaptörvény E) cikk (1) bekezdés], valamint az uniós joggal szembeni kontrollmechanizmusokhoz [Alaptörvény E) cikk (2) bekezdés]. Ez azt a következményt is maga után vonja, hogy az alkotmányos identitás fogalma közhatalmi, elsősorban politikai szervek által kezdeményezett eljárásokban fog formálódni, ebből következően politikai viták középpontjában formálódott és formálódik. Nem véletlen, hogy a kontrollmechanizmusok felhívhatóságával összefüggő érdemi megállapításokat az Alkotmánybíróság eddig az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-a szerinti, absztrakt Alaptörvény-értelmező hatáskörében eljárva fogalmazta meg, egyszer az alapvető jogok biztosának,[36] a többi esetben a Kormánynak az indítványára.[37] Egy határozatot[38] leszámítva a testület politikailag érzékeny, migrációs kérdéssel összefüggésben döntött. Az alkotmányjogi panaszok befogadásának hiányában az alkotmányos identitás koncepciójának politikai neutralizációja még várat magára.

Generálisan ugyanakkor elmondható, hogy az alkotmányjogi panaszok megjelenése, illetve kiterjesztése[39] egyrészről pont arra alkalmas, hogy a politikaközeli viták megjelenését mérsékelje az alkotmánybíróságok előtt,[40] egyúttal jelentősen átformálva a kelseni elgondoláson alapú alkotmánybíráskodást Európában.[41] Az ilyen hatáskörrel rendelkező európai alkotmánybíróságok összehasonlító vizsgálata azt mutatja, hogy a testületek jelentős

[35] FAZEKAS 2019, 309 p., ORBÁN 2020, 72. p.
[36] 22/2016. (XII. 5.) AB határozat.
[37] 2/2019. (III. 5.) AB határozat, 32/2021. (XII. 20.) AB határozat.
[38] 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, amely az Egységes Szabadalmi Bíróság létrehozásáról szóló megállapodás alaptörvény-konformitását vizsgálta. Ld. CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: *Az Alkotmánybíróság az Egységes Szabadalmi Bíróságról – zavar az erdőben.* Jogtudományi Közlöny 2018/11. 477-485. pp.
[39] DANNEMANN, Gerhard: *Constitutional Complaints: The European Perspective.* The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 43, No. 1 (1994). 142. p.
[40] PACZOLAY Péter: *Megváltozott hangsúlyok az Alkotmánybíróság hatásköreiben.* Alkotmánybírósági Szemle 2012/1. 69. p.
[41] CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz.* Pázmány Press. Budapest, 2014. 102. p.

többségének jellegadó hatáskörévé vált a panaszeljárás.[42] Ez alól a magyar Alkotmánybíróság sem kivétel, figyelembevéve az Alaptörvénnyel, valamint az Abtv.-vel biztosított hatásköröket, továbbá az azokra vonatkozó ügyforgalmi statisztikákat 2012 óta.[43]

Az alkotmányjogi panaszoknak nincs egységes, valamennyi országra elfogadott fogalma. Azonban négy jellegzetes szempont közös ennek a hatáskörnek az európai szabályozásában: (i) speciális jogorvoslatként szolgálnak alkotmányosjog-sérelem esetére, (ii) elkülönült eljárásokat eredményeznek, melyek a kérdéses aktus alkotmányosságára irányulnak, figyelmen kívül hagyva ugyanazon ügyhöz kapcsolódó szakjogi kérdéseket; (iii) az indítvány alapjául szolgáló aktus által hátrányosan érintett személy nyújthatja be őket, valamint (iv) a panasz elbírálására hatáskörrel rendelkező bíróság képes az alkotmányosjog-sérelmet szenvedett személy jogait helyreállítani.[44] A dolgozat ezt a megközelítését követi az alkotmányjogi panaszoknak.

A magyar alkotmányos rendszerben három különböző panaszt tudunk megkülönböztetni. (i) Az ún. régi alkotmányjogi panasz lényege, hogy a panaszos a panasz alapjául szolgáló bírói döntésben alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességét állítja [Abtv. 26. § (1) bekezdés]. (ii) Az ún. közvetlen alkotmányjogi panasz esetében a jogsérelem a támadott jogszabály hatályosulása folytán, bírói döntés nélkül következik be [Abtv. 26. § (2) bekezdés]. (iii) Végezetül az ún. valódi alkotmányjogi panasz keretében a panaszos az alapügyben hozott bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítását kéri [Abtv. 27. § (1) bekezdés]. A dolgozat témáját tekintve elsősorban a régi, valamint a közvetlen alkotmányjogi panaszok mint normakontrollos panaszok bírhatnak relevanciával, ugyanakkor a bírói párbeszéd Alkotmánybíróság általi védelménél a valódi alkotmányjogi panasz is szerephez jut.

Az alkotmánybírósági hatásköröket érintő 2012-es cezúrával összefüggő általános megállapítás, hogy az alkotmányos rend objektív védelmét felváltotta az egyénnek biztosított szubjektív védelem a panaszeljárások elterjedésével.[45] Azonban a régi, valamint a közvetlen panasz esetében kifejezett másodlagos cél az Alkotmánybíróság szerint a

[42] CSINK LÓRÁNT – FRÖHLICH JOHANNA: *Mire lehet alkotmányjogi panaszt alapítani? A jogvédelem alapjául szolgáló alaptörvény-ellenesség és az Alaptörvényben biztosított jog fogalma.* In: Gábor (szerk.) 2019, 130. p.
[43] https://alkotmanybirosag.hu/ugyforgalmi-es-statisztikai-adatok/ (Utolsó letöltés ideje: 2026. március 3.)
[44] DANNEMANN 1994, 142. p.
[45] ZAKARIÁS Kinga: *Az alkotmányjogi panasz objektív és szubjektív funkciója.* FORUM: Acta Juridica et Politica. 2015/2. 149. p.

„későbbiekben előforduló hasonló jogsértések megelőzése és ennek révén egyben az alkotmányos jogrend objektív védelme.”[46] A dolgozat mindkét jogvédelmi funkciót figyelembe véve fogalmazza meg javaslatait a panaszeljárás mindkét szakaszára, a befogadásra, valamint az érdemi elbírálásra is.

A dolgozat problémafelvetése és a kutatás célja a következőképpen foglalható össze: az alkotmányos identitás fogalmának meghatározatlansága miatt inkább annak az eljárásnak az alkotmányosságára érdemes fókuszálni, amelyben a fogalom tartalma formálódik.[47] Az eljárás alkotmányosságának további feltétele a felhívhatóság feltételeinek konkretizálása, (részben) elválasztva a többi kontrollmechanizmustól. E körben az is fontos, hogy a fogalom különböző hátterű indítványozók által kezdeményezett hatáskörökben bontakozzon ki. A kutatás célja ebből következően egy eljárási garanciákkal rendelkező keretrendszernek elsődlegesen a magyar alkotmányjogi panaszeljáráson belüli meghatározása.

2. A dolgozat felépítése és módszertana

Az eljárási alkotmányosság modelljének meghatározásához konkrét, mind a panaszbefogadhatóság, majd annak érdemi elbírálásával összefüggő kutatási kérdések megválaszolása szükséges. A befogadhatósággal kapcsolatos kérdések a következőképpen összegezhetőek. (i) Kontrollmechanizmusonként mely alaptörvényi rendelkezések hivatkozhatóak mint Alaptörvényben biztosított jogok, melyeket az uniós közös hatáskörgyakorlás sért? Ez a fentiekben azonosított problémák egyikére keresett megoldás. Azonban a dolgozat nem hagyhatja figyelmen kívül a többi releváns panaszbefogadási feltételt sem, így szintén vizsgálandóak a következőek: (ii) Támadható-e elsődleges és másodlagos uniós jog panaszeljárásban? (iii) Igazolható-e közvetlen panaszoknál az indítványozó érintettsége? Ezen feltételek teljesülésének hiányában az uniós joggal összefüggő panaszindítványok befogadása nem elképzelhető. Végezetül pedig, a fentiekre adott igenlő válasz esetén szintén kérdés, hogy melyik az az első időpont, amikor egy tagállami alkotmánybíróság már foglalkozhat ezekkel a kérdésekkel. Másképpen megfogalmazva: (iv) Mi a támadhatóság kezdőidőpontja?

[46] 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13]. Ld. ZAKARIÁS 2015, 154. p.
[47] Ugyanezt hangsúlyozza Erdős Csaba is. Ld. ERDŐS Csaba: *Adalékok az alkotmányos identitás-kérdés eljárási oldalához – Az előzetes döntéshozatali eljárás az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlatában.* Jog – Állam – Politika 2022 1. Különszám. 86. p.

Ehhez képest az érdemi elbírálással összefüggő kérdések két nagyobb csoportba oszthatóak: (i) Hogyan határozható meg az egyes kontrollmechanizmusok felhívhatóságának vizsgálatára vonatkozó eljárásjogi keretrendszer? Itt további alkérdésként merül fel, hogy milyen közös eljárásjogi elemek azonosíthatóak e körben és az eljárási korlátokon túl milyen tartalmi korlátok merülnek fel? (ii) A dolgozat már a kutatási kérdések megfogalmazásának stádiumában vélelmez legalább egy közös eljárásjogi elemet a kontrollmechanizmusok között. Ez pedig az európai bíróságok közötti hatékony párbeszéd feltételeinek garantálása, melynek jelentőségét a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat is kiemelte.[48] Az érdemi elbírálással összefüggő kutatási kérdések második része tehát arra keresi a választ, hogy miképpen biztosítható a hatékony európai bírósági párbeszéd?

A dolgozat összehasonlítójogi joggyakorlat-elemzést végez az ún. funkcionalista és közös nevező (*common-core*) módszertannal. A funkcionalizmus lényege, hogy *„[a] tudós azonosíthat egy olyan jogintézményt, amely több alkotmányos rendszerben is létezik, és megvizsgálhatja annak funkcióját (funkcióit), vagy a tudós azonosíthat egy vagy több olyan funkciót, amelyet az alkotmányok vagy alkotmányos intézmények vagy doktrínák egyes társadalmakban betöltenek, és elemezheti, hogy az az alkotmányos intézmény vagy doktrína, amelyről úgy gondolják, hogy egy érvényes funkciót betölt, valóban betölti-e azt, vagy elemezheti, hogy az adott funkciót máshol betöltik-e és hogyan."*[49] Tekintettel arra, hogy természetes személyek – és meghatározott esetekben jogi személyek – egyetlen eljáráskezdeményezési lehetősége az alkotmánybíróságok előtt az alkotmányjogi panasz benyújtása, az indítványozók által felvetett uniós jogi vonatkozású kérdéseket az alkotmánybíróságok csak a panaszeljárásokban tudják kezelni.[50] (Egyes uniós tagállamokban – például Franciaországban vagy Olaszországban – azonban az alkotmányt autentikusan értelmező testületeknek nincs ilyen hatásköre.)

A fenti, funkcionalista természetű megközelítés a konkrét, dolgozat szerinti vizsgálatra a következőképpen applikálható: az alkotmányjogi panasz a jogintézmény, míg a szupranacionális együttműködéssel összefüggésben érvényesülő funkciói: (i) az uniós jog

[48] 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [33].
[49] Uo. 62 p.
[50] Ami az EUB-t illeti, az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) értelmében természetes és jogi személyek különböző eljárásokat is kezdeményezhetnek, például megsemmisítés iránti keresetet [EUMSZ 263. cikk (4) bekezdés] vagy mulasztási keresetet [EUMSZ 265. cikk (3) bekezdés].

által garantált alapjogi standardokhoz való hozzáférés; (ii) az EUB-vel folytatott európai alkotmányos párbeszédben való részvétel, és (iii) a kontrollmechanizmusokhoz – többek között az identitáskontrollhoz – való hozzáférés. Bruce Ackerman szerint a cél „*azonosítani (a) egy vagy más közös problémát, amellyel a különböző „alkotmánybíróságok" szembesülnek, majd ezt követően meghatározni (b) a különböző „megküzdési stratégiákat," amelyeket ezek a bíróságok alkalmaztak a problémák megoldásának próbája során. Amint e két kérdésben némi tisztánlátásra tettünk szert, mélyebb betekintést remélhetünk a versengő megküzdési stratégiák összehasonlító értékébe."*[51] Meglátásom szerint az (a) pont az 1. pontban felvázolt problémáknak felel meg, míg a (b) pont a kiválasztott alkotmánybíróságok joggyakorlatára vonatkozik.

Az összehasonlíthatóság két fő feltétele – még ha oly ellentmondásosan is hangzik – az egységesség és a pluralitás.[52] Ebben a kontextusban az alkotmánybíróságok esetjogának összehasonlítása a kontrollmechanizmusokkal valamilyen módon kapcsolatba hozható – akár az indítványozók, akár az alkotmánybíróságok érvelésében feltűnve – panaszindítványok tekintetében csak akkor lehetséges, ha ezek az alkotmánybíróságok hasonló kritériumokat alkalmaznak a panaszok befogadására. Az Európai Unión belül kilenc másik alkotmánybíróság – a cseh, horvát, lengyel, német, osztrák, portugál, spanyol, szlovák és szlovén – rendelkezik alkotmányjogipanasz-hatáskörrel a magyar testület mellett. Megítélésem szerint minden panaszhatáskörrel rendelkező AB befogadhatósági feltételei vizsgálandóak, különös figyelemmel arra, hogy más EU-tagállamokban milyen jogsérelemre alapozhatóak a panaszok. Ez ugyanis a magyar Alkotmánybíróság befogadási gyakorlatának első megkérdőjelezhető eleme.

Az osztrák Alkotmánybíróságnak inkább közigazgatási[53] – mint alkotmányjogi – panaszeljárása van. Az osztrák alkotmány 144. cikk (1) bekezdése[54] szerint a közigazgatási hatóságok és bíróságok által hozott döntéseknek nem csak az alkotmányosan garantált

[51] ACKERMAN, Bruce: *The Rise of World Constitutionalism.* Virginia Law Review. 83/4, 1997. 794. p.
[52] HIRSCHL, Ran: *Comparative Methodologies.* In: Roger Masterman – Robert Schütze (szerk.): The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law. Cambridge University Press, 2019. 27-28. pp.
[53] Manhertz Tamás szerint „[a]z alkotmányjogi panasz egyfajta speciális közigazgatási jogorvoslatnak tekinthető." MANHERTZ Tamás: *Alkotmánybírósági hatáskörök jogösszehasonlító vizsgálata.* Pázmány Press. Budapest, 2021. 141 p.
[54] *„(1) Az Alkotmánybíróság dönt a közigazgatási hatóságok, beleérte a független közigazgatási tanácsokat is, határozatai ellen benyújtott panaszok tárgyában, amennyiben a panaszt benyújtó azt állítja, hogy őt a határozat valamely alkotmánytörvényben biztosított jogában, illetve valamely törvényellenes rendelet, alkotmányellenes törvény, illetve valamely jogellenes államszerződés alkalmazása őt jogaiban sérti."* Fordítás: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Wolters Kluwer. Budapest, 2016. 77. p.

jogoknak való megfelelését vizsgálhatja, hanem bármely más jognak is.[55] Ugyan normatív aktusokkal szembeni panaszeljárás is létezik, a hivatkozási alap szélesebb körű, mint a magyar panaszeljárásban, mert nem csak alapjog-sérelemre alapítható.[56] Ehhez képest a horvát alkotmány 129. cikke[57] szerint a horvát Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre arra, hogy a normatív aktusok alapjogokkal való összhangját vizsgálja. Horvátországgal ellentétben, részben hasonlíthatóan az osztrák eljárási szabályokhoz, Portugáliában, Szlovákiában és Szlovéniában az alkotmányjogi panaszok alapjául szolgáló jogok és alapelvek köre lényegesen szélesebb, mint Magyarországon. Portugáliában az Alkotmány 277. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy *„[a]lkotmányellenes minden olyan jogszabály, amely az Alkotmány valamelyik rendelkezésébe, vagy az azokban található alapelvekbe ütközik."*[58] Emellett a 280. cikk (6) bekezdése[59] konkrét alkotmányossági és törvényességi felülvizsgálatot ír elő,[60] amelyet természetes vagy jogi személyek kezdeményezhetnek. Szlovákiában[61] és Szlovéniában[62] az alkotmányjogi panaszok nemcsak az adott államok alkotmányában garantált jogok megsértésére, hanem az ezen államok által ratifikált nemzetközi szerződésekből származó emberi jogokra is alapíthatóak,[63] így például a szupranacionális együttműködés tekintetében az Alapjogi Chartára. Ebből fakadóan utóbbi államok alkotmánybíróságainak kifejezett hatáskört biztosítanak az uniós alapjogi standardoknak való megfelelés panaszindítványban történő vizsgálatára, a panaszosoknak pedig ezek kikényszerítésére.

A fentiekből következően négy ország maradt, amely hasonló befogadhatósági feltételeket határoz meg az alkotmányjogi panaszeljárásokban:

---

[55] CSINK – FRÖHLICH 2019, 127. p.
[56] Uo.
[57] *„A Horvát Köztársaság Alkotmánybírósága: [...] dönt az állami szervek, helyi és területi (regionális) önkormányzatok testületei és a közfelhatalmazott jogi személyek egyéni határozatai ellen benyújtott alkotmányos panaszokról, ha a határozatok sértik a Horvát Köztársaság Alkotmányában garantált emberi jogokat és alapszabadságokat."* Fordítás: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. 443-444. pp.
[58] Fordítás: Uo. 829. p.
[59] *„Az Alkotmánybírósághoz csak alkotmányosság és törvényesség kérdésében lehet panaszt benyújtani."* Fordítás: Uo. 831. p.
[60] CORTES, Antonio – VIOLANTE, Teresa: *Concrete Control of Constitutionality in Portugal: A Means Towards Effective Protection of Fundamental Rights.* Penn State International Law Review 29 4, 2011. 764. p.
[61] Az Alkotmány 127. cikk (1) bekezdése: *„Az Alkotmánybíróság elbírálja a természetes vagy jogi személyek panaszait, ha alapvető jogaik és szabadságaik, vagy a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa által jóváhagyott, törvényben meghatározott módon ratifikált és kihirdetett nemzetközi szerződésen alapuló emberi jogaik és alapvető szabadságaik megsértésére hivatkoznak, amennyiben ezen jogok és szabadságok védelme nem tartozik más bíróság hatáskörébe."* Fordítás: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. 967. p.
[62] Az Alkotmány 160. cikk (1) bekezdés *f)* pontja: *„Az Alkotmánybíróság dönt [...] arról az alkotmányos panaszról, ha az ember jogait és alapvető szabadságait egyedi aktusokkal sértették meg."* Fordítás: Uo. 996. p.
[63] CSINK – FRÖHLICH 2019, 128-129. pp.

(i) A cseh Alkotmány 87. cikk (1) bekezdés *d)* pontja értelmében alkotmányjogi panasz nyújtható be a közhatalmi szervek olyan jogerős határozatai és egyéb beavatkozásai ellen, melyek sértik az alkotmányosan biztosított jogokat és szabadságokat. Ez utóbbi szemantikailag eltér a magyar megfogalmazástól, azonban hasonló jogokat ölel fel.

(ii) A lengyel Alkotmány[64] szintén a cseh Alkotmányban bemutatott kifejezést használja, ugyancsak hasonló jogokat foglal magában, mint a magyar, Alaptörvényben biztosított jog fogalma.

(iii) A német Alaptörvény (*Grundgesetz*, a továbbiakban: *GG*) 93. cikk (1) bekezdés 4/a. pontja[65] különbséget tesz az alapvető jogok és az alapvető jogokkal ekvivalens jogok *(grundrechtsgleiche Rechte)* között,[66] melyek sérelmére hivatkozással alkotmányjogi panasz nyújtható be. A második kategóriába tartozik az ellenálláshoz való jog, az egyenlő állampolgárság, a közhivatal viseléséhez való jog, a választójog, a rendkívüli bíróságok tilalma, a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a személyi szabadság.[67] Bár a magyar Alaptörvény nem tartalmaz ilyen distinkciót, az alapjoggal egyenértékű jogok többsége – az ellenállás jogát, az egyenlő állampolgárságot, valamint a rendkívüli bíróságok tilalmát leszámítva[68] – Alaptörvényben biztosított jogoknak tekinthetőek, hiszen a rendkívüli bíróságok tilalmának kivételével mindegyik megtalálható az Alaptörvény alapjogi katalógusában, a Szabadság és felelősség fejezetben.

(iv) Végezetül, Spanyolország Alkotmánya meghatározott alapjogokkal operál alkotmányjogi panaszok – pontosabb ún. *recursos de amparo*-eljárások – tekintetében, kihagyva az állampolgári jogokat (pl. a tulajdonhoz való jogot, az alapításhoz való jogot és

[64] Az Alkotmány 79. cikk (1) bekezdése: *„A törvényben meghatározott elvekkel összhangban mindenkinek, akinek alkotmányos jogát vagy szabadságát megsértették, jogosult az Alkotmánybírósághoz fordulni, hogy az döntsön az olyan törvény vagy más normatív aktus aktus alkotmányosságáról, amelyre hivatkozással bíróság vagy közhatalmi szerv Alkotmányban rögzített szabadságairól, jogairól, vagy kötelezettségeiről jogerős döntést hozott."* Fordítás: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. 486. p.

[65] *„A Szövetségi Alkotmánybíróság dönt az alábbi ügyekben: [...] az olyan alkotmányjogi panaszokat illetően, amelyeket bárki benyújthat, kifogásolva, hogy a közhatalom megsértette valamely alapvető jogát vagy valamely, a 20. cikk (4) bekezdésében, a 33., 38., 101., 103. és 104. cikkben foglalt jogát."* Fordítás: Uo. 694-695. pp.

[66] CSINK – FRÖHLICH 2019, 126. p.

[67] Uo.

[68] Az ellenállás jogát [C) cikk (2) bekezdés] és az állampolgárságra irányadó rendelkezéseket [G) cikk] az Alaptörvény Alapvetések című fejezete tartalmazza.

a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot), továbbá a gazdaság és a szociálpolitika irányadó elveit (pl. a szociális biztonságot, a kultúrához való hozzáférést és a lakhatáshoz való jogot).[69] Míg az előbbi kategóriát a magyar Alaptörvény garantálja, amelyre hivatkozással az AB előtt panaszeljárás kezdeményezhető, addig a második kategóriába soroltak – az alkotmánybírósági gyakorlat alapján is – államcélnak minősülnek, melyekre panaszindítvány nem alapítható.[70]

A funkcionalista módszertan alkalmazása mellett az európai integráció alapjait meghatározó *common-core* módszertan[71] is megemlítendő. A dolgozat kiindulópontja, hogy a fentiekben azonosított problémákra való megoldás és ezzel egyúttal az európai integráció jövője a közös európai megoldásokban keresendő. Így a dolgozat ezzel a módszertannal olyan jogintézményeket azonosít és emel be az eljárásjogi struktúrába, amelyek kisebb-nagyobb eltéréssel, de azonosak az európai bírói judikatúrában. Ebből kifolyólag az értekezés következtetéseinek címzettje nem kizárólag a magyar Alkotmánybíróság lehet, hanem más tagállami alkotmánybíróságok, vagy akár az EUB is. E körben elismerendő, hogy az európai integráció differenciálódása – gondolok itt a többsebességes Európa vagy az ún. *Europe à la carte* koncepcióra – a politikai gondolkodás szintjén vitathatatlan realitás.[72] A dolgozat ennek tudatában és ezzel szemben egy erősebb, konvergáló európai alapjogvédelem mellett érvel, amely egyúttal feltétele a mélyülő európai integrációnak.

A felállítani kívánt procedurális keretrendszer, a hozzá kapcsolódó konkrét kutatási kérdések, valamint az alkotmányjogi panaszeljárások két stádiuma predesztinálják a

[69] Az Alkotmány 161. cikk (1) bekezdés b) pontja értelmében az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjed az Alkotmány 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott jogok és szabadságok megsértésével kapcsolatos alkotmányjogi panasz elbírálására. Az 53. cikk (2) bekezdésének figyelembevételével az alkotmányjogi panaszok a 14. cikkben és a II. fejezet 1. szakaszában biztosított jogokra alapozhatóak. Míg a 14. cikk a törvény előtti egyenlőséget deklarálja, addig az utóbbi a következőekre terjed ki: az élethez való jog, a lelkiismereti és vallásszabadság, a személyi szabadsághoz való jog, a magánszférához való jog, az otthon sérthetetlensége, a tartózkodás és a mozgás szabadsága, a véleménynyilvánítás szabadsága, a gyülekezési jog, az egyesülési jog, a részvételi jog, a jogok törvényes védelme, a büntetés törvényességének elve, a fogvatartottak fizetett munkája, a becsületbíróságok tilalma, a tanítás szabadsága, az oktatáshoz való jog, az egyetemi autonómia, a szakszervezetekhez való jog, a sztrájkhoz való jog és a petíciós jog.

[70] Ld. részletesebben a lakhatáshoz való jog {3081/2023. (II. 16.) AB végzés, Indokolás [15]}, valamint a szociális biztonsághoz való jog {3253/2019. (X. 30.) AB határozat, Indokolás [36]} tekintetében.

[71] HOECKE, Mark Van: *Methodology of Comparative Legal Research. Law and Method*. Boom Juridische Uitgevers, 2015. 20. p.

[72] MOHI Csaba: T*öbbsebességes Európai Unió (gazdasági, jogi és politikai összefüggések).* Gazdasági jog 2018/1-2. 3-9. pp. Thomas Mehlhausen és szerzőtársai szerint míg a több sebességes Európa koncepciója a hatályos uniós szerződéses keretek között lehetséges, addig a *Europe à la carte* már veszélyezteti az uniós jog egységes érvényesülését, valamint a tagállamok egyenlőségét. Ld. MEHLHAUSEN, Thomas et al.: *Legitimacy of Differentiated Integration in the European Union.* European Politics and Society Volume 27, 2026/1. 4. p.

dolgozat struktúráját is: a bevezető fejezetet követően érdemben elsőként az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságával összefüggő kérdéseket veszem górcső alá a dolgozat témája szerint releváns befogadási szempontok alapján. Ezt követően a III. fejezetben a panaszok kontrollmechanizmusonkénti érdemi elbírálásával foglalkozom, figyelembevéve az európai bírósági párbeszédet. A dolgozat harmadik érdemi fejezetében pedig a korábban említett 3110/2022. (III. 23.) AB határozattal elbírált, eddigi egyetlen olyan alkotmányjogi panasszal foglalkozom, amelyben az indítványozó kifejezetten kérte a testülettől, hogy mérlegelje a kontrollmechanizmusok alkalmazásának szükségességét. E körben bemutatom az Alkotmánybíróság döntését, majd magam is megoldom az ügyet az előző fejezetekben kidolgozott keretrendszer szerint.

II. Befogadhatósági keretrendszer – *„Két legyet egy csapásra?”*[73]

„Sajnos, annyira megszoktuk már, hogy észre sem vesszük, micsoda szörnyű fából vaskarika ez: elvárni és kifejleszteni a szabad ember jellegzetes erényeit, a spontán lelkesedést, a tudatos önfeláldozást és a felelős aktivitást egy olyan közösségért, mely nem biztosítja a szabad ember kifejlődésének az elemi feltételeit.”[74]

/Bibó István: A kelet-európai kisállamok nyomorúsága/

A korábbiakban ismertetekkel összhangban, az alkotmányjogi panaszeljárások első kardinális kérdése azok befogadhatósági feltételeknek történő megfelelése, melyeknek vizsgálatát a magyar Alkotmánybíróság tekintetében az Abtv. az öttagú tanácsok feladat- és hatáskörébe sorolja.[75] Az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának konjunktív feltételei vannak, a jogalkotói aktusokat támadó régi és közvetlen panaszoknál ilyenek (i) az érintettség [Abtv. 26. § (1) bekezdés és (2) bekezdés a) pont]; (ii) az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezte [Abtv. 26. § (1) bekezdés *a)* pont és (2) bekezdés *a)* pont]; (iii) amennyiben rendelkezésre állnak, akkor a rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítése [Abtv. 26. § (1) bekezdés *b)* pont és (2) bekezdés *b)* pont]; (iv) alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése (Abtv. 29. §); (v) az Abtv. 30. §-ában meghatározott határidőkön belül benyújtott indítvány és (vi) a határozott kérelmet magában foglaló indítvány [Abtv. 52. § (1b) bekezdés].

Az I. fejezetben bemutatott magyar befogadhatósággal összefüggő anomália fényében más uniós tagállamok alkotmánybíróságainak befogadási gyakorlata is vizsgálandó preskriptív

[73] Hasonlóan az I. fejezethez, ennek a fejezetnek egy része nagyban támaszkodik már egy megjelent tanulmányra: SEVARACZ 2025, 123-142. pp.
[74] BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok.* Második kötet 1945-1949. Magvető Kiadó. Budapest, 1986. 219. p.
[75] Abtv. 56. § (1) bekezdés.

megközelítéssel,[76] annak érdekében, hogy a magyar panaszbefogadási kérdésekre adandó válaszok körét bővíthessük. A következőekben vizsgálni szükséges, hogy ez a másik négy alkotmánybíróság hogyan kezeli a kontrollmechanizmusokkal kapcsolatba hozható alkotmányjogi panaszok befogadásának kérdését, négy fő szempontra összpontosítva: (i) a tagállami alkotmányok által garantált jogokra; (ii) az örökkévalósági klauzulák meglétére vagy hiányára, valamint (iii) az ún. Európa-klauzula meglétére. Végezetül szükséges meghatározni, hogy a (iv) panaszeljárás mint hatáskör kiterjed-e az elsődleges és másodlagos uniós jogforrások megtámadására, kérdésként felvetve (v) az érintettség igazolhatóságával összefüggő nehézségeket, valamint (vi) az esetleges támadhatóság kezdőidőpontját mint egy kvázi előzetes normakontroll lehetőséget.

1. A tagállami alkotmányok által garantált jogok és az örökkévalósági klauzula kérdése

Ebben a pontban négy kérdéssel foglalkozom, melyek mindegyike egy befogadhatósági feltételhez kapcsolódik, nevezetesen az Alaptörvényben biztosított jog sérelméhez.

(i) Első kérdésként vizsgálni szükséges, hogy a kiválasztott országok alkotmányai tartalmazzák-e a következőket:
   a) *explicit* örökkévalósági klauzulát;[77]
   b) speciális Európa-klauzulát vagy csupán
   c) általános csatlakozási záradékot, amely a nemzetközi joggal, illetve a nemzetközi szervezetekkel foglalkozik.

Az *explicit* örökkévalósági klauzulák meglétének kérdése kulcsfontosságú, hiszen – ahogyan az alkotmányos identitás is – az alkotmányos rendszer jellegadó attribútumainak védelmét szolgálják, így az örökkévalósági klauzulák által védendő tartalomnál felvetődik, hogy azok konvergálnak-e az alkotmányos identitás által védett sajátoságok felé.[78]

[76] Michel Rosenfeld és Sajó András szerint a preskriptív tudományos munka „*arra koncentrál, amit a tudós kívánatosnak vagy megvalósíthatónak tart, attól függően, hogy milyen empirikus, ideológiai vagy diszciplináris álláspontot képvisel."* ROSENFELD – SAJÓ (szerk.), 2012. 10. p.

[77] Attól explicit, hogy kifejezetten az alkotmány szövegébe foglalt örökkévalósági klauzulákról van szó. Ld. SZAKÁLY Zsuzsa: *Az alkotmány stabilitását védő garanciák.* Iurisperitus Kiadó. Szeged, 2020. 143. p.

[78] TRIBL 2021, 73. p. Szintén az örökkévalósági klauzulák és az alkotmányos identitás közötti szoros kapcsolatot hangsúlyozza: JACOBSOHN 2010, 136. p., WITKOWSKI, Zbigniew – SEROWANIEC, Maciej: *Eternity*

Amennyiben az adott alkotmány nem rendelkezik örökkévalósági klauzulákról, felmerül, hogy azonosíthatóak-e az alkotmánybíróságok gyakorlatában kiformált, az alkotmány szövegéből kiolvasztott, ún. *implicit* örökkévalósági klauzulák.[79] Emellett szintén vizsgálódást igényel, hogy az *explicit* örökkévalósági klauzulák tartalma kibővült-e a gyakorlatban az identitáskontrollal összefüggésben. Tekintettel arra, hogy a magyar Alaptörvény nem tartalmaz örökkévalósági klauzulát, a kontrollmechanizmusok eljárási keretrendszerének kialakítása (csakúgy, mint az alkotmányos identitás tartalmának meghatározása) összetettebb feladatot ró a magyar Alkotmánybíróságra. Egészen pontosan – alkotmányeljárásjogi szempontból – olyan judikatúrát kell kialakítania a testületnek, amely nem szűkül le meghatározott indítványozói körökre,[80] ugyanakkor kellően körülhatárolja (önkorlátozó módon) a testület mozgásterét, figyelembevéve az alkotmányos identitás megosztott értelmezési terrénum jellegét az EUB és a tagállami alkotmánybíróságok között. Egy stabil eljárásjogi keretrendszer növeli a döntések kiszámíthatóságát, nyomon követhetőségét, valamint legitimitását, nem utolsó sorban pedig a jövőre nézve könnyíti az indítványozók helyzetét azzal, hogy transzparens módon rögzíti a befogadás sikerességéhez szükséges (egyébként nemcsak) eljárásjogi szempontokat.

Ami az Európa-klauzulát, illetve az általános csatlakozási klauzulákat illeti, a magyar AB az E) cikkből vezette le a kontrollmechanizmusok alkalmazása iránti igényét, amelyet ugyanakkor nem hajlandó Alaptörvényben biztosított jogként elismerni.

(ii) Az előzőekből következően lényeges megvizsgálni, hogy a kiválasztott tagállami alkotmánybíróságok egyes hatásköreikben találtak-e összefüggést az örökkévalósági klauzula, a csatlakozási/Európa-klauzula és az alkotmányos identitás között. Amennyiben az uniós jog elsőbbsége feletti kontrollfunkció jogalapja más hatáskörben került kidolgozásra, további eldöntendő kérdés, hogy az említett összefüggés alkalmazható-e alkotmányjogi panaszeljárásban.

Clause – A Realistic or Merely an Illusory Way to Protecting the State's Constitutional Identity? Toruńskie Studia Polsko-Włoskie 2022. 179 p.

[79] SZAKÁLY 2020, 143 p.

[80] Ezzel ellentétes nézőpont olvasható ki Pokol Béla alkotmánybíró 22/2016. (XII. 5.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásából, amely szerint a Kormánynak kellene kizárólagos indítványozói jogosultságot biztosítani a kontrollmechanizmusok vonatkozásában {22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [91]}.

(iii) Harmadsorban azokra az alkotmányjogi panaszeljárásokra fókuszál a dolgozat, melyekben valamely kontrollmechanizmus szükségességének kérdése valamilyen formában felmerül.

(iv) Végezetül megvizsgálom, hogy a kiválasztott alkotmánybíróságok milyen eljárási indokolás keretében találták befogadhatónak a (iii) pont szerinti panaszindítványokat.

1.1. Németország

Az örökkévalósági klauzula kérdése nem hagyható ki a német befogadhatósági eljárás összefoglalójából, különösen a 1974. évi, mérföldkőnek számító *Solange I* döntés[81] fényében, amelyben a Német Szövetségi Alkotmánybíróság megalapozta az alkotmányos identitás koncepcióját.[82] A *Solange I* döntés meghozatalakor a *GG* már magában foglalta az örökkévalósági klauzulát [79. cikk (3) bekezdés][83] és az egyes hatáskörök nemzetközi szervezetekre átruházását lehetővé tevő rendelkezést (24. cikk). Ennek ellenére a Frankfurt am Main-i Közigazgatási Bíróság előterjesztésére válaszul hozott döntésében a *BVerfG* nem hivatkozott a *GG* örökkévalósági klauzulájára,[84] ahogyan 1986-ban sem, amikor a *Solange II* döntést[85] hozta meg alkotmányjogi panaszeljárásban. Mindkét alkalommal kizárólag a 24. cikket értelmezte, fenntartva, hogy *„a 24. cikk nem nyit utat az Alaptörvény identitását megalapozó alapstruktúra módosítására az Alaptörvény formális módosítása nélkül."*[86] Bár a *BVerfG* nem vont le következtetéseket az örökkévalósági klauzulából, hasonló megközelítést követett, hangsúlyozva az Alaptörvény megváltoztathatatlan elemeit. Nem utolsó sorban az alkotmányos identitás tartalmi köre rögtön túlnyúlt a *GG* 79. cikk (3) bekezdésén, mivel ez utóbbi az alapjogok relációjában *„csak az emberi méltóság elidegeníthetetlen tiszteletben tartását követeli meg,"*[87] míg az identitáskontroll általában a *GG* által garantált alapjogok szélesebb körű védelmét biztosítja.

---

[81] BVerfGE, Judgment of the Second Senate of 29 May 1974 – BvL 52/71.
[82] CALLIESS, CHRISTIAN: *Constitutional Identity in Germany – One for Three or Three in One?* In: Calliess – van der Schyff (szerk.) 2020, 158 p.
[83] *„(3) A jelen alaptörvény olyan megváltoztatása, mely a Szövetség tartományokra való elosztását, a tartományok alapvető közreműködését a törvényhozásban vagy az 1. és 20. cikkekben megállapított alapelveket érintené, nem megengedett."* Fordítás: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. 686. p.
[84] CALLIESS 2020, 159. p.
[85] BVerfGE, Order of the Second Senate of 22 October 1986 – 2 BvR 197/83.
[86] CALLIESS 2020, 158. p.
[87] Uo. 159. p.

Az alább bemutatott kezdeti gyakorlatot azonban felülírta a német AB későbbi judikatúrája, amely a Maastricht-döntésben (1993)[88] került kidolgozásra és amelyet azóta is követ panaszeljárásban a testület. A *BVerfG* öt alkotmányjogi panasz közül egyet befogadhatónak talált azzal a tételmondattal, hogy az Európai Unióról szóló Szerződés (Maastrichti Szerződés) választójoggal való összhangjának kérdése mindenképpen vizsgálandó. Indokolásában a *BVerfG* szoros tartalmi összefüggést állapított meg a *GG* négy cikke között: (i) az örökkévalósági klauzula; (ii) a választójog [38. cikk (1) bekezdés], amelyre az indítványozó hivatkozott; (iii) a demokrácia és a népszuverenitás elvei [20. cikk (1)-(2) bekezdés][89] és (iv) az Európa-klauzula [23. cikk (1) bekezdés] mint új *GG*-rendelkezés között. E négy cikk együttes értelmezése alkotja a demokratikus önrendelkezéshez való jogot, amely az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának egyik alapja mint alapvető joggal ekvivalens jog(együttes). Következésképpen az alkotmányos identitás, az örökkévalósági klauzula és az Európa-klauzula közötti kapcsolat – legalábbis részben – az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának egyik fundamentuma. Figyelembevéve a *GG* szövegezését, az Európa-klauzula, valamint az örökkévalósági klauzula közötti összefüggés adott volt, hiszen az alkotmánymódosító hatalom a 23. cikk (1) bekezdésében összekapcsolta őket, kimondva, hogy *„[a]z Európai Unió alapítása, szerződéses alapjainak megváltoztatása, valamint olyan hasonló szabályok vonatkozásában, melyek ezen alaptörvény tartalmát megváltoztatják vagy kiegészítik, illetve ilyen módosításokat vagy kiegészítéseket lehetővé tesznek, a 79. cikk [...] (3) bekezdése érvényes.”*[90] Mint említettem, a *BVerfG* még az örökkévalósági klauzulára való kifejezett hivatkozás nélkül is kiszélesítette annak hatályát a *Solange I-II* döntéseiben. Szigorúan textualista értelmezéssel a német örökkévalósági klauzula kizárólag az emberi méltósághoz való jogot és bizonyos elveket – mint a demokrácia, a népszuverenitás és az ún. *Rechtsstaat* – garantálja a *GG* megváltoztathatatlan elemeiként. Ebből fakadóan az örökkévalósági klauzula ugyan megerősíti az alkotmányos identitás megalapozását, még a „feltalálójának” is ki kellett terjeszteni a tartalmát ahhoz, hogy teljes mértékben alkalmazható legyen az uniós jog abszolút elsőbbségével szembeni kontroll során.

[88] BVerfGE, Judgment of the Second Senate of 12 October 1993 – 2 BvR 2134/92.
[89] *„(1) A Német Szövetségi Köztársaság demokratikus és szociális szövetségi állam. (2) Minden államhatalom a néptől származik. A nép az államhatalmat választások, szavazások, valamint a törvényhozás, a végrehajtó hatalom és az igazságszolgáltatás meghatározott szervei útján gyakorolja.”* Fordítás: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. 668. p.
[90] Fordítás: Uo., 669. p.

Ezen túlmenően a *BVerfG*-vel kapcsolatban több ízben megállapításra került, hogy az alkotmányos identitást *„schmittiánusi”*[91] módon közelíti meg.[92] A befogadási eljárásra vonatkozó gyakorlatának fényében úgy vélem, hogy a társadalmi homogenitás szemüvegén keresztüli vizsgálatra vonatkozó kritika részben a panaszindítványok befogadásának alapján fogható meg. A Maastricht-döntés óta számos más alkotmányjogi panaszt[93] nyújtottak be a *BVerfG*-hez a demokratikus önrendelkezési jog megsértésére hivatkozva. A panaszindítványok jelentős többségét[94] – feltéve, hogy a többi befogadhatósági feltételnek is eleget tettek – ugyanezen alapjog-sérelemre hivatkozással találták érdemi vizsgálatra érdemesnek. Mindazonáltal ezen befogadási alapon az egyes alapjogok vagy éppen a mögöttük húzódó különböző és jellemzően egymással versengő alkotmányos értékek nem kerülnek mérlegelésre, mivel a befogadhatóság nem az EU közhatalom-gyakorlása által közvetlenül érintett, konkrét alapjogokon és alkotmányos értékeken nyugszik. Az elmúlt években befogadhatónak ítélt legismertebb panaszai közé tartozik az Európai Központi Bank ún. közbeszerzési programjával (*Public Sector Purchase Programme, PSPP*),[95] valamint az Európai Unió Tanácsának az ún. sajátforrás-határozatával[96] *(Own Resources Decision, ORD)* kapcsolatos panaszok.

A fentiekhez képest kiemelést érdemel a *BVerfG* két, valódi panaszeljárásban hozott döntése.[97] Mindkét ügy középpontjában a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet) szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2016. április 27-i (EU) 2016/679 rendeletében (a továbbiakban: *GDPR*) biztosított felejtéshez való jog állt. A német AB a *Spiegel*-ügyben az alkotmányjogi panaszt a személyi szabadsághoz való jogra és az emberi méltósághoz való

[91] Például a homogén társadalom koncepciójáról: SCHMITT, Carl: *The Crisis of Parliamentary Democracy translated by Ellen Kennedy.* MIT Press. Cambridge, 1988.
[92] ROSENFELD 2012, 763. p., SZABÓ, Patrik: *Under the Skin. Additives to the Theoretical and Dogmatic Problems of Contitutional Identity.* MTA Law Working Papers 2019/09. 9. p., CHRONOWSKI 2022, 189. p.
[93] BVerfGE, Judgment of the Second Senate of 30 June 2009 – 2 BvE 2/08 (*Lisbon*), BVerfGE, Judgment of the Second Senate of 21 June 2016 – 2 BvR 2728/13 (*OMT*), BVerfGE, Judgment of the Second Senate of 5 May 2020 – 2 BvR 859/15 (*PSPP*), BVerfGE, Judgment of the Second Senate of 6 December 2022 – 2 BvR 547/21 (*ORD*).
[94] Kivételként említendő pl. az ún. *Honeywell*-döntés (BVerfGE, Order of the Second Senate of 6 July 2010 – 2 BvR 2661/06.), amelynél az indítványozó többek között a foglalkozás szabad megválasztására, valamint a szerződési szabadságra hivatkozott.
[95] BVerfGE, Judgment of the Second Senate of 5 May 2020 – 2 BvR 859/15.
[96] BVerfGE, Judgment of the Second Senate of 6 December 2022 – 2 BvR 547/21.
[97] BVerfGE, Order of the Second Senate of 6 November 2019 – 1 BvR 16/13 *(Spiegel)*, BVerfGE, Order of the Second Senate of 6 November – 1 BvR 276/17 *(Panorama)*.

jogra hivatkozással találta befogadhatónak,[98] a *Panorama*-ügyben az indítványozó a személyi szabadsághoz való jogra, valamint az emberi méltósághoz való jogból következő információs önrendelkezési jog sérelmére hivatkozott.[99] Míg az előbbi döntésében a *BVerfG* elfogadta a *GG*-ben biztosított jogokra történő hivatkozást, addig az utóbbi esetben megállapította, hogy a támadott bírósági döntésben alkalmazott uniós jog teljes mértékű jogharmonizációt valósított meg, így a tagállami alapjogi standardok helyett az Alapjogi Charta alkalmazásának van helye. Tehát a panaszosoknak ebben az esetben a *GG*-ben biztosított jog helyett Chartában biztosított jogra kell hivatkozni.[100] A két ügy közötti különbség a fentiekből fakadóan az alapjogvédelmi harmonizációban érhető tetten. A *Spiegel*-ügyben a *BVerfG* megállapította, hogy az uniós jog nem valósított meg teljeskörű jogharmonizációt, így a *GG* alkalmazandó, azzal a megkötéssel, hogy a támadott bírósági döntésnek egyúttal az Alapjogi Chartával is összhangban kell állnia. [101] Közös elem a két döntésben, hogy a német testület a magyar Alaptörvény E) cikkével hasonló tartalmú *GG* 23. cikk (1) bekezdéséből következő európai egység iránti elköteleződését hangsúlyozta, amely kiterjed az alapjogvédelemre is.[102] Ezzel *implicite* elismerte, hogy alapvető jelentőségű kérdésként tekint az uniós alapjogi sztenderdek kikényszeríthetőségére panaszeljárásban.

1.2. Csehország

A cseh Alkotmány – hasonlóan a német *GG*-hez – tartalmaz örökkévalósági klauzulát [9. cikk (2) bekezdés], amely kimondja, hogy *„[a] demokratikus jogállam lényeges elemei nem változtathatóak meg.”*[103] Ezzel szemben a cseh Alkotmány nem ismer – szemben a német és a magyar Alaptörvénnyel – speciális Európa-klauzulát. A Cseh Alkotmánybíróság (*Ústavní soud*, a továbbiakban: *ÚS*) a *BVerfG*-hez hasonlóan kiterjesztette az örökkévalósági klauzula tartalmi körét – de nem a kontrollmechanizmussal kapcsolatos ügyekben – azáltal, hogy összefüggést állapított meg az örökkévalósági klauzula és a cseh Alkotmány 1. cikk (1) bekezdése között.[104] Utóbbi kimondja, hogy *„[a] cseh Köztársaság szuverén, egységes és*

[98] BVerfGE, 1 BvR 16/13, Indokolás 40.
[99] BVerfGE, 1 BvR 276/17, Indokolás 1.
[100] Uo. Indokolás 32.
[101] BVerfGE, 1 BvR 16/13, Indokolás 44-46.
[102] BVerfG – 1 BvR 16/13, Indokolás 47, BVerfG – 1 BvR 276/17, Indokolás 53.
[103] Fordítás: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. 206. p.
[104] KOSAŘ, DAVID – VYHNÁNEK, LADISLAV: *Constitutional Identity in the Czech Republic – A New Twist on an Old-Fashioned Idea?* In: Calliess – van der Schyff (szerk.) 2019, 91. p.

demokratikus jogállam, amely az emberi és állampolgári jogok és szabadságok tiszteletben tartásán alapul."[105] Ennek megfelelően a *ÚS* megállapította, hogy nemcsak a demokrácia és a jogállamiság elvei tartoznak az örökkévalósági klauzulához, hanem az alapvető jogok védelme és az állami szuverenitás is.[106] Az ún. Cukorkvóták III döntésében,[107] egy utólagos absztrakt normakontroll eljárás keretében a cseh Alkotmánybíróság megerősítette, hogy számos más tagállam alkotmánybírósága (német, ír és dán) *„soha nem fogadta el teljes mértékben a közösségi jog abszolút elsőbbségének doktrínáját az Alkotmány egésze felett, mindenekelőtt fenntartottak bizonyos tartalékot az olyan elvek értelmezésére mint a demokratikus jogállam és az alapvető jogok védelme."*[108] Később a cseh testület *expressis verbis* hivatkozott az örökkévalósági klauzulára, kiemelve, hogy az uniós jog nem jelenthet veszélyt a demokratikus jogállamra, mivel egy ilyen elmozdulás ellentétes lenne az említett záradékkal.

A Parlament szenátusa által benyújtott indítványra válaszul hozott, ún. Lisszabon I döntésében (2008)[109] a *ÚS* úgy ítélte meg, hogy az Alkotmány 10/A. cikk (1) bekezdését[110] – mint általános csatlakozási klauzulát – az 1. cikk (1) bekezdésével, valamint az örökkévalósági klauzulával együtt kell értelmezni. Ezen összefüggés hangsúlyozásával a cseh AB hasonló megközelítést alkalmazott, mint a *BVerfG*. Mindazonáltal hangsúlyozta *„a csatlakozási szerződés ratifikálását követően sem vált értelmetlenné az alkotmányos rend normatív szupremáciája, és kivételes esetekben, akár utólag [...] egyedi alkotmányjogi panaszeljárás útján is megállapítható, hogy egy szerződés az alkotmányos renddel ellentétes."*[111] A *ÚS* az örökkévalósági klauzulára hivatkozva azt is megállapította, hogy az Alkotmány és az uniós jog közötti kollízió esetén a teljes Alkotmányt fel lehet használni.[112] Így 2008-ban a cseh AB az örökkévalósági klauzula hatályát kiterjesztette az egész Alkotmányra a kontrollmechanizmusok kapcsán. Ugyanakkor – szemben a német demokratikus önrendelkezéshez való joggal – nem teremtett külön befogadhatósági alapot az alkotmányjogi panaszeljárásokhoz.

[105] Fordítás: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. 205. p.
[106] KOSAŘ – VYHNÁNEK 2019, 91. p.
[107] PL. ÚS 50/04: Sugar Quotas III. (2006. március 8.).
[108] Uo.
[109] PL. ÚS 19/08: Treaty of Lisbon I (2008. november 26.).
[110] *„(1) A Cseh Köztársaság nemzetközi szerződésben átruházhatja szervei egyes jogainak gyakorlását nemzetközi szervezetre vagy intézményre."* Fordítás: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. 206. p.
[111] PL. ÚS 19/08: Treaty of Lisbon I (2008 november 26.).
[112] Uo.

Ami a panaszeljárásokat illeti, 2005-ben egy igazi „saga”[113] kezdődött meg a *ÚS* és a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság (a továbbiakban: LKB) között a szlovák nyugdíjakkal kapcsolatban. Röviden összefoglalva, 2003-ban[114] – még a Cseh Köztársaság EU-csatlakozása előtt – a *ÚS* megsemmisítette az olmützi Legfelső Bíróság ítéletét, arra hivatkozással, hogy az ellentétes az indítványozónak a bírósági védelemhez való jogával[115] és a megfelelő időskori anyagi biztonsághoz való joggal[116] összefüggésben megsértette a diszkrimináció tilalmát.[117] A *ÚS* megállapította, hogy a támadott bírósági döntés nem Alkotmánnyal összhangban értelmezte a Cseh Köztársaság és Szlovákia közötti kétoldalú szociális biztonsági megállapodásban szereplő, az állampolgár munkáltatójának székhelyére vonatkozó kritériumot, mivel a csehszlovák rezsim alatt a Szlovák Köztársaságban történő foglalkozás nem tekinthető külföldön történő foglalkoztatásnak. A cseh AB emellett azt is hangsúlyozta, hogy a kétoldalú megállapodás nem tekinthető az Alkotmány 10. cikke szerinti nemzetközi szerződésnek.

Ezt követően, 2005-ben – már az uniós csatlakozást követően – a *ÚS* megsemmisítette a LKB ítéletét, arra hivatkozással, hogy az nem vette figyelembe az AB fent bemutatott értelmezését, és ezzel egy másik panaszos számára azonos alapjog-sérelmet okozott, mint két évvel korábban az olmützi Legfelsőbb Bíróság. A Cseh Társadalombiztosítás Igazgatóság nyilatkozatával kapcsolatban a *ÚS* hangsúlyozta, hogy a bilaterális megállapodásnak a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló, 1971. június 14-i 1408/71/EGK tanácsi rendeletbe (a továbbiakban: Tanácsi rendelet) történő korporáció ellenére, az utóbbira való hivatkozás *„nem helyénvaló és megfelelő.”* 2005 és 2012 között több alkotmányjogi panaszt[118] nyújtottak be a *ÚS*-hez, melyekben a panaszosok a LKB ítéleteit támadták, arra hivatkozással, hogy az nincs összhangban a *ÚS* korábbi gyakorlatával és sérti a bírói jogvédelemhez való jogot, a diszkrimináció-tilalmat, valamint az időskori

[113] III. ÚS 252/04: Constitutionally Conforming Interpretation (2005. január 25.).
[114] II. ÚS 405/02: Pension Insurance (2003. június 3.). Még ezt megelőzően, 1995-ben, a ÚS fenntartotta, hogy *„a nemzetközi megállapodások ratifikálása nem érinti a hazai jogszabályok által biztosított és garantált előnyösebb jogokat, védelmet és feltételeket.”* Ld. PL. ÚS 31/94. (1995. május 24.).
[115] Alapvető jogok és Szabadságok Chartája (a továbbiakban: AJSZC) 36. cikk (1) bekezdés.
[116] AJSZC 3. cikk (1) bekezdés.
[117] AJSZC 30. cikk (1) bekezdés.
[118] IV. ÚS 158/04 (2005. április 4.), PL. ÚS 4/06 (2007. március 20.), IV. ÚS 301/05 (2007. November 13.), IV. ÚS 298/06 (2007. december 13.), I. ÚS 365/05 (2008. március 6.) and II. ÚS 156/06 (2008. március 6.), IV. ÚS 228/06 (2008. március 11.), I. ÚS 366/05 (2008. május 22.), I. ÚS 257/06 (2008. november 4.), I. ÚS 1375/07 (2009. március 3.), III. ÚS 939/10 (2010. augusztus 3.), III. ÚS 1012/10 (2010. augusztus 12.), PL. ÚS 5/12 (2012. január 31.), II. ÚS 2524/10 (2012. szeptember 5.).

megfelelő anyagi biztonsághoz való jogot. Utóbbi kettő olyan alapjognak/tilalomnak tekinthető, amelyet közvetlenül érint az uniós hatáskör-gyakorlás. A fent említett alkotmányjogi panaszokat mind befogadhatónak ítélte meg a *ÚS*, az uniós jogi szempontokra azonban csak az EUB Landtová-ítéletét[119] követően fordított nagyobb figyelmet.

1.3. Lengyelország

A lengyel Alkotmány – ellenben az előző példákkal – nem tartalmaz örökkévalósági klauzulát. Emellett – hasonlóan a cseh Alkotmányhoz – csak általános csatlakozási klauzulát ismer az Alkotmány 90. cikk (1) bekezdése, mely kimondja, hogy *„[a] Lengyel Köztársaság, nemzetközi egyezmény alapján, meghatározott ügyekben átruházhatja állami szervek hatásköreit nemzetközi szervezetekre vagy nemzetközi intézményekre."*[120] Ezenfelül az Alkotmány 6. cikk (1) bekezdése deklarálja *„az emberek egyenlő hozzáférésének feltételeit a kulturális javakhoz, amelyek a Nemzet önazonosságának [...] forrásai."*[121] Az önazonosság/identitás *explicit* említése ellenére sem talált eddig összefüggést a lengyel Alkotmánybíróság (*Trybunał Konstytucyjny*, a továbbiakban: *TK*) a 6. cikk (1) bekezdése és az alkotmányos identitás fogalma között.[122]

Mindezek ellenére 2005-ben a *TK* a *gdański* regionális bíróság indítványának elbírálásakor megállapította, hogy a büntetőeljárásjogi törvénykönyvnek az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló tanácsi kerethatározatot (a továbbiakban: kerethatározat) végrehajtó rendelkezései ellentétesek a lengyel állampolgárok kiadatásának az Alkotmány 55. cikk (1) bekezdése szerinti tilalmával.[123] Ebben a döntésében a lengyel AB az Alkotmány 9. cikkét is értelmezte, amely kimondja, hogy *„[a] Lengyel Köztársaság tiszteletben tartja a számára kötelező nemzetközi jogot."*[124] A kerethatározat 9. cikk szerinti végrehajtásával kapcsolatban a *TK* megállapította, hogy a rendelkezés *„nem biztosítja automatikusan és minden esetben a származékos uniós jog és azokat a nemzeti jogba átültető jogszabályok rendelkezéseinek az alkotmány normáival való anyagi összhangját."*[125]

[119] C-399/09. Marie Landtová v Česká správa, 2011. július 22. ECLI:EU:C:2011:111.
[120] Fordítás: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. 487. p.
[121] Fordítás: Uo. 478. p.
[122] ŚLEDZIŃSKA, ANNA – ZIÓŁKOWSKI, SIMON, MICHAŁ: *Constitutional Identity in Poland – Is the Emperor Putting On the Old Clothes of Sovereignty?* In: Calliess – van der Schyff (szerk.) 2019, 247. p.
[123] P 1/05. számú döntés, 2005 április 27.
[124] Fordítás: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. 478. p.
[125] P 1/05. számú döntés, 2005 április 27.

Hangsúlyozta továbbá, hogy az Alkotmánybíróság elsődleges feladata a normatív aktusok alkotmánnyal való összhangjának felülvizsgálata, beleértve azokat az eseteket is, amikor az állítólagos alkotmányellenesség uniós jogot végrehajtó jogszabályra vonatkozik.[126]

Néhány héttel később a *TK* egy utólagos absztrakt normakontroll során alkotmánykonformnak találta az uniós csatlakozási szerződést,[127] összefüggést találva a 90. cikk és az Alkotmány szupremáciáját kimondó 8. cikk (1) bekezdése között. Kiemelte továbbá, hogy a 90. cikk nem enged olyan hatáskört átruházni az EU-ra, amely az Alkotmánnyal ellentétes jogi aktusok, illetve döntések meghozatalát tenné lehetővé.[128] Ezen megállapításokat erősítette meg, illetve egészítette ki a Lisszaboni Szerződés alkotmányosságáról szóló döntés.[129] Miközben a *TK* megállapította, hogy a szerződés Alkotmány 90. cikk (1) bekezdésével és 8. cikk (1) bekezdésével való összhangját, ismét egy hatáskör-központú megközelítést alkalmazott. E körben kimondta, hogy „*Lengyelország [...] szuverenitása az állam szerveinek elidegeníthetetlen hatásköreiben fejeződik ki, amelyek az állam alkotmányos identitását alkotják."*[130] Bár az elidegeníthetetlen hatáskörök egyértelmű felsorolása kihívást jelent, a lengyel AB több példát – mint az emberi méltóság és az alkotmányos jogok védelmének követelménye – is megemlített.[131] Megítélésem szerint ezzel a *TK* – az általános csatlakozási klauzula, valamint az alkotmány elsőbbségének együttes értelmezésével – egy hatáskör-alapú identitásfelfogást hozott létre, amelybe a *ÚS* joggyakorlatához hasonló elemeket épített be mint többek között a jogállamiság. Egyébiránt a *TK* legutóbbi releváns döntése[132] az EUSZ egyes rendelkezéseinek alkotmányellenességével kapcsolatban, komoly aggodalomra ad okot, de mivel nem panaszeljárásban született döntés, ezért a dolgozat ennek részletes értékelésére nem vállalkozik.

A *TK* alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos befogadási eljárását vizsgálva a következőek állapíthatóak meg: a Lisszaboni Szerződés alkotmányosságáról szóló döntést megelőzően a lengyel AB a kerethatározatot végrehajtó rendelkezés alkotmányellenességét állító

[126] Uo.
[127] K 18/04. számú döntés, 2005. május 11.
[128] Uo.
[129] K 32/09. számú döntés, 2010. november 24.
[130] Uo.
[131] Uo.
[132] K 3/21. számú döntés, 2021. október 7.

alkotmányjogi panaszt befogadhatónak találta.[133] A panaszos azzal érvelt, hogy a kifogásolt rendelkezés sérti a tisztességes eljáráshoz[134] és védelemhez való jogát,[135] valamint az 55. cikk (4) bekezdését.[136] A *TK* ebben az ügyben nem értelmezte a 8. cikk (1) bekezdését, valamint a 90. cikk (1) bekezdését.

Megközelítőleg egy évvel később a Lisszaboni Szerződés alkotmányosságáról szóló döntés után, a *TK* egy másik panaszt is befogadhatónak ítélt.[137] A panaszos szerint a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, 2000. december 22-i 44/2001/EK tanácsi rendelet számos rendelkezése sérti az Alkotmány elsőbbségét [8. cikk (1) bekezdés], az egyenlőség elvét (32. cikk), a tisztességes eljáráshoz való jogot (45. cikk), a hatékony jogorvoslathoz való jogot (78. cikk), valamint a kétszintű bírósági eljáráshoz való jogot (176. cikk). Később a panaszos módosította a panaszát és az Alkotmány elsőbbségére már nem alapította érvelését. Döntésében a lengyel AB hangsúlyozta, hogy az indítványozóknak „*valószínűsíteniük kell, hogy a másodlagos uniós joganyag támadott jogi aktusa a jogok és szabadságok védelmi szintjének jelentős csökkenését okozza az Alkotmány által garantált védelmi szinthez képest.*”[138] A panasz módosítása ellenére a *TK* megerősítette a 8. cikk (1) bekezdésére vonatkozó korábbi gyakorlatát, miközben az EUB-vel szembeni álláspontját úgy határozta meg mint *„az a bíróság, amelyiké az utolsó szó.”*[139] Összefoglalva a lengyel Alkotmánybíróság mindkét esetben – a cseh testülethez hasonlóan – azon alapvető jogokra hivatkozással fogadta be a panaszokat, majd vizsgálta azok lehetséges megsértését, amelyeket az uniós közhatalom-gyakorlás közvetlenül érinthetett.

1.4. Spanyolország

A lengyel Alkotmányhoz hasonlóan a spanyol Alkotmány sem tartalmaz örökkévalósági klauzulát és speciális Európa-klauzulát. Ehelyett egy szélesebb körű rendelkezést tartalmaz

[133] SK 26/08. számú döntés, 2010. október 5.
[134] Az Alkotmány 45. cikk (1) bekezdése.
[135] Az Alkotmány 42. cikk (2) bekezdése.
[136] *„(4) Fegyvertelen politikai bűncselekmény elkövetésével gyanúsított személy kiadatása tilos, akárcsak az olyan kiadatás, amely személyek és állampolgárok jogait és szabadságait sérti.”* Fordítás: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. 483. p.
[137] SK 45/09. számú döntés, 2011. november 16.
[138] Uo.
[139] Uo.

(93. cikk), amely kimondja, hogy *„[cs]ak organikus törvény útján adható felhatalmazás olyan nemzetközi szerződések megkötésére, amelyek az alkotmányos hatáskör gyakorlását nemzetközi szervezetre vagy intézményre ruházzák.”*[140] A spanyol Alkotmánybíróság (*Tribunal Constitucional*, a továbbiakban: *TC*) ún. *amparo*-eljárás keretében még nem értelmezte a 93. cikket. Mindazonáltal többször foglalkozott a felhatalmazó rendelkezéssel előzetes absztrakt normakontroll-hatáskörben.

A 28/1991. számú határozatában, valamint a 1/1992. és 1/2004. számú deklarációkban a *TC* az alapvető jogokra összpontosító megközelítéssel pontosította a 93. cikket. A 28/1991. sz. határozatban[141] – amely a Parlament tagjai által benyújtott indítványról döntött – a 93. cikk értelmezése körében a *TC* megállapította, hogy a nemzeti jog és a közösségi jog esetleges ütközése *„infra-alkotmányos”* kérdés, amelynek megoldása a rendes bíróságok feladat- és hatáskörébe tartozik. Mindazonáltal azt is rögzítette, hogy amennyiben a közösségi jog alapjogot sért, úgy már alkotmányos kérdésnek tekintendő a jogrendszer ütközése az Alkotmány 10. cikk (2) bekezdése alapján.[142] A következő évben, az 1/1992. sz. deklarációban,[143] a Maastrichti Szerződés Alkotmánnyal való összhangjának vizsgálata során a spanyol AB kimondta, hogy az európai integráció korlátozza a spanyol közhatalmi szervek bizonyos hatásköreit, hivatkozva az állami szuverenitásra a 93. cikk interpretációja során.[144]

Az 1/2004. sz. deklarációjában[145] ugyanakkor – vizsgálva az európai alkotmány spanyol alkotmánnyal való összhangját – a *TC* a 93. cikkre támaszkodva különbséget tett az Alkotmány szupremáciája, valamint az uniós jog elsőbbsége között, fenntartva, hogy az említett rendelkezés jelentős korlátot szab az európai jogalkotásnak. Ez a megállapítás a német Európa-klauzulával egyenértékű rendelkezésnek tekinthető,[146] *implicit*

[140] Fordítás: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. 894. p.
[141] 28/1991. TC határozat, 1991. február 14.
[142] *„(2) Az Alkotmányban elismert alapvető jogokra és szabadságokra vonatkozó normákat az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának és a Spanyolország által e kérdéskörben ratifikált nemzetközi szerződéseknek és egyezményeknek megfelelően kell értelmezni.”* Fordítás: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. 880. p.
[143] 1/1992. TC deklaráció, 1992. július 1.
[144] MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, JOSÉ: *Constitutional Identity in Spain – Commitment to European Integration without Giving Up the Essence of the Constitution.* In: Calliess – van der Schyff (szerk.) 2019, 273. p.
[145] 1/2004. TC deklaráció, 2004. december 13.
[146] ARZOZ, XABIER: *Avoiding the Rain or Learning to Dance in it: The Hesitations of the Spanish Constitutional Court.* In: Heger, Alexander – Malkmus, Moritz (szerk.): On the Relation between the EU Charter of Fundamental Rights and National Fundamental Rights – A Comparative Analysis in the European Multilevel Court System. Springer. 2024. 83. p.

örökkévalósági klauzula formájában. Emellett a *TC* összefüggést állapított meg a 93. és a 10. cikk között, hangsúlyozva az alapjogok saját anyagi jogi jellegének a jelentőségét. Függetlenül a korábbi megállapítástól és az Alapjogi Chartától – amely az Alkotmány 10. cikk (2) bekezdésén keresztül az alapvető jogok védelméhez hozzájárul –, a spanyol AB megerősítette, hogy az uniós alapjogvédelem nem eredményez kvantitatív változást, hiszen az EUB alapjogvédelmi gyakorlata az említett alkotmányi rendelkezésen keresztül már beépült a spanyol jogrendszerbe. (E körben megjegyzendő, hogy az Alapjogi Charta 2004-ben még nem bírt jogi kötőerővel, utóbbit a Lisszaboni Szerződés 2009-es hatályba lépésével nyerte el a Charta.) Összefoglalva, a *TC* a 93. cikknek a *GG* 23. cikk (1) bekezdéséhez hasonló szerepet tulajdonított, kiemelve, hogy az európai hatáskörök gyakorlásának összhangban kell lennie a spanyol alkotmány alapvető értékeivel és elveivel. Más vizsgált alkotmánybíróságokhoz hasonlóan, a *TC* is összefüggést talált a csatlakozási klauzula és az alkotmányos identitás fogalma között, összekapcsolva ezeket az Alkotmány 10. cikk (2) bekezdésével.

Bár a 93. cikkre sem az indítványozók, sem a spanyol AB nem hivatkozott az ún. *amparo*-eljárások során, ez nem jelenti azt, hogy a *TC* tartózkodott volna az európai integráció lehetséges korlátait meghatározó megállapításoktól, vagy attól, hogy az uniós jogi kérdésekkel összefüggésben előterjesztett panaszokat befogadhatónak találja.

A 64/1991. számú határozatban[147] a panaszosok előadták, hogy a halászati főtitkár vitatott megállapodása és a spanyol rendes bíróságok ítéletei sértik az egyenlő bánásmód követelményét (14. cikk) és a hatékony bírói jogvédelemhez való jogukat [24. cikk (1) bekezdés], mivel a közösségi halászati rendszer diszkriminatív módon osztotta meg a halászati kvótákat. A *TC* elutasította az *amparo*t, nyomatékosítva, hogy csak abban az esetben van hatásköre közösségi aktus vizsgálatára, amennyiben azt valamely belső jogi aktus inkorporálja és az indítvány az Alkotmány a 14. és 29. cikkek között szereplő valamely alapjogának sérelmét állítja. Előbbi megállapításban két konjunktív feltétel került lefektetésre, az első feltételt a dolgozat következő alpontjában vizsgálom meg majd. A 41/2002. számú határozatban[148] az indítványozó a rendes bírósági döntéseket az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt támadta meg. Az indítványozó *amparo*jában a közösségi irányelvekre hivatkozott, amelyek tiltják a munkahelyről való elbocsátást a

[147] 64/1991. TC határozat, 1991. március 22.
[148] 41/2002. TC határozat, 2002. április 3.

terhesség ideje alatt, valamint a szülési szabadság vége között. A *TC* ismét elutasította az *amparo*t, és megerősítette a 64/1991. határozatban megállapított, közösségi jogra vonatkozó kijelentéseit, melyeket később tárgyalni fogok.

A 26/2014. számú határozatban[149] az indítványozó az *Audiencia Nacional* büntető kollégiuma által hozott végzés megsemmisítését kérte. Utóbbiban ugyanis a bíróság hozzájárult ahhoz, hogy a fellebbezőt átadják az olasz hatóságoknak a bolognai fellebbviteli bíróság által hozott ítélet végrehajtása érdekében, egy európai elfogatóparancs alapján. A panaszos azzal érvelt, hogy a támadott végzés sérti a tisztességes eljáráshoz való jogát. A *TC* befogadta a panaszt, határozatában utalva arra, hogy az EUB jogosult az uniós jog érvényességének értékelésére. Mindazonáltal megerősítette a 1/2004. deklarációban tett korábbi tételmondatait, kiemelve hogy *„abban a valószínűtlen esetben, amikor az uniós jogalkotás [...] összeegyeztethetetlennek minősül a spanyol Alkotmánnyal, [...] a spanyol nép szuverenitásának és az alkotmány szupremáciájának megőrzése arra készteti ezt a Bíróságot, hogy foglalkozzon azokkal a problémákkal, amelyek ilyen esetben felmerülnének."*[150] Összegezve, ugyan a *TC* nem értelmezte a 93. cikket az *amparo* eljárásokban, a más hatáskörökben hozott határozatai rávilágítottak az általános csatlakozási klauzula és az alapjogok védelmét deklaráló 10. cikk közötti erős és kölcsönös függésre. Megítélésem szerint ez a megállapítás megalapozta az *amparo*-eljárás útján történő kontrollmechanizmusok lehetőségét.

	Magyar	**Német**	**Cseh**	**Lengyel**	**Spanyol**
Explicit örökkévalósági klauzula	NINCS	79. cikk (3) bek.	9. cikk (2) bek.	NINCS	NINCS
Speciális Európa-klauzula	E) cikk	23. cikk (1) bek.	NINCS	NINCS	NINCS
Rendelkezések, melyekre alapított	▪ NINCS [E) cikk nem AT-ben	▪ Demokratikus önrendelkez	▪ Bírói védelemhez való jog	▪ Tisztességes eljáráshoz való jog	▪ Egyenlőség elve

[149] 26/2014. TC határozat, 2014. február 13.
[150] Uo.

panaszokat befogadtak	biztosított jog]	éshez való jog	▪ Egyenlőség elve ▪ Megfelelő időskori anyagi biztonsághoz való jog	▪ Egyenlőség elve ▪ Hatékony jogorvoslathoz való jog ▪ Kétszintű bírósági eljáráshoz való jog	▪ Hatékony bírói védelemhez való jog ▪ Tisztességes eljáráshoz való jog

Táblázat az összehasonlítás alá vont alkotmánybíróságok befogadási gyakorlatáról, tekintettel az explicit örökkévalósági klauzulák, valamint a speciális Európa-klauzulák meglétére az alkotmányokban
Forrás: Szerző

Más alkotmánybíróságok gyakorlatát figyelembe véve, láthatjuk az alkotmányos örökkévalósági klauzula, a speciális Európa-klauzula (vagy az általános csatlakozási klauzula), valamint az alkotmányos identitás között megtalált összefüggést. Másodsorban a tagállami alkotmányban szereplő örökkévalósági klauzula ugyan megerősíti az eljárásjogi indokolást, azonban a legkevésbé sem nélkülözhetetlen,[151] mivel még a *BVerfG* és a *ÚS* is kiszélesítette az örökkévalósági klauzula Alaptörvény/Alkotmány szerinti tartalmát, hogy korlátot szabjon az uniós közhatalom-gyakorlással szemben. Tekintve, hogy a lengyel és a spanyol alkotmány – a magyar Alaptörvényhez hasonlóan – nem tartalmaz örökkévalósági klauzulát (ahogyan Európa-klauzulát sem), a *TK* és a *TC* az általános csatlakozási klauzulát más alkotmányos rendelkezésekkel kapcsolta össze. Míg a lengyel Alkotmánybíróság a csatlakozási klauzulát az Alkotmány szupremáciájával hozta összefüggésbe, addig a spanyol Alkotmánybíróság az európai integráció erős alapjog-centrikus korlátozását állapította meg. Figyelemre méltó továbbá, hogy a *TC* kivételével minden más vizsgált alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszeljárásban értelmezte a csatlakozási klauzulát.

[151] Szintén az alkotmányos identitás örökkévalósági klauzuláktól való elszakítását javasolja: SCHOLTES, Julian: *Freeing Constitutional Identity from Unamendability: Solange I as a Constitutional Identity Judgment.* Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht 85 (2) 2025. 547-568. pp.

Így az összehasonlító jogi vizsgálat alapján, a magyar Alkotmánybíróság számára több mérlegelhető lehetőség is rendelkezésre áll az *„Alaptörvényben biztosított jog sérelme”* mint egyik befogadási feltétel tekintetében:

(i) Az egyik a klasszikusnak mondható német megoldás, amely az Európa-klauzulát a *GG* több más rendelkezésével együtt értelmezve egy speciális alapjogot, az ún. demokratikus önrendelkezéshez való jogot olvasztott ki a *GG*-ből. Ehhez hasonlóan, elképzelhető egy speciális alapjog kidolgozása a magyar Alaptörvény több rendelkezésének – mint a B) cikk (3) bekezdésének (népszuverenitás-klauzula), az E) cikk (2) bekezdésének, a II. cikknek (emberi méltósághoz való jog és az abból következő önrendelkezési jog) valamint a XXIII. cikk (1) bekezdésének (választójog az országgyűlési választásokon) – együttes értelmezésével. Ehhez hasonló, élet- és emberi méltóság-centrikus megközelítés egyébiránt kiolvasható a 32/2021. (XII. 20.) AB határozatból: „*az Alkotmánybíróságnak elsősorban az emberi élethez és méltósághoz mint az alapvető jogok rendszerének alapjához kell visszatérnie.”*[152] Ez alapján ugyancsak befogadhatóak lennének a panaszok, azonban több aggály merül fel ezzel a megközelítéssel szemben. Egyrészről ez az irányvonal nem vonná maga után az Alaptörvény által garantált egyes alapjogok és alkotmányos értékek figyelembevételét, melyeket az uniós hatáskör-gyakorlás közvetlenül érint. Ez a megközelítés azonban nehezen egyeztethető össze az alkotmányos identitás – a III. fejezetben majd részletesen kifejtett – értékválasztásként történő felfogásával. A kontrollmechanizmusok közül a demokratikus önrendelkezéshez való jog potenciális sérelme legközelebb a szuverenitáskontrollhoz, azon belül az *ultra vires* kontrollhoz áll. Ezzel összefüggésben ugyanakkor kételyként merül fel, hogy önmagában alapjog-sérelmet okoz-e annak a ténye, hogy az EU túlterjeszkedett a hatáskörein. Pontosabban megfogalmazva kérdésként tehető fel, hogy milyen mértékű hatáskör-túlterjeszkedést kell megvalósítania az EU-nak és mely tagállami szervvel szemben ahhoz, hogy egy Alaptörvényben biztosított jog sérelméhez vezessen és panaszeljárásban vizsgálható legyen. Utóbbit a befogadási eljárásban a német AB csak a választójog közhatalom-gyakorlásban betöltött részvételi, illetve legitimáló funkciójának esetleges sérelmének vizsgálatával tudta igazolni a Maastricht

[152] 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás 28.

döntésben. Később, a *Honeywell*,[153] valamint az *OMT (Outright Monetary Transactions)* döntésben[154] szigorú feltételeket határozott meg ahhoz, hogy az *ultra vires* kontroll gyakorolható legyen panaszeljárás keretében is. Erről részletesebben a dolgozat III. fejezete fog szólni. A választójog terrénumának kiterjesztése pedig szorosan kapcsolódik az érintettség igazolásának kérdéséhez is, amelynek bővebb kifejtése ugyanezen fejezeten belül, az érintettség tárgyalásánál következik.

(ii) A magyar AB-nek az (i) pont mellett inkább lehetőségében áll – és megítélésem szerint csak ez összeegyeztethető az identitáskontroll értékválasztó jellegével –, hogy visszatérjen eredeti, inkább zárványnak tekinthető gyakorlatához. Eszerint az E) cikk (2) bekezdésére önmagában nem lehet alkotmányjogi panaszt alapítani, azonban egy vagy több Alaptörvényben biztosított joggal fennálló kapcsolata és összefüggése bizonyítása esetén erre a korrelációra tekintettel a panasz befogadható.[155] Ha tehát az indítványozó az uniós jogi aktus által közvetlenül érintett Alaptörvényben biztosított jogra/alkotmányos értékre hivatkozik az E) cikk mellett, akkor a panasz is befogadható lenne, mint a *ÚS* és a *TK* gyakorlatában. Ezzel pedig értékelést nyerhetnének az EU közhatalom-gyakorlása által érintett alapjogok és alkotmányos értékek is, kollíziós kérdésként. Ez a megközelítés – a III. fejezetben foglaltaknak megfelelően – alapjogi fenntartással összefüggő befogadás esetén is alkalmazható lenne.

(iii) A harmadik lehetőség, hogy a magyar AB az E) cikk (2) bekezdését nem az Alaptörvényben biztosított jog befogadási feltételénél értékeli, hanem az Abtv. 29. §-a szerinti feltételként, amely diszjunktív kondícióként határozza meg, hogy a panaszoknak bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést kell felvetniük. Ebben a szcenárióban az indítványozó hivatkozhatna az uniós jogi aktus által közvetlenül érintett, Alaptörvényben biztosított jogára, míg az AB az indítványozónak az alapjogi és identitáskontrollra irányuló kérelmét értékelhetné alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként. Ez a megközelítés a spanyol *amparo*-

[153] BVerfGE, Order of the Second Senate of 6 July 2010 – 2 BvR 2661/06.
[154] BVerfGE, Judgment of the Second Senate of 21 June 2016 – 2 BvR 2728/13.
[155] 3140/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [17]-[18], ld. még ZAKARIÁS KINGA: *26. §.* In: Zakariás Kinga (szerk.): Az alkotmánybírósági törvény kommentárja. Pázmány Press. Budapest, 2022. 279. p.

eljáráshoz áll a legközelebb, ugyanis a spanyol testület nem értékeli a 93. cikkben rögzített általános csatlakozási klauzulát az alkotmányban biztosított jog befogadási feltételénél, sokkal inkább az alapjogvédelem (alapvető alkotmányjogi) jelentőségét hangsúlyozza a 10. cikk (2) bekezdésének értelmezésével. Ez szintén megoldásul szolgálhat az alapjogi kontroll szükségességét felvető panaszok befogadhatóságának vizsgálatánál.

(iv) A fentiekhez képest megemlítendő a *BVerfG* ún. *Panorama*-döntés szerinti megközelítésének applikálása olyan valódi panaszeljárásokban, ahol egyúttal nem merül fel az alapeljárásban alkalmazott uniós jog alaptörvény-konformitása. Eszerint a magyar Alaptörvény E) cikkével hasonló tartalmú német Alaptörvény 23. cikk (1) bekezdéséből kiolvasztott, integráció iránti felelősségből következik, hogy teljesen harmonizált uniós jogi normák alkalmazásánál az alkotmányossági mérce a *BVerfG* előtti panaszeljárásban az Alapjogi Charta, nem pedig a német Alaptörvény.[156] Ez lényegében azt jelenti, hogy az Alaptörvényben biztosított jog befogadási feltételét felváltja a Chartában biztosított jog. [157] Tehát az E) cikk (1) bekezdése lényegében – hasonlóan a spanyol és ezen német megoldáshoz – az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnél kerülne befogadásra.

2. Az elsődleges és másodlagos uniós jog támadhatóságának kérdése

A befogadhatósággal összefüggésben szintén felmerül annak a kérdése, hogy egyáltalán az uniós elsődleges, illetve másodlagos jog támadható-e alkotmányjogi panaszeljárásban. Ahogyan fentebb bemutatásra került, a 22/2016. (XII. 5.) AB határozathoz csatolt párhuzamos indokolásukban Dienes-Oehm Egon, valamint Stumpf István alkotmánybíró is foglalkozott ezen befogadhatósági kérdéssel. Mindketten hangsúlyozták, hogy az AB-nek csak rendkívül szűk hatásköre van panaszeljárásban az uniós jog Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára.[158] Stumpf István kifejezetten hivatkozott az Alaptörvény T)

[156] BverfGE, 1 BvR 276/17, Indokolás 53-55. Ld. részletesen: AUER Ádám – ORBÁN Endre: *Zárókő szerep az uniós alapjogvédelemben? Újabb fejlemények a német Szövetségi Alkotmánybíróságnak az uniós joghoz fűződő viszonyában. A felejtéshez való jog I-II.* Jogtudományi Közlöny 2020/9. 395-396.pp.
[157] BVerfGE, 1 BvR 276/17, Indokolás 53-55.
[158] 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [73], [78] és [97].

cikk (2) bekezdésére[159] és az Abtv.-re. Az előbbi zárt taxáció keretében sorolja fel, hogy az Alaptörvény mit tekint jogszabálynak, az uniós jog kifejezett említése nélkül. Az Abtv. szintén a jogszabály kifejezést használja minden normakontrollos panasznál. Ebből következően – egy tisztán textualista értelmezéssel – az AB nem rendelkezik hatáskörrel az uniós jog panaszeljárásban történő alkotmányossági felülvizsgálatára. Dienes-Oehm Egon szerint az Alkotmánybíróság csak az absztrakt Alaptörvény-értelmező hatáskörében (Abtv. 38. §) vizsgálhatja az uniós jog alkotmányosságát.[160] Ezen túlmenően, az AB nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy panaszeljárásokban közvetlenül vizsgálja nemzetközi szerződések alaptörvény-konformitását. Egyedüli kivételként Dienes-Oehm Egon az uniós irányelveket implementáló magyar jogszabályokat említette.[161] Később, a 2/2019. (III. 5.) AB határozat többségi álláspontja szűkkörűen csak annyit állapított meg, hogy az uniós jog nem illeszkedik bele a magyar jogforrási hierarchia jogszabályi részébe, hiába foglal magába mindkettő általánosan kötelező magatartási szabályt az E) cikk és a T) cikk alapján.[162] Utóbbiakból mindössze annyi következtetést vont le, hogy a testület nem rendelkezik hatáskörrel az uniós jog megsemmisítésére,[163] mely utóbbi kinyilatkoztatással jelen sorok szerzője is teljes mértékben egyetért.

Véleményem szerint az előbbi állítások fényében szükséges alternatív megoldások és értelmezések vizsgálata. Az alábbiakban különbséget teszek elsődleges és másodlagos jogforrások között, utóbbi kategória keretében kizárólag az uniós rendeleteket, irányelveket, valamint normatív határozatokat vizsgálom. Emellett rögzítendő, hogy az uniós jog harmadik rétegét az EUB gyakorlata alkotja. Bár az Abtv. több konjunktív feltétel fennálltát várja el a valódi alkotmányjogi panaszok vonatkozásában, valamennyi teljesülése esetén sem látom indokoltnak a luxemburgi bíróság döntéseinek ilyen megközelítésű vizsgálatát. Megítélésem szerint az EUB judikatúrájának a későbbiekben bemutatni kívánt, érdemi bírói párbeszéd keretrendszerében kell szerepet szánni, a mellérendelt és egymásra figyelő bírósági attitűd keretében.

[159] *„(2) Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet."*
[160] 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [80].
[161] Uo.
[162] 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [20].
[163] Uo.

2.1. Németország

A *GG* 93. cikk (1) bekezdés 4a. pontja szerint a panaszosoknak igazolni kell, hogy egy közhatalmi szerv aktusa megsértette a korábban elemzett jogaikat. Ez a megfogalmazás arra utal, hogy a *BVerfG* hatáskörrel rendelkezik az uniós elsődleges és másodlagos jog *GG*-vel való összhangjának vizsgálatára, mivel ez utóbbi a közhatalmi szerv *(„öffentliche Gewalt")* – nem pedig az állami szerv – kifejezést használja.

Ennek ellenére a Maastricht-döntésben a *BVerfG* a Maastrichti Szerződést támadó öt alkotmányjogi panasz közül egyet befogadhatónak talált. A *BVerfG* ún. közvetett kontrollt gyakorolt a Maastrichti Szerződés felett azzal, hogy az azt kihirdető német törvényt vizsgálta. Az indokolás nem tért ki a közvetett kontroll lehetőségére, azt a német AB magától értetődőnek tekintette.[164] Továbbá a Lisszabon-döntés megállapította, hogy *„[a] Lisszaboni Szerződést jóváhagyó törvény és az azt kísérő törvények – mint a német közhatalom intézkedései – alkalmasak lehetnek az alkotmányjogi panaszeljárás tárgyának."*[165] Az uniós elsődleges jog tehát a kihirdető jogszabályokon keresztül, közvetve támadható alkotmányjogi panaszeljárásban.

Az uniós másodlagos joggal kapcsolatban a *BVerfG* megállapította, hogy *„[az] Európai Unió intézményeinek, szerveinek, hivatalainak és ügynökségeinek aktusai nem minősülnek [a GG – Szerző] értelmében német közhatalmi aktusnak, és ezért nem támadhatóak közvetlenül alkotmányjogi panasszal."*[166] Ahhoz, hogy a *BVerfG* által felülvizsgálhatóak legyenek, ezeknek az aktusoknak (i) *„vagy a német állami szervek által hozott intézkedések alapját kell képezniük,"*[167] vagy (ii) *„a német alkotmányos szervek részéről az európai integrációval kapcsolatos felelősségükből fakadó reagálási kötelezettségeket kell eredményezniük."*[168] A másodlagos uniós jog közvetett felülvizsgálata tehát akkor lehetséges, ha a vitatott jogi aktus megfelel a fent említett diszjunktív feltételeknek. Ez az értelmezés megerősítést nyert a *PSPP* döntésben. Mindazonáltal az *ORD* döntés arra enged következtetni, hogy a *BVerfG* az *ORD*-t az uniós elsődleges joghoz hasonlóan kezelte, mivel német törvényben kellett kihirdetni.

[164] BVerfGE, Judgment of the Second Senate of 12 October 1993 – 2 BvR 2134/92.
[165] BVerfGE, Judgment of the Second Senate of 30 June 2009 – 2 BvE 2/08, Indokolás 170.
[166] BVerfGE, Judgment of the Second Senate of 21 June 2016 – 2 BvR 2728/13, Indokolás 97.
[167] Uo., Indokolás 99.
[168] Uo.

2.2. Csehország

A cseh Alkotmány 87. cikk (1) bekezdés *d)* pontja szerint alkotmányjogi panasz nyújtható be az állami szervek jogerős döntései és más aktusai ellen. Az Alkotmánybíróságról szóló, 1993. június 16-i 182/1993. számú törvény (a továbbiakban: cseh Abtv.) 74. §-a értelmében a panaszos az alkotmányjogi panaszával együtt olyan indítványt is benyújthat, amely egy jogszabály vagy más aktus megsemmisítését kezdeményezi.

A Lisszaboni Szerződés alkotmányosságának vizsgálata során – mint fentebb említettem – a *ÚS* kiemelte, hogy utólag, alkotmányjogi panasz útján is meg lehet állapítani, hogy egy uniós szerződés nincs összhangban az Alkotmánnyal. Ugyanakkor panasz még nem érkezett a cseh AB-hez sem az uniós elsődleges, sem másodlagos jog alkotmány-konformitásával összefüggésben. Eljárásjogi szempontból azonban lehetséges, mivel a cseh Abtv. az *„egyéb aktus"* kifejezést használja. Ez arra utal, hogy a másodlagos jog megtámadható egy támadott jogerős döntés vagy más közhatalmi beavatkozás révén.

2.3. Lengyelország

Az uniós elsődleges jog tekintetében kimondható, hogy a *TK*-nak nincs hatásköre annak felülvizsgálatára az Alkotmánybíróság szervezetéről és az Alkotmánybíróság előtti eljárás rendjéről szóló 2016. november 30-i törvény (a továbbiakban: lengyel Abtv.) szerinti taxáció alapján. A lengyel Abtv. 33. cikk (2) bekezdése szerint ugyanis a *TK* az alkotmányjogi panaszban támadott jogszabály vagy más normatív aktus alkotmányosságát bírálja el. Ezzel szemben a 33. cikk (3) bekezdése – amely a rendes bíróságok normakontroll-kezdeményezését szabályozza – kimondja, hogy a *TK* ebben a hatáskörben normatív aktus, ratifikált nemzetközi egyezmény vagy törvény alkotmányosságának vizsgálatát is indítványozhatja. Ebből következően, más hatáskörök esetében a lengyel Abtv. (és a lengyel Alkotmány, ld. 193. cikk[169]) kifejezetten magában foglalja a nemzetközi egyezmények alkotmány-konformitás vizsgálatának lehetőségét.

[169] *„193. cikk Bármely bíróság az Alkotmánybírósághoz fordulhat jogkérdésben, valamint normatív aktus, ratifikált nemzetközi egyezmény vagy törvény alkotmányossága kérdésében, amennyiben az arra adott válasz befolyásolja az előtte lévő ügy eldöntését."* (Fordítás: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. 502. p.)

A másodlagos uniós joggal kapcsolatban pedig az látszik, hogy a *TK*-nak van hatásköre az utóbbi közvetlen felülvizsgálatára alkotmányjogi panaszeljárásokban. Az Alkotmány 79. cikke kimondja, hogy *„normatív aktus”* is lehet ilyen vizsgálat tárgya. Eddig csak egy uniós rendelet vizsgálata merült fel panaszeljárásban az SK 45/09 ügyben,[170] ahol befogadták a panaszt és az uniós rendeletet normatív aktusnak tekintették.

2.4. Spanyolország

A *BVerfG* megközelítéséhez hasonlóan, a *TC* egy *amparo*-eljárásban meghozott, a 64/1991. sz. határozatában *„kifejezetten deklarálta, hogy felülvizsgálja az uniós jogot végrehajtó nemzeti aktusok alkotmányosságát, függetlenül azok uniós jog szerinti érvényességétől.”*[171] Azonban ezen hatáskörét nem az Alkotmányból vagy a *TC*-ről szóló 2/1979. számú organikus törvényből (a továbbiakban: spanyol Abtv.) vezette le, hanem az alapvető jogok védelméből mint az *amparo*-eljárás alkotmányos funkciójából. A *TC* ezen határozatában nem tett különbséget az elsődleges, valamint a másodlagos uniós jog között. Bár a spanyol Abtv. 41. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy az *„intézményes közjogi szervek” („entes públicos de carácter institutional”)* által okozott alapjog-sérelem *amparo*-eljárás tárgyát képezheti. Utóbbi kitételt ugyanakkor a *TC* még nem értelmezte az uniós szervek vonatkozásában. Mindazonáltal a fent hivatkozott határozat alapján az uniós rendeletek alkotmányossága nem vizsgálható, mivel azokat nem nemzeti törvény hajtja végre. Egy további kitételt még szükséges megemlíteni: törvényekkel szemben nincs helye *amparo*-előterjesztésnek,[172] így a *TC* elviekben nem vizsgálhat olyan uniós jogforrásokat, melyeket spanyol törvényekben hirdettek ki.

A fenti elemzésből a következő megoldások adódnak a magyar AB számára:

(i) Követhetné a *TC* útját, és kimondhatná, hogy az alkotmányjogi panaszeljárás funkciójából következően hatáskörrel rendelkezik az uniós jog alkotmányosságának közvetett felülvizsgálatára, függetlenül attól, hogy az uniós elsődleges vagy másodlagos joghoz tartozik-e. Ugyanakkor az uniós rendeletek –

[170] SK 45/09. számú döntés, 2011. november 16.
[171] ARZOZ 2024, 7. p.
[172] MANHERTZ 2022, 151. p.

tagállami végrehajtó aktusok hiányában – kívül esnének a hatáskörén. Ez az értelmezés összhangban lenne az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdésének jogszabály-fogalmával. A tagállami kihirdető törvénnyel lényegében betagozódik az uniós jog a magyar jogforrási hierarchiába. Ezen, közvetett kontroll alapú megközelítés gyökere a 143/2010. (VII. 14.) AB határozatra is visszavezethető, amelyben a testület vizsgálta a Lisszaboni Szerződést kihirdető, az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló 2007. évi CLXVIII. törvény alkotmányosságát utólagos absztrakt normakontroll hatáskörben.[173] Ezen hatáskör-értelmezés szinte azonos a *BVerfG* megközelítésével az elsődleges uniós joggal, valamint az uniós normatív határozatokkal összefüggésben.

(ii) Másodsorban felmerül az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésében rögzített *„közös hatáskörgyakorlás”* olyan értelmezése, amelybe a lehető legtöbb uniós jogalkotási termék beletartozik.[174] Saját kontrollmechanizmusokra vonatkozó hatáskörét az Alkotmánybíróság ebből a rendelkezésrészből vezette le, figyelembevéve a 22/2016. (XII. 5.) határozat rendelkező részét. Ehhez szorosan kapcsolódik az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése, amely az AB-t jelöli ki az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként.

Megítélésem szerint a magyar Alaptörvény, valamint az Abtv. általánosságban – szemben a lengyel vagy a német megoldással – nem biztosít hatáskört *expressis verbis* az AB számára normatív aktusok vagy közhatalmi szervek általi alapjog-sértések vizsgálatára, így az Alkotmánybíróságnak – amennyiben a (ii) pont szerinti megoldást választja – körültekintően kell meghatározni, valamint lehatárolni a hatásköri szabályait.

Az elsődleges és másodlagos uniós jog támadhatósága alkotmányjogi panaszeljárásban				
	Elsődleges jog	**Másodlagos jog**		
		Rendelet	Irányelv	Normatív határozat

[173] BLUTMAN 2017, 6. p.
[174] CHRONOWSKI – VINCZE – SZENTGÁLI-TÓTH 2021, 655-656. pp.

Magyarország	Közvetett felülvizsgálat (?)	—	Közvetett felülvizsgálat (?)
Németország	Közvetett felülvizsgálat Pl.: Maastrichti döntés	„közhatalmi szerv által megsértett” *OMT* és *PSPP* döntés: állami aktus követelménye	*ORD* döntés
Csehország	Lisszaboni Szerződés indokolása	Felülvizsgálat a támadott cseh közhatalmi döntésen keresztül? „törvény vagy más aktus”	
Lengyelország	— ?	SK 45/09	Közvetlen felülvizsgálat? „törvény vagy más normatív aktus”
Spanyolország	Közvetett felülvizsgálat – 64/1991. sz. határozat indokolása	—	Közvetett felülvizsgálat – 64/1991. sz. határozat indokolása

Összefoglaló táblázat az elsődleges, valamint a másodlagos uniós jog támadhatóságáról panaszeljárásban
Forrás: Szerző

3. Az érintettség igazolhatóságának kérdése

A korábbi, ún. *actio popularis* – „a bárki általi indítványozhatóság”[175] – megszűntetése az Abtv. hatálybalépésével azt a kötelezettséget rója az indítványozókra Magyarországon, hogy minden esetben igazolniuk kell a támadott jogszabály általi érintettségüket. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz esetében az indítványozók támadott normával összefüggő érintettségét megalapozza az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárásban történő részvétel és a támadott norma ezen eljárásban történő alkalmazása. Ezzel szemben a 26. § (2) bekezdése szerinti panasz esetében az érintettség igazolása nehézségekbe ütközhet,

[175] GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Az actio popularis jelene és jövője az Alkotmánybíróság gyakorlatában.* Jogi Iránytű – Az MTA Jogtudományi Intézetének tájékoztató kiadványa 2011/1. 1. p.

hiszen ezen panasztípus kezdeményezésének kivételessége[176] pont ebben ragadható meg.[177] Az Abtv. 26. § (2) bekezdés *a)* pontja alapján *„az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem."* Az érintettség igazolására a magyar AB követte a német gyakorlatot,[178] konjunktívan elvárva az indítványozóktól a személyes, aktuális és közvetlen érintettséget.[179]

Ezen feltételek a következőképpen összegezhetőek az ellentmondásokkal terhelt[180] magyar AB-gyakorlat alapján:

(i) A személyes érintettség lényege, hogy az indítványozó saját Alaptörvényben biztosított jogában következzen be az alapjogsérelem.[181] Volt, hogy a testület potenciális alapjog-sérelmet állapított meg a támadott jogszabály tekintetében, ezért valamennyi természetes személy indítványozói jogosultságát elismerte.[182]

(ii) Az aktuális érintettség esetén az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének *„főszabály szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásakor, de legalább annak elbírálásakor fenn kell állnia."*[183] Naszladi Georgina szerint az AB akkor jár el helyesen, amennyiben a valószínűsíthetően bekövetkező jogsérelmeknek elejét veszi.[184]

(iii) A közvetlen érintettség igazolása abban ragadható meg, hogy a támadott norma közvetlenül vezet az indítványozó alapjogsérelméhez,[185] tehát nincs olyan bírósági vagy hatósági döntés – tehát egyedi norma –, amely „közvetít" az alapjogsérelem és a kifogásolt jogszabály között.[186] Ehhez képest az AB másik döntésében *„más állami aktus"*[187] hiányát kívánja meg, utóbbiba már a jogalkotói jogforrások is beleeshetnek.

[176] Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti szóhasználat: „(2) A [bírósági eljárásban alkalmazott jogszabály szembeni panasztól] eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető..."
[177] NASZLADI 2016, 135. p.
[178] Uo.
[179] ZAKARIÁS 2022, 295-296. pp.
[180] NASZLADI 2016, 136-140. pp.
[181] Uo., 136. p.
[182] Uo., 137. p.
[183] ZAKARIÁS 2022, 306. p.
[184] NASZLADI 2016, 139. p.
[185] ZAKARIÁS 2022, 300. p.
[186] NASZLADI 2016, 139. p.
[187] 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [28].

A dolgozat által vizsgált uniós aktusok – különösen az elsődleges jogforrások – tekintetében azonban a hármas természetű érintettség nehezen igazolható minden esetben az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz körében. A következőekben ennél fogva – amennyiben a többi ország befogadásra vonatkozó szabályozása lehetővé teszi, összehasonlító jelleggel – vizsgálandó, hogy hogyan kellene értelmeznie a magyar Alkotmánybíróságnak az érintettség kérdését.

3.1. Németország

Mint arra a fentiekben utaltam, a német AB gyakorlata is elvárja a panaszosoktól a közvetlen, személyes, valamint aktuális érintettség igazolását. Górcső alá véve az elsődleges uniós jogforrások német vizsgálatát, pont az *actio popularis* indítványozás látens elismerése jellemzi a judikatúrát.[188] További érdekesség, hogy megítélésem szerint az indítványozói jogosultság kiszélesítése a választójog tartalmának egyidejű bővítésével valósult meg mint arról a korábbiakban már szóltam. A Maastricht-döntésben ugyanis – a részben választójogon alapuló demokratikus önrendelkezéshez való jog kimunkálásával – a *BVerfG* a választójog demokratikus tartalmának, azon belül is a demokratikus legitimációban betöltött szerepét hangsúlyozva lényegében bárki számára lehetővé tette az uniós jogi aktusok panaszeljárásban történő megtámadását. A *BverfG* szerint elképzelhető ugyanis, hogy az indítványozók választójoga sérül, *„amennyiben a Német Szövetségi Parlament feladatainak gyakorlása olyan mértékben kerül átruházásra az [Európai Unióra – Szerző], hogy már nem teljesíthetők a polgárokat érintő, [demokratikus önrendelkezéshez való joggal – Szerző] összefüggésben megfogalmazott minimális, elidegeníthetetlen követelmények."*[189] Ezen megközelítés megerősítése figyelhető meg a Lisszabon-döntésben is, amely ugyanezen érvelési alapon fogadta be a panaszok egy részét,[190] *expressis verbis* hivatkozva a Maastricht-döntésben megállapítottakra.[191]

[188] VINCZE Attila – CHRONOWSKI Nóra: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban.* HVG-ORAC. Budapest, 2018. 217. p.
[189] BVerfGE, Judgment of the Second Senate of 12 October 1993 – 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92, Indokolás 63.
[190] BVerfGE, Judgment of the Second Senate of 30 June 2009 – 2 BvE 2/08, Indokolás 176.
[191] Uo. Indokolás 174-175.

A másodlagos uniós jog panaszeljárásban történő vizsgálatánál ugyanezen, érintettségre vonatkozó befogadási gyakorlat jellemzi a *BVerfG*-t. Az ún. *OMT*-döntésben[192] a német AB – az Európai Központi Bank Kormányzótanácsának normatív határozatával[193] összefüggésben a Szövetségi Kormány mulasztási felelősségét vizsgálva[194] – ismételten a Maastricht-döntésre hivatkozással,[195] a demokratikus önrendelkezéshez való jog sérelmének választópolgárok általi igazolásával indítványozhatott panaszeljárást. További érdekesség, hogy az *OMT*-döntésben ez a befogadási gyakorlat kifejezetten az uniós szervek indítványozó által feltételezett *ultra vires* aktusaival szemben nyílt meg.[196] Ennél még kiterjesztőbben értelmezte a demokratikus önrendelkezéshez való jogot a német testület a *PSPP*-döntésben,[197] *„amelynek sérelmét megvalósítja az is, ha a közkiadásokról nemzetek feletti szinten hozott döntés a Bundestagot jelentős mértékben megfosztja a költségvetési döntés előjogától."*[198] Utóbbi megállapítás megítélésem szerint – a demokratikus önrendelkezéshez való jog sérelme igazolhatóságának további egyszerűsítésével – az érintettség még mindig rendkívül kiterjesztő értelmezése.

3.2. Csehország

Az Alkotmány 87. cikk (1) bekezdés *d)* pontja alapján alkotmányjogi panaszt kizárólag az állami szervek jogerős döntései és más aktusai ellen lehet benyújtani. Ahogyan a dolgozat 2.2. alpontja is bemutatta, a cseh Abtv. 74. §-a alapján a panaszos az Alkotmány szerinti alkotmányjogi panaszával együtt olyan indítványt is benyújthat, amely egy jogszabály vagy más aktus megsemmisítését kezdeményezi. A 72. § (1) bekezdés *a)* pontja ugyanakkor csak a bírósági eljárásban résztvevő felek számára biztosítja a panaszeljárást, tehát az érintettség speciális és könnyen igazolható. Ebből fakadóan összehasonlítás alapjául a cseh panaszeljárás nem szolgálhat.

[192]BVerfGE, Judgment of the Second Senate of 21 June 2016 – 2 BvR 2728/13.
[193] Az Európai Központi Bank Kormányzótanácsának az eurórendszer államkötvényeinek másodlagos piacán végzett végleges értékpapír-adásvételi műveletek egyes technikai jellemzőiről szóló, 2012. évi szeptember 6-i határozatai. Ennek jogi jellege megegyező az ugyanilyen elnevezésű, többi uniós szerv által kibocsátott aktussal, ld. PAPP Mónika – VÁRNAY Ernő: *Az Európai Unió joga.* Wolters Kluwer. Budapest, 2016. 243. p.
[194] BVerfGE, Judgment of the Second Senate of 21 June 2016 – 2 BvR 2728/13., Indokolás 76.
[195] Uo. Indokolás 81-82.
[196] Uo. Indokolás 79. CHRONOWSKI Nóra: *Fordulópont az európai bírói párbeszédben: a Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntése.* Közjogi Szemle 2020/2. 77. p.
[197] BVerfGE, Judgment of the Second Senate of 5 May 2020 – 2 BvR 859/15.
[198] CHRONOWSKI 2020, 77. p.

3.3. Lengyelország

Hasonlóan a cseh procedurális szabályokhoz és fentebb ismertetett érvekhez, a lengyel Alkotmány 79. cikk (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság csak olyan törvény vagy más normatív aktus alkotmányosságáról dönthet, *„amelyre hivatkozással bírósági vagy más közhatalmi szerv [...] jogerős döntést hozott."*[199] Tehát egyedi ügy kell a panasz benyújthatóságához, amely egyben megalapozza az érintettséget is. Következésképpen a lengyel panaszeljárás nem lehet összehasonlító vizsgálat tárgya.

3.4. Spanyolország

A spanyol Alkotmány 162. cikk (1) bekezdés *b)* pontjának megfelelően alkotmányjogi panasz előterjesztésére jogosult többek között minden olyan természetes vagy jogi személy, akinek jogos érdeke fűződik hozzá.[200] Ebből következően az indítványozókra kisebb igazolási terhet ró a spanyol alkotmányozó, mint a magyar vagy a német panaszeljárás esetén. Emiatt és a fentebb bemutatásra került, uniós jogot érintő indítványozási gyakorlat alapján – amelyben az integrációval összefüggő kérdések az érintettségüket könnyen igazoló, bírósági eljárásban érintett személyek panaszindítványa nyomán kerültek mérlegelésre – a spanyol judikatúra, hasonlóan a cseh és a lengyel gyakorlathoz, nem szolgálhat összehasonlítás alapjául.

A fentiekből a következőek rajzolódnak ki és érdemelnek megfontolást:

(i) A közvetlen, személyes, valamint aktuális érintettség szigorú igazolása az eddigi német gyakorlatban sem volt elvárás az uniós aktusok kontrolljának panaszeljárásban történő indítványozása során. Megítélésem szerint önmagában az érintettség igazolásának könnyítése szükséges és üdvözlendő hozzáállás a *BVerfG*-től. Ehhez azonban az identitáskontroll – mint értékválasztás – és az alapjogi kontroll kapcsán mellőzhető a választójog korábbiakban bemutatott kiterjesztése. Ebből következően viszont az érintettség – az *actio popularis* indítványozási lehetőség visszavezetése nélkül – nehezebben igazolható olyan közvetlen panaszok

[199] Fordítás: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. 486. p.
[200] Fordítás: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. 909. p.

kapcsán, melyek szuverenitás- és *ultra vires* kontroll szükségességének vizsgálatát vetik fel. Így, amennyiben a német mintát vesszük kizárólag alapul, a demokratikus önrendelkezéshez való jog sérelmére történő hivatkozás mindenképpen kérdéses közvetlen panaszeljárásokban, egyrészről a választójog tartalmának kiterjesztése miatt. Erre azonban megoldásul szolgálhat, hogy már a potenciális alapjogsérelmet is befogadhatónak ítéli meg az AB. Másrészről, amennyiben a testület csak közvetett kontrollt kíván gyakorolni az uniós jog felett és lényegében az azt kihirdető magyar jogszabályokat vonja alkotmányos kontroll alá, akkor tulajdonképpen egy magyar jogszabály ékelődik az alapjogsérelem és a ténylegesen támadott uniós aktus közé. E körben a közvetlen érintettség csak akkor válik igazolhatóvá, ha az AB „csak" azt várja el, hogy egyedi aktus (bírósági vagy hatósági döntés) ne közvetítse az alapjogsérelmet az indítványozó és a támadott uniós aktus között. A fentiek átgondolása nélkül a szuverenitás- és *ultra vires* kontroll indítványozhatósága egyelőre inkább az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panaszeljárásokban elképzelhető.

(ii) A magyar AB előtti panaszeljárásokban megoldásul szolgálhat, ha a testület az alapjogi, valamint az identitáskontroll indítványozása során személyes érintettséget ismer el a támadott uniós aktus által érintett, kollízióban álló alapjogok, illetve alkotmányos értékek vonatkozásában. Ezen ügyek tekintetében is támogatandó az Alkotmánybíróság azon, eddig inkább kivételesnek számító gyakorlata,[201] miszerint elégséges igazolni – az EJEB ún. *'potential victim'* elvéhez hasonlóan[202] – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának a potenciális érintettségét. Ez egyfajta aktivizmus lenne az Abtv. textualista értelmezéséhez képest, amely Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezése esetére biztosít indítványozási lehetőséget.[203] E körben szintén megfontolandó lenne az az

[201] Ld. NASZLADI 2016, 131. p. Életmentő vagy életfenntartó beavatkozásokról szóló döntési helyzet váratlansága miatti indítványozói kör kibővítése a 24/2014. (VII. 22.) AB határozatban vagy a titkos megfigyeléseket rendező törvény tekintetében bárki lehet potenciális áldozat a 32/2013. (XI. 22.) AB határozat alapján.

[202] Az EJEE 34. cikke szintén már bekövetkezett egyezménysértésként fogalmaz, ennek ellenére az EJEB gyakorlata volt, hogy befogadta az egyéni panaszt, pl. Klass and Others v. Germany (Application no. 5029/71) Judgment of 6 September 1978; Soering v. The United Kingdom (Application no. 14038/88) Judgment of 7 July 1989; Dudgeon v. The United Kingdom (Application no. 7525/76.) Judgment of 22 October 1981; Roman Zakharov v. Russia (Application no. 47143/06) Judgment of 4 December 2015. Részletesebben: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/admissibility_guide_eng (Utolsó letöltés ideje: 2026. március 17.)

[203] Az Abtv. 26. § (2) bekezdés *a)* pont.

ombudsmani gyakorlathoz hasonló megközelítés, amely a közvetlen veszély – mint az alapjogi visszásság egyik elemének teljesülése[204] – esetére eljárást biztosít.

(iii) Az aktuális érintettség vizsgálatánál is fontos lenne a minél szélesebb körű indítványozás biztosítása valamennyi, Alaptörvényben biztosított jog sérelmének felmerülésével, így a potenciális uniós alapjogsértés vizsgálatánál is. Így itt megoldásul szolgálhat, amennyiben a testület – mint korábbi judikatúrájában eseti jelleggel, nem uniós jogi kérdésekben[205] – már a sérelem elkerülhetetlen bekövetkezésének valószínűsítése esetén is befogadásra érdemesnek találja a panaszokat, nem kizárólag az Alaptörvényben biztosított jog EU általi megsértésének tényleges bekövetkezése és panaszos általi igazolása esetén. Ezen utóbbi megoldást követte az alábbiakban bemutatott német gyakorlat is. A közvetlenségnél pedig továbbra is kitételként szolgálna, hogy nincs az uniós jogforrás és az Alaptörvényben biztosított jog sérelme „közé ékelve" akár hazai rendes bírósági vagy hatósági döntés, illetve EUB-döntés, hanem a sérelem közvetlenül a támadott uniós aktust kihirdető jogszabályból fakadóan következett be vagy fog bekövetkezni.

4. A támadhatóság kezdőidőpontja? – Az előzetes normakontroll kérdése panaszeljárásban[206]

Az előzetes normakontroll legkézenfekvőbb definíciója úgy szól, hogy a támadott norma még nem képezi a jogrendszer részét, mert még nem hirdették ki.[207] Utóbbi a formai szempontú közjogi érvényesség egyik feltétele, lényegében a jogalkotási eljárás befejező szakasza.[208] A jogalkotási eljárás – történjen az uniós vagy tagállami intézmények által –

[204] Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § (1) bekezdése.
[205] NASZLADI 2016, 132. p. Ld. pl. 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [66].
[206] Ezzel a kérdéssel érintőleges foglalkozik: SEVARACZ LUCA: *Uniós válságkezelés és alkotmányos identitás. Érdekek és/vagy értékek küzdelme?* In: Bándi Gyula – Pogácsás Anett (szerk.): 'Jog válság idején' – Válogatott doktorandusz tanulmányok. Pázmány Press. Budapest, 2023. 364-375. pp., SULYOK, Márton – SEVARACZ, Luca: *"Not Great, Not Terrible" - EU Crisis Management and Constitutional Identity Regarding The COVID-19 Pandemic.* International and Comparative Law Review, 23 (2). 192-203. pp.
[207] GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Alkotmánybíróság" in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanybirosag (2020). [42]
[208] PETRÉTEI József: „Jogalkotás" in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Jogbölcselet rovat, rovatszerkesztő: SZABÓ Miklós, JAKAB András http://ijoten.hu/szocikk/jogalkotas (2023). [34]

alapvetően a politikai akaratképzés egyik folyamata.[209] Ennek a folyamatnak a legvégén biztosított alkotmánybírósági felülvizsgálat mindig felveti azt a kritikát, hogy ezzel a testület a törvényhozó hatalom tanácsadó testületévé válik.[210] A jogalkotási eljárás kihirdetést megelőző fázisaiba való alkotmánybírósági beavatkozás szintén rendkívül aggályos, amelyet a magyar Alkotmánybíróság már működésének kezdetén felismert.[211] A 16/1991. (IV. 20.) AB határozatban a testület kimondta, hogy a törvényalkotás folyamatában történő előzetes, absztrakt, tartalmi szempontú alkotmányossági vizsgálat során az Alkotmánybíróságnak önkorlátozást szükséges gyakorolnia, hiszen csak ez egyeztethető össze a hatalmi ágak elválasztásának alapelvével.[212] Ellenkező esetben az AB a jogalkotás résztvevőjévé válna, döntésével a jogalkotó döntési jogkörét korlátozná, valamint annak felelősségét osztaná, így egyfajta nem kívánatos *„alkotmánybírósági kormányzás"* alakulhatna ki.[213] Összefoglalva, *„az Alkotmánybíróság nem tanácsadója az Országgyűlésnek, hanem bírája az Országgyűlés törvényalkotó munkája eredményének."*[214] Így az Alkotmánybíróság funkciójával csak az egyeztethető össze előzetes tartalmi vizsgálat esetén, ha a törvény *„végleges formájában – vagy a javaslat egészéről történő szavazás előtt vagy a szavazás után, de a kihirdetés előtt – kerül az Alkotmánybíróság elé."*[215]

A dolgozatban vizsgált elsődleges és másodlagos uniós jogi aktusok esetében – az uniós rendeletek és a bírói gyakorlat által átültetett irányelvek kivételével – az uniós jogalkotási eljárást követi a tagállami kihirdető törvény, tehát a tagállami törvényalkotási eljárás. A tagállami alkotmánybíróságok elsőként a tagállami jogalkotási eljárás utolsó mozzanatánál, az uniós jogalkotási aktus tagállami kihirdetését megelőzően merülhetnek fel mint kontrollfórum. Ellenpéldaként említendő a kvázi alkotmánybíráskodási funkciót ellátó,[216] finn Parlamenten belül működő Alkotmányügyi Bizottság beavatkozása az uniós, majd később a finn jogalkotási eljárásba az *ORD* implementációja során. Az Alkotmányügyi Bizottság első állásfoglalásában[217] *ultra vires* aktusnak minősítette az akkor még Európai Bizottság általi jogalkotási javaslatként ismert *ORD*-t. A Nagybizottsággal (szintén

[209] Uo. [14]
[210] GÁRDOS-OROSZ 2020. [58]
[211] MANHERTZ Tamás István: *A törvények előzetes normakontrollja.* Közjogi Szemle 2019/1. 77. p.
[212] 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 60.
[213] 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 61.
[214] 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 59-60.
[215] 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 60.
[216] OJANEN, Tuomas: *EU Law and the Response of the Constitutional Law Committee of the Finnish Parliament.* Scandinavian Studies in Law. 2007 203-225. p.
[217] A Finn Alkotmányügyi Bizottság 2020. június 5-ei állásfoglalása: PeVL 16/2020 vp.

parlamenti bizottság) folytatott hatásköri vitáját követően[218] az Alkotmányügyi Bizottság 2021 áprilisi véleménye[219] végül összeegyeztethetőnek ítélte meg az Alkotmánnyal az akkor már Európai Unió Tanácsa által elfogadott sajátforrás-határozatot.

Ami már kifejezetten a panaszeljárásokat illeti, a hatályos Abtv. nem teszi lehetővé panaszeljárásban a támadott norma kihirdetése (és hatálybalépése) előtti normakontrollt, hiszen míg az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz esetében a bírósági eljárásban alkalmazott – tehát már hatályba léptetett – jogszabály alkotmányosságának felülvizsgálatáról van szó, addig az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen panasz esetében az említett rendelkezés *a)* pontja szól úgy, hogy „*az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán következett be a jogsérelem."* A kihirdetés, illetve hatálybalépés előtti normakontroll panaszeljárásbeli hiányát erősíti meg az Abtv. 30. § (1) bekezdése, amely a 26. § (2) bekezdése szerinti panasz benyújtását az indítványozó által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül teszi lehetővé. A magyar Alkotmánybíróság többek között a 3053/2013. (II. 28.) AB végzésben azzal az indokolással utasította vissza a támadott törvény alaptörvény-konformitásának vizsgálatát, hogy az még nem lépett hatályba. Indokolásában rögzítette, hogy a jogalkotó az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározta „*azt a kezdő időpontot, amikortól közvetlen panasz benyújtására lehetőség van, ez pedig a jogszabály hatálybalépésének napja."*[220] Ezzel szemben a *BVerfG* – az alábbiakban vizsgált befogadási feltételek mellett – befogadhatónak találta a még Szövetségi Elnök által alá sem írt, uniós jogi aktusokat kihirdető törvényeket támadó alkotmányjogi panaszokat. Ezen két ország közötti eltérés kellő indokul szolgál az összehasonlító alkotmányjogi vizsgálatnak, hogy utána a jó gyakorlatokra (*good practices*) vonatkozó felvetéseket lehessen megfogalmazni.

4.1. Németország

A Szövetségi Alkotmánybíróságról szóló 1993. augusztus 11-ei törvény (a továbbiakban: *BVerfGG*) 93. § (3) bekezdése szerint *„[h]a az alkotmányjogi panasz jogszabályt vagy más olyan szuverén aktust támad, amellyel szemben jogorvoslatnak nincs helye, az*

[218] Ld. részletesebben: SEVARACZ 2023, 364-365. pp.
[219] A Finn Alkotmányügyi Bizottság 2021. április 27-ei állásfoglalása: PeVL 14/2021 vp.
[220] 3053/2013. (II. 28.) AB végzés, Indokolás [13].

alkotmányjogi panaszt csak a törvény hatálybalépésétől vagy a szuverén aktus közzétételétől számított egy éven belül lehet benyújtani." Látható tehát, hogy – hasonlóan a magyar Abtv.-hez – a *BVerfGG* a hatálybalépéshez (és közzétételhez) köti a támadhatóság kezdetét. Ennek ellenére a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvényt támadó alkotmányjogi panaszok közül egyet befogadott a *BVerfG*, még annak hatálybalépése előtt. Indokolásában a német testület mindösszesen egy korábbi döntésére hivatkozott, figyelmen kívül hagyva a *BVerfGG* idézett rendelkezését.[221] A hivatkozott 1 BvR 1712/01 sz. döntésében[222] a Szövetségi Alkotmánybíróság kimondta, hogy az alapjogok hatékony védelmének követelménye megköveteli a később hatályba lépő, támadott rendelkezések vizsgálatát, amennyiben a jövőbeli joghatások a panaszosok számára már most világosan előre láthatóak és bizonyosak.[223] Így tehát a *BVerfG* – egy feltétel meghatározásával, de – kiszélesítette a kontrollfunkcióját a még hatályba nem lépett rendelkezésekre is, ugyanakkor vizsgálatában nem állapított meg distinkciót az elsődleges és másodlagos uniós jogforrások támadhatóságának kezdőidőpontja között.

A fentieknél cizelláltabb érveléssel élt – továbbra is a *BVerfGG* 93. § (3) bekezdésének interpretációja nélkül – a német testület a sajátforrás-határozat ellen benyújtott panaszeljárás első fázisában, amikor az ideiglenes intézkedés (*einstweiligen Anordnung*) elrendeléséről kellett döntenie.[224] Ezen eljárásjogi intézmény megértéséhez szükséges a *BVerGG* 32. § (1) bekezdése, valamint annak a *BVerfG* által kialakított judikatúrája. Előbbi szerint a Szövetségi Alkotmánybíróság akkor dönt ideiglenesen az előtte folyamatban lévő ügyben, ha ez súlyos hátrány elhárítása, fenyegető erőszak megelőzése vagy a közjó érdekében más fontos ok miatt sürgősen szükséges. Tehát a *BVerfGG* előzetes intézkedés alkalmazását – szemben a magyar Abtv.-vel,[225] amely kizárólag az utólagos absztrakt normakontroll olyan esetére szűkíti le az azonnali intézkedést, amikor még kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály alkotmányosságáról kell dönteni – valamennyi hatáskörben biztosítja a német AB számára. Utóbbi gyakorlata szerint az előzetes intézkedésről szóló döntésnek szükséges

[221] BVerfGE, Judgment of the Second Senate of 30 June 2009 – 2 BvE 2/08, Indokolás 170.
[222] BVerfGE, Order of the Second Senate of 7 October 2003 – 1 BvR 1712/01.
[223] Uo. Indokolás 65.
[224] BVerfGE, Order of the Second Senate of 15 April 2021 – 2 BvR 547/21. Ld. részletesebben: SEVARACZ 2023, 367-370. pp.
[225] Abtv. 61. § (2) bekezdés: *„Ha az Alkotmánybíróság a 24. §-ban meghatározott hatáskörében kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés vizsgálata során az alaptörvény-ellenesség fennállását valószínűsíti, kivételesen felfüggesztheti az indítványban megjelölt jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépését, ha súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése, az Alaptörvény vagy a jogbiztonság védelme érdekében azonnali intézkedésre van szükség."*

magában foglalnia egy ún. összegző vizsgálatot (*summarischer Prüfung*), amelyből valójában kiderül, hogy van-e olyan nyomós indok – mint többek között az indítványozók által állított alkotmányosidentitás-sérelem –, amely miatt nem léphet hatályba a ratifikáló törvény.[226] Az összegző vizsgálat azzal a két diszjunktív, továbbá egy negatív feltétellel elvégzendő, hogy (i) az indítvány nemzetközi szerződés jóváhagyását támadja vagy (ii) az a támadott rendelkezés az indítványozó szerint az örökkévalósági klauzulát sérti, (iii) de a vizsgálat tárgyául szolgáló uniós jogi norma nem minősül *ultra vires* aktusnak.[227] A sajátforrás-határozatot támadó panaszeljárásban mindhárom feltétel adott volt. A *BVerfG* lefolytatta a vizsgálatot, majd visszautasította az alkotmányjogi panaszokba foglalt ideiglenes intézkedés elrendelésére vonatkozó kérelmet.

A *BVerfG* indokolásában a fentiek mellett külön kiemelte, hogy a kvázi előzetes normakontroll kizárólag a Szövetségi Elnök általi ratifikációt, illetve az általa elrendelt kihirdetést előzheti meg, a jogalkotási eljárás korábbi, ezeket megelőző szakaszaiban nem lehetséges.[228] Ugyanis, ha az előzetes alkotmányossági vizsgálat nem lenne lehetséges, akkor Németország olyan nemzetközi egyezményeket ismerhetne el magára nézve kötelezőnek, melyek nincsenek összhangban a *GG*-vel.[229] Megerősítve korábbi tételmondatát, a német testület szerint a hatékony bírói alapjogvédelemmel ez az értelmezés – tehát ezen, még a tagállami jogban ki nem hirdetett uniós jogforrásokat támadó panaszok befogadása – áll összhangban.[230]

Az előbbiekben bemutatott gyakorlatból az következik, hogy minden olyan (a dolgozat által) vizsgált uniós jogi aktus vizsgálható előzetes normakontrollra irányuló panaszeljárásban, – szemben a *BVerfGG* textualista értelmezésével – melyet német törvény külön kihirdet.

4.2. Csehország

Csehországban a panaszeljárás alkotmányi, illetve törvényi szintű szabályozása egyértelműen kizárja az előzetes normakontroll lehetőségét a vizsgált hatáskörben. Az

[226] BVerfGE, Judgment of the Second Senate of 6 December 2022 – 2 BvR 547/21, Indokolás 69.
[227] Uo. Indokolás 65.
[228] BVerfGE, Order of the Second Senate of 15 April 2021 – 2 BvR 547/21, Indokolás 76.
[229] Uo.
[230] Uo.

Alkotmány 87. cikk (1) bekezdés *d)* pontja csak az állami szervek jogerős döntései és más aktusai ellen enged alkotmányjogi panaszt benyújtani. Ahogyan a dolgozat 3.2. alpontja is bemutatta, a cseh Abtv. 74. §-a alapján a panaszos az Alkotmány szerinti alkotmányjogi panaszával együtt olyan indítványt is benyújthat, amely egy jogszabály vagy más aktus megsemmisítését kezdeményezi. Ebből következően kizárt az előzetes normakontroll, hiszen állami szervek döntései jogalapjául kizárólag már hatályba lépett rendelkezések szolgálhatnak. Ha a panaszos nem kapcsolja össze a támadott normát valamely konkrét döntéssel vagy beavatkozással, akkor a normakontrollt indítványozó panaszt a *ÚS* visszautasítja arra hivatkozással, hogy az nem a jogosult személytől származik.[231] A cseh testület elé nem is érkezett uniós aktus előzetes normakontrollját indítványozó panasz.

4.3. Lengyelország

Hasonlóan a cseh procedurális szabályokhoz és fentebb ismertetett érvekhez, a lengyel Alkotmány 79. cikk (1) bekezdése egyértelműen kizárja az *apriori* normakontroll lehetőségét panaszeljárásban, hiszen csak olyan törvény vagy más normatív aktus alkotmányosságáról dönthet, *„amelyre hivatkozással bírósági vagy más közhatalmi szerv [...] jogerős döntést hozott.”*[232]

4.4. Spanyolország

A korábbiakhoz hasonlóan, a spanyol eljárásjogi szabályok sem biztosítják az előzetes normakontroll lehetőségét panaszeljárásban. A spanyol Abtv. 42. cikke alapján a törvényerővel nem rendelkező jogalkotói, autonóm közösségek törvényhozó gyűléseinek döntései vagy az általuk elfogadott jogszabályok ellen a jogerős határozat kézbesítésétől számított három hónapon belül van lehetőség *amparo*-t előterjeszteni.[233] Amennyiben a végrehajtó hatalom vagy a közigazgatási hatóságok valamelyike követ el alapjogsértést, a spanyol Abtv. 43. cikk (1)-(2) bekezdései szerint a panasz benyújtása a jogszabály kihirdetésétől vagy a vonatkozó jogorvoslat kimerülésétől számított 20 napon belül

[231] Cseh Abtv. 43. § (1) bekezdés *c)* pont. Ld.: https://www.usoud.cz/en/guide-on-proceedings-on-constitutional-complaints (Letöltés ideje: 2025. május 16.)
[232] Fordítás: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. 486. p.
[233] MANHERTZ 2022, 151. p.

lehetséges.[234] A korábban vizsgált *amparo*-eljárásokban megfigyelhető volt ugyanakkor, hogy az uniós jogi aktusok vizsgálatának felmerülése a bírósági döntésen keresztül szivárgott be a spanyol gyakorlatba. Utóbbinál is – a támadott bírói döntések természeténél fogva – kizárt az előzetes normakontroll a vizsgált uniós jogi aktusokkal szemben.

Az előbbiekből levonható konklúzió egyrészről, hogy az alkotmányozó hatalom, illetve a jogalkotó egyik vizsgált tagállamban sem kívánt a támadott norma kihirdetése, illetve hatálybalépése előtt normakontrollt biztosítani panaszeljárásban az alkotmánybíróságok számára. Ez nem is meglepő, tekintve, hogy az előzetes (absztrakt) normakontroll az alkotmánybíráskodási funkciót ellátó szervek másik, kifejezett hatásköre, melynek kezdeményezését a közhatalom egyes aktorainak (pl. államfő) szánják.[235] Megvizsgálva azonban az uniós, valamint a tagállami jogalkotási eljárást, a következők gondolandóak át a dogmatikában eddig idegennek számító, – azonban a német gyakorlatban már megjelenő – panaszeljárásban indítványozható, kvázi előzetes normakontrollal összefüggésben:

(i) Ahogyan a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat is rögzíti, a szuverenitáskontrollban kibontakozó hatásköri kérdések tekintetében az uniós jogalkotási folyamat közbenső szakaszaiban tagállami szervek, Magyarország esetén elsősorban az Országgyűlés, másodsorban a Kormány jogosult fellépni.[236] Ezen jogalkotási fázisba az alkotmánybíróságok a korábban kifejtettek miatt – hatáskörtől függetlenül – nem avatkozhatnak be. Ebből következően az elfogadott törvény kihirdetése előtti szakasz lehet az első ciklus, amiben egy AB-nek – szűkkörben – hatáskör elméletileg biztosítható. Azonban az érintettség igazolhatóságával összefüggésben bemutatott aggályok miatt pont a szuverenitás- és *ultra vires* kontroll közvetlen panaszeljárásbeli indítványozhatósága kérdéses a magyar AB előtt.

(ii) Az előzetes normakontrollal szembeni leggyakoribb általános kritika, hogy ha túl széles a politikai hatalmi ágak indítványozói köre, akkor ez a hatáskör kiszolgáltatottá válik a politika számára.[237] Panaszeljárások esetén ez az

[234] Uo. 152. p.
[235] KOKOTT, Juliane – KASPAR, Martin: *Ensuring Constitutional Efficacy.* In: Rosenfeld – Sajó (szerk.) 2012, 806. p.
[236] 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [50]-[51].
[237] Velencei Bizottság 614/2011. sz. vélemény 43. pont.

átpolitizáltság valamelyest csökkenne, hiszen az indítványozók közhatalmat nem gyakorló természetes és jogi személyek lennének. Bár Németországban részben egy párt[238] nyújtott be alkotmányjogi panaszt a sajátforrás-határozatot kihirdető törvénnyel szemben, Magyarországon a személyes érintettséggel kapcsolatos fenti megfontolások – az alapjogi, valamint az identitáskontrollal összefüggésben – kellően szűkkörűre szabnák azon esetkört, amikor bármely párt tudná bizonyítani a támadott uniós aktussal kapcsolatos személyes érintettségét közvetlen panaszeljárásban.

(iii) Emellett megemlítendő, hogy az előzetes normakontroll indítványozásának lehetősége panaszeljárásban arra sarkalná a közhatalmat nem gyakorló, jellemzően választópolgárokat és civil szervezetek, hogy nyomon kövessék és ellenőrizzék az uniós, valamint a tagállami jogalkotási eljárást. Amennyiben ehhez fórumot biztosít a magyar AB is, az a testület magasabb fokú demokratizálódását vonja maga után, hiszen egy új hatáskörben biztosít előzetes normakontroll indítványozási lehetőséget, tehát hozzáférést a saját eljárásaihoz és kontrollfunkciójához, párbeszédbe elegyedve a „közszférával".[239]

(iv) További szempontként említendő, hogy politikailag kevésbé megosztónak bizonyul a nemzetközi szerződések előzetes vizsgálata, továbbá fontos, hogy *„[a]z ilyen megállapodásokat a ratifikáció során csak teljes egészükben lehet elfogadni vagy elutasítani."*[240] Ez *mutatis mutandis* irányadó az uniós jogforrásokra nézve is, ezenfelül – az uniós jog egységes érvényesülésének biztosítása érdekében – elkerülendőek az olyan helyzetek, ahol minél később derül ki, hogy az adott uniós aktus valamely rendelkezése nem egyeztethető össze a magyar Alaptörvénnyel. Jóllehet, a másodlagos uniós jogforrások – néhány kivételtől eltekintve mint az *ORD*[241] – uniós szinten hatálybalépnek tagállami kihirdető aktus hiányában is.

[238] Alternative für Deutschland, AfD.
[239] HÜBNER MENDES, Conrado: *Constitutional Courts and Deliberative Democracy.* Oxford University Press, 2014. 116. p.
[240] KOKOTT – KASPAR 2012, 807. p.
[241] *ORD* 12. cikk.

(v) Szemben a fentiekkel, az elsődleges uniós jogforrások uniós szintű hatálybalépése tagállami megerősítő aktushoz kötött.[242] Az előzetes kontroll hátránya lenne, hogy az AB előtt egy esetleges folyamatban lévő panaszeljárás hátráltatná az elsődleges jogforrás hatályba lépését. Ámbátor ez a helyzet ugyanúgy fennállhat, amennyiben a köztársasági elnök vagy az Országgyűlés indítványoz előzetes absztrakt normakontrollt az Alaptörvény[243] alapján.

(vi) Az előzetes normakontroll-indítványozás lehetőségének előfeltétele közvetlen panaszeljárásban a személyes, valamint a közvetlen érintettség kiterjesztő igazolhatóságának biztosítása az Alkotmánybíróság részéről. Az előbbiekhez elengedhetetlen, hogy az indítványozóknak „csak" a hipotetikus vagy prognosztizálhatóan – az esetek többségében pont a későbbi esetleges kihirdetéssel és hatálybalépéssel – bekövetkező alapjog-sérelem igazolása legyen feladata, ahogyan azt a német alkotmánybírósági, valamint az EJEB-gyakorlat is elvárja. Ehhez kapcsolódva ez a megoldás részben absztrakt, részben konkrét normakontrollt biztosítana a panaszosok számára, hiszen ugyan megkívánja az érintettség igazolását, de nincs konkrét bírói eljárás, amelyhez kapcsolódna.[244] Itt is irányadó ugyanakkor azon megállapítás, miszerint a közvetlen érintettség igazolhatósága átgondolásra szorul a gyakorlatban. Konkrétabban: a testületnek a közvetlen érintettség igazolását a bírósági és hatósági döntés közbe ékelődésének hiányára kellene szűkíteni abban az esetben, ha közvetett, tagállami kihirdető jogszabályon keresztüli kontrollt kíván gyakorolni az uniós jog felett.

(vii) Mindemellett megfontolandó az Abtv. 61. § (2) bekezdése szerinti előzetes intézkedés lehetőségének kiterjesztése egyrészről a magyar Alkotmánybíróság valamennyi hatáskörére – tehát többek között a közvetlen panaszeljárásra is –, másrészről a ki nem hirdetett jogszabályokra vagy jogszabályi rendelkezések vizsgálatára is.

[242] Ez igaz a rendes felülvizsgálati eljárásra [EUSZ 48. cikk (4) bekezdés], valamint az egyszerűsített módosítási eljárásokra [EUSZ 48. cikk (6) bekezdés] is.
[243] Alaptörvény 6. cikk (2) és (4) bekezdései.
[244] CSINK Lóránt: *Az Alkotmánybíróság határozata a bírói hivatás felső korhatárának szabályairól. Az elmozdíthatatlanság alkotmányjogi fogalma.* Jogesetek Magyarázata 2012/4. 12. p.

5. Következtetések

A kontrollmechanizmusokhoz kapcsolódó alkotmányjogi panaszok befogadása több aspektusból is hozzájárulhat a magyar AB joggyakorlatához. Először is, potenciálisan alkalmas lenne az alkotmányos identitás koncepciójának neutralizálásához az Európai Unió és a magyar AB tekintetében. Ezzel ugyanis a kontrollmechanizmusok felhívásának indítványozása nem kizárólag közhatalmi szervek, különösen a Kormány számára jelentenének lehetőséget politikailag érzékeny kérdésekben. Következésképpen ez a megközelítés (elsősorban) a polgárokat és a civil szervezeteket teheti érdekeltté az uniós és a magyar jogalkotási folyamatok nyomon követésében, mivel (alap)jogorvoslati lehetőséget biztosítana számukra. Természetesen, politikai pártok továbbra is fordulhatnak az AB-hoz mindhárom panasztípusban, közhatalmi szervek pedig az Abtv. 26. § (1) és (2) bekezdései szerinti panaszeljárásban.[245] Ebből következően a neutralizáció további feltétele, hogy az Alaptörvényben biztosított jog kritériumát a közhatalmi szervek vonatkozásában az AB megszorítóan értelmezze. Ehhez a IV. fejezetben foglaltak szolgáltatnak szempontokat.

Amint azt a dolgozat bevezető része (I. fejezete) röviden tárgyalja, a szupranacionális együttműködéssel kapcsolatos kérdések három fő típusa között differenciálhatunk tagállami alkotmánybíróságok előtti panaszeljárásokban:

(i) az uniós jog által garantált alapjogi standardokhoz való hozzáférés;
(ii) az EUB-vel folytatott európai alkotmányos párbeszédben való részvétel; és
(iii) a kontrollmechanizmusokhoz mint az identitáskontrollhoz való hozzáférés.

Ezeket figyelembe véve, a kontrollmechanizmushoz – konkrétabban az alapjogi, valamint identitásalapú fenntartáshoz – való hozzáférést indítványozó panaszok befogadása eljárásjogi szempontból egyúttal azt is jelenthetné, hogy az indítványozók hozzáférnek az uniós jog által garantált alapjogi standardokhoz is, amelyek egyébiránt az Alaptörvény E) cikk (3) bekezdésében foglalt külön alkotmányos parancs alapján – mint általánosan kötelező magatartási szabályok – a magyar jogrendszer részét képezik.[246] Ehhez azonban az is szükséges, hogy a magyar Alkotmánybíróság ne rójon aránytalanul nagy igazolási terhet a panaszosokra a kontrollmechanizmusok (és az alapjogi standardokhoz való hozzáférés) indítványozása kapcsán. A határozott kérelem feltételeit rögzítő, Abtv. 52. § (1b) bekezdés

[245] Először megállapította: 3442/2023. (X. 25.) AB végzés, Indokolás [16].
[246] 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [20].

b) pontja szerint ugyanis minden esetben elégséges az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét megjelölni. Ellenpéldaként szolgál a *BVerfG* döntése[247] a banánpiacot szabályozó uniós rendeletekről alapjogi kontroll indítványozása keretében. Ezen végzésében a német testület kimondta, hogy a másodlagos uniós joggal szembeni alkotmányjogi panaszok abban az esetben befogadhatóak, amennyiben a panaszos sikeresen bizonyítja összehasonlító jelleggel, hogy a támadott uniós jog – figyelembevéve az azt értelmező EUB-gyakorlatot is – alacsonyabb alapjogvédelmi szintet biztosít, mint a *GG*.[248]

Az alapjogi, valamint az identitáskontrollhoz és az uniós alapjogi standardokhoz való hozzáférés – procedurális alapon – ugyanazon érme két oldalán helyezkednek el. Az alapjogi standardokhoz való hozzáférésre irányuló panaszeljárásokon keresztül az Alkotmánybíróság emlékeztethetné a magyar jogalkotót és a rendes bíróságokat[249] arra, hogy a közhatalom gyakorlásának összhangban kell állnia az uniós joggal, amely következik az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdéséből. A valódi panaszeljárásokkal összefüggésben, ismétlő jelleggel hangsúlyozandó: amennyiben kétséget kizáróan megállapítható, hogy a bírósági eljárásban alkalmazott, teljesen harmonizált uniós jog alaptörvény-konform, ebben az esetben applikálható lenne a *BVerfG Panorama*-mércéje: a panasszal támadott bírósági döntéssel szemben nem Alaptörvényben biztosított jog lehetne hivatkozható, hanem az Alapjogi Chartában biztosított jog és az E) cikk (1) bekezdése. Nehezen összeegyeztethető ugyanis a magyar AB által is elismert, európai egység megteremtésében történő közreműködéssel az uniós alapjogi mércék figyelmen kívül hagyása. A 2/2019. (III. 5.) AB határozatban az AB ki is mondta, hogy *„az európai egység megteremtése" [...] nem csupán politikai szervek számára jelöl ki célt, hanem a bíróságok és az Alkotmánybíróság számára is, amelynek az „európai egységből" a jogrendszerek harmóniája és koherenciája következik alkotmányos célként."*[250]

A korábbi judikatúrájában – amikor az AB jellegadó hatásköre az absztrakt normakontroll volt – az E) cikk (1) bekezdését alkotmányos célként ismerte el a testület. Az absztrakt normakontrollról az alkotmányjogi panaszeljárásokra történő 2012-es hatásköreltolódást

[247] BVerfGE, Order of the Second Senate of 7 June 2000 – 2 BvL 1/97.
[248] Uo. Indokolás 62.
[249] Bírósági döntések kapcsán ld. Lóránt CSINK – Luca SEVARACZ: *Constitutional Court Caesura and the Admissibility of EU Fundamental Rights Standards.* Alkotmánybírósági Szemle 2025, Különszám. 58-62. pp. A Charta rendes bírósági és alkotmánybírósági érvényesülésének vizsgálatáról ld. BLUTMAN László – SEVARACZ Luca: *Az Alapjogi Charta a magyar bíróságokon.* Magyar Jog 2026/3. 145-155. pp.
[250] 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [37].

követően – az Alaptörvény és az Abtv. által bevezetett új rendszerben – az Alkotmánybíróságnak a 2/2019. (III. 5.) AB határozatban foglalt célkitűzésekkel összhangban kell értelmeznie az Abtv.-t is. Ahogyan az korábban az alapjogi és identitás-teszt tekintetében javaslatként fogalmazódott meg, az AB visszatérhetne a panaszeljárásokban kialakult, rövid életű gyakorlatához, miszerint az alkotmányjogi panasz önmagában nem alapítható az E) cikk (1) bekezdésére, azonban azzal összefüggésben álló, Alaptörvényben biztosított jogra együttesen igen.[251]

Eljárásjogi szempontból ez továbbá azt is jelenti, hogy az Abtv. 29. §-a szerinti feltétel nem csak akkor teljesülne, ha a panaszos kontrollmechanizmus szükségességét vetné fel, hanem abban az esetben is, ha az indítványozó azt állítja, hogy egy magyar jogszabály vagy bírósági döntés nincs összhangban az uniós joggal. A normakontroll alaptörvényi jogalapja mellett a két „hozzáférési kérdés" között eljárásjogi oldalról csak a megtámadott normában van különbség, ezen distinkció azonban az eljárás jellegéből következik. Míg ugyanis a kontrollmechanizmusokhoz való hozzáférés esetén az indítványozó az elsődleges vagy másodlagos uniós jogot támadja, addig az uniós alapjogi mércékkel való összhang vizsgálatának tárgya magyar bírósági döntés vagy jogszabály. Mindazonáltal mindkét eljárás csak akkor áll összhangban a lojális együttműködés kötelezettségével [EUSZ 4. cikk (3) bekezdés] és a korábbi, párbeszéd jelentőségét hangsúlyozó alkotmánybírósági gyakorlattal,[252] ha az AB érdemi alkotmányos párbeszédet folytat az EUB-vel. A normakontroll alaptörvényi jogalapja annyiban tér el, hogy a kontrollmechanizmusok esetén a jogalap az E) cikk (2) bekezdése, az alapjogi standardok esetén pedig az E) cikk (1) bekezdése.

	Kontrollmechanizmusokhoz hozzáférés	**Uniós jog által garantált alapjogi standardokhoz hozzáférés**
Alaptörvényben biztosított jog	Alaptörvényben biztosított uniós hatáskörgyakorlás által érintett jog	Alaptörvényben biztosított, uniós hatáskörgyakorlás által

[251] 3140/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [17]-[18]. ZAKARIÁS 2022, 279. p.
[252] A 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban, majd később a 26/2020. (XII. 2.) AB határozatban elismerte az EUB-vel folytatott, bíróságok közötti alkotmányos párbeszéd fontosságát. Utóbbi határozatában felvetette az EUB törvényes bíróként történő elismerését előzetes döntéshozatali eljárások esetében.

		érintett jog (Ha a normakontroll tárgya magyar bírósági döntés, akkor Chartában biztosított jog.)
Abtv. 29. §	Kontrollmechanizmusokhoz hozzáférés mint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés	Uniós jog által garantált alapjogi standardokhoz való hozzáférés mint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés
Normakontroll tárgya	Elsődleges vagy másodlagos uniós jog	Magyar bírósági döntés vagy jogszabály
Normakontroll jogalapja	E) cikk (2) bek. + Alaptörvényben biztosított, uniós hatáskörgyakorlás által érintett jog	E) cikk (1) bek.

Összefoglaló táblázat a kontrollmechanizmusokhoz, valamint az uniós alapjogi standardokhoz való hozzáférésről
Forrás: Szerző

Mint láthatjuk, a magyar AB a fent bemutatott befogadási keretrendszerrel két legyet üthetne egy csapással.

III. fejezet: Az érdemi elbírálás keretrendszere

„Ebben a lelkiállapotban a politikai értékek iránti érzék megzavarodik: az értékek háttérbe szorulása közös vonása mindazoknak a primitív lelkiállapotoknak, melyeket a létért való harc dominál, a lét állandó és kiút nélküli bizonytalansága pedig az értékvilág teljes megzavarodását idézi elő."[253]

/Bibó István: A kelet-európai kisállamok nyomorúsága/

Ebben a fejezetben – javarészt az identitáskontrollal összefüggő – érdemi elbírálás eljárásjogi keretrendszerének vázolására teszek kísérletet az alkotmányjogi-panaszeljárások tekintetében. Az előző, befogadásról szóló fejezetben megszokottakhoz képest nem a vizsgált országok egymás utáni bemutatása, majd a magyar Alkotmánybíróság számára hasznosítható következtetések levonása képezi ezen fejezet logikáját. Ennek okai többrétűek: egyrészről a befogadási eljárásra jellemző feltételek szigorú, rendszer szerinti vizsgálata az érdemi elbírálásnál nem elképzelhető, tekintve, hogy ilyen kondíciókat a jogalkotó az Abtv.-ben – nagyon helyesen, az összehasonlítás alapjául szolgáló országokhoz hasonlóan – nem határoz meg a magyar AB számára. Ezen eljárási garanciarendszer kidolgozása, valamint konzekvens követése – a jogbiztonság szavatolása érdekében – ugyanis az alkotmánybíróságok feladata és felelőssége. Másrészről az érdemi elbírálás procedurális vetülete – a közös procedurális elemek mellett – kontrollmechanizmusonként eltér, figyelmet fordítva ezen mechanizmusok közötti distinkció szükségességére. Ez öt alkotmánybíróság gyakorlatának kontrollfunkciók szerinti kategorikus vizsgálatával pont a tanulságok levonását és egy általam kívánatosnak tartott eljárási keretrendszer felállítását nehezítené meg. Harmadrészről a vizsgált alkotmánybíróságok jelenlegi, kontrollfunkciókat keverő gyakorlata nem egyeztethető össze az általam vallott következetes elválasztás elvével. Negyedrészről a részletesen bemutatni, majd igazolni kívánt identitáskontroll – mint a szükségességi-arányossági tesztbe integrált értékválasztás – szintén ismeretlen elem a

[253] BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok.* Második kötet 1945-1949. Magvető Kiadó. Budapest, 1986. 224. p.

vizsgált alkotmánybíróságok gyakorlatában és speciális megoldásként szolgálhat a magyar Alkotmánybíróság vonatkozásában, tekintettel az Alaptörvényben megfogalmazott teszt [I. cikk (3) bekezdés] unikális jellegére.

Így ezen fejezet megközelítését – az eddigi panaszeljárások összehasonlító jogi vizsgálatát becsatornázva – elsőként a kontrollmechanizmusok közötti distinkció bemutatása képezi. Ezt követik az alkotmányjogi panaszok érdemi elbírálásának közös eljárásjogi elemei, majd a 3. pontban az identitáskontroll részletes eljárásjogi keretének felállítása.

Már az értekezés ezen pontjánál hangsúlyozandó, hogy a dolgozat a kontrollmechanizmusok érdemi elbírálására vonatkozó keretrendszer meghatározása során irányadónak tekinti az EUB azon gyakorlatát, amely az alapjog-korlátozás primer kérdéseként – elszakítva a szükségességi-arányossági teszttől – vizsgálja azt, hogy egy alapjog lényeges tartalma sérült-e. E megközelítés szerint egy alapjog korlátozása automatikusan aránytalan – a szükségességi-arányossági vizsgálat nélkül – abban az esetben, ha az alapjog lényeges tartalmát korlátozták. Ehhez képest lehetséges, hogy ugyan az alapjog lényeges tartalma nem sérült, mégis a szükségességi-arányossági teszt elvégzését követően megállapításra kerül az alapjog-korlátozás aránytalansága. Egyébiránt a disszertáció 2.4.1. alpontja foglalkozik ezzel a kérdéssel részletesen, itt csak az alábbiak könnyebb megértését szolgáló jelleggel került megemlítésre.

1. A kontrollmechanizmusok felhívhatósága közötti distinkció

Az első kérdés az érdemi elbírálás kapcsán annak eldöntése, hogy mely kontrollmechanizmus szükségességének vizsgálata merül fel a panaszos érvei szerint. Az összehasonlító vizsgálat alá vont alkotmánybíróságok gyakorlata alapján problémaként azonosítható, hogy ezen kontrollmechanizmusok egymástól elválasztása és esetleges felhívása eljárásjogi szempontból rendkívül bizonytalan. Ennek oka, hogy a tagállami alkotmánybíróságok – beleértve a kontrollmechanizmusok megfogalmazásának igényét bejelentő 22/2016. (XII. 5.) AB határozattal a magyar AB-t – eddig adósok maradtak a kontrollmechanizmusok közötti materiális és procedurális distinkcióval,[254] amely

[254] Kifejezetten a magyar AB 22/2016. (XII. 5.) AB határozattal kapcsolatban: ORBÁN 2020, 80. p.

lehetőséget biztosít számukra az eldöntendő, uniós jogi kérdéseket érintő ügyek szabadabb keretezésére, továbbá a kontrollmechanizmusok könnyebb felhívhatóságára.

Röviden összefoglalva, a *BVerfG* gyakorlatában az identitástoposz elsőként alapjog-korlátozással összefüggő kérdésekben merült fel a *Solange I-II* döntésekben, részben kimondva, hogy az alapvető jogok lényeges tartalma esszenciális és nem feladható elemei a *GG*-nek.[255] Ez olyan beavatkozás lenne a német alkotmányos struktúrába, amely a Német Szövetségi Köztársaság alkotmányos rendjének identitását érinti.[256] Azonban az Európai Közösség Európai Unióvá válásával a német alkotmányos identitás hatáskör-átruházással összefüggő kérdéssé formálódott, ez elsőként a Maastricht-döntésben figyelhető meg.[257] Erre a leglogikusabb magyarázat a *GG*, immáron az Uniónak való hatáskör-átruházást lehetővé tévő 23. cikk (1) bekezdése, amely – mint az a II. fejezetben is említésre került – *explicite* utal a *GG* örökkévalósági klauzulájára. Ezt a két rendelkezést értelmezi a *BVerfG* *GG* 20. cikk (1)-(2) bekezdéseivel és a választójoggal [*GG* 38. cikk (1) bekezdés] együtt,[258] ez lesz a Lisszabon-döntésben a demokratikus önrendelkezéshez való jog, továbbá ezekre a cikkekre hivatkozással állapítja meg az identitáskontroll lehetőségét a német AB 2009-ben.[259]

A cseh Alkotmánybíróság az ún. Cukorkvóták III döntésében mindössze annyit állapított meg, hogy több uniós tagállam nem ismeri el az uniós jog abszolút elsőbbségét a tagállami alkotmányok felett, többek között a cseh örökkévalósági klauzulában is védett demokratikus jogállamiság [9. cikk (2) bekezdés], valamint az alapvető jogok értelmezése tekintetében, melyek az Alkotmány magját képezik.[260] Ez a megállapítás megerősítésre került pár hónappal későbbi gyakorlatában az európai elfogatóparanccsal összefüggésben.[261] 2008-ban, az első Lisszaboni Szerződés alkotmánykonformitását kimondó döntésében az Alkotmány anyagi magjának védelme mellett megjelenik az uniós hatáskör-túllépéssel szembeni kontroll igénye.[262] Utóbbit a cseh AB két részre szedi: (i) az ún. értékidentitás

[255] BVerfGE, Order of the Second Senate of 29 May 1974 – 2 BvL 52/71 Indokolás, 26., BVerfGE, Order of 22 October 1986 – 2 BvR 197/83. Indokolás, 99.
[256] BVerfGE, 2 BvL 52/71, Indokolás 64, 2 BvR 197/83. Indokolás, 99.
[257] BVerfGE, Judgment of the Second Senate of 12 October 1993 – 2 BvR 2134/92, Indokolás 90.
[258] BVerfGE, 2 BvR 2134/92, Indokolás 63.
[259] BVerfGE, Judgment of the Second Senate of 30 June 2009 – 2 BvE 2/08, Indokolás 240.
[260] PL. ÚS 50/04: *Sugar Quotas III* (2006. március 8.)
[261] PL. ÚS 66/04: *European Arrest Warrant* (2006. május 3.), Indokolás 53.
[262] PL. ÚS 19/08: *Treaty of Lisbon I* (2008. november 26.), Indokolás 120. Mindkét megállapítást megerősíti a második Lisszaboni döntés: Pl. ÚS 29/09: *Treaty of Lisbon II* (2009. november 3.), Indokolás 150.

feladásának (értékalapú identitásvédelem), továbbá (ii) az átruházott hatáskörök túllépésének vizsgálatára[263] és lényegében a *ÚS* a német *Solange II* döntésben kimondott alapjogi kontroll analógiájaként kívánja érvényesíteni.[264] Az én értelemzésemben az identitásalapú kontrollt meg sem kísérli elválasztani a szuverenitáskontrolltól. Ezen distinkció elmaradásának következményei az ún. Szlovák nyugdíjak-döntésben[265] csúcsosodott ki. Ebben az ügyben ugyanis a *ÚS* részben a történelmi sajátosságok által formált alkotmányos identitás sérelmére hivatkozással nyilvánította *ultra vires* aktusnak az EUB Landtová-ítéletét.

Ahogyan arra a II. fejezetben utaltam, a lengyel Alkotmánybíróság uniós jog feltétlen elsőbbségével szembeni kontrolljának igénye már 2005-ben megjelent, amikoris a testület kimondta, hogy az uniós jog implementációja nem lehet automatikus, hiszen annak mindenkori feltétele a lengyel Alkotmánnyal való összhang.[266] Szintén 2005-ben, a csatlakozási szerződés alkotmányosságának vizsgálatakor pedig a *TK* hangsúlyozta, hogy „*az egyéni jogok és szabadságok területén az Alkotmány normái egy olyan minimumot és átléphetetlen küszöböt jelölnek ki, amelyet a közösségi rendelkezések bevezetése következtében sem csökkenteni, sem megkérdőjelezni nem lehet.”*[267] Emellett a testület kiemelte, hogy a tagállamok fenntartják maguknak a jogot arra, hogy az uniós intézmények a rájuk ruházott hatáskörön belül járnak-e el, a szubszidiaritás és az arányosság elveinek tiszteletben tartásával. A 2005-ös gyakorlatban formálódó, de mindenképpen egymástól elkülönült alapjogi és szuverenitáskontrollt a Lisszaboni Szerződés alkotmánykonformitását megállapító döntés[268] teljesen összemosta az alkotmányos identitás kérdésével. A *TK* szerint ugyanis „*a Lengyel Köztársaság szuverenitása az állami szervek elidegeníthetetlen hatásköreiben fejeződik ki, melyek az állam alkotmányos identitását alkotják.”*[269] Ilyen identitásalkotó elemenként határozta meg a lengyel testület az egyén jogaira vonatkozó döntéseket*, „amelyek az állam identitását meghatározzák, így különösen az emberi méltóság és az alkotmányos jogok védelmének követelménye.”*[270] Egy évvel később, egy panaszeljárásban az alapjogok védelmével összefüggésben azzal egészítette a 2005-ös

[263] Uo.
[264] Uo., Indokolás 139.
[265] PL. ÚS 5/12: Slovak Pensions (2012. január 31.).
[266] P 1/05. számú döntés, 2005. április 27., Indokolás III.2.4.
[267] K 18/04. számú döntés, 2005. május 11.
[268] K 32/09. számú döntés, 2010. november 24.
[269] Uo. Indokolás III.2.1.
[270] Uo.

gyakorlatát a testület, hogy nem elvárás minden egyes alapjog teljesen egyező védelme uniós és lengyel szinten, hanem elegendő az alapjogvédelem általános sztenderdjeinek biztosítása az uniós jogban.[271] Mindezen túl, a bármiféle indokolást nélkülöző, az EUSZ több rendelkezésének alkotmányellenességét megállapító K 3/21. számú döntése is megemlítendő,[272] amely kísérletet sem tett az alkalmazott kontroll alkotmányjogi igazolására.

Hasonlóan a korábbiakhoz, a spanyol Alkotmánybíróság gyakorlatában is az alapjogi kontroll lehetőségének felvetése jelent meg elsőnek, kimondva, hogy ha az uniós (közösségi) jog alapjogot sért, az Alkotmánybíróságnak hatásköre van a két jogrendszer közötti kollízió alkotmányos vizsgálatára.[273] Később, 2004-ben a *TC* anyagi korlátokat határozott meg az uniós közhatalom-gyakorlással szemben: „*az állami szuverenitás, az alapvető alkotmányos berendezkedés, továbbá az Alkotmányukban rögzített alapelvek és értékek rendszerének tiszteletben tartása, [...] amelyekben az alapvető jogok elnyerik saját anyagi tartalmukat.*”[274] Ennél több azonban nem derül ki a spanyol kontrollmechanizmusok alkalmazásának feltételeiről. Tíz évvel később, 2014-ben a spanyol AB az alapjogi kontroll pontosítása kapcsán lényegi megállapításokat tett: a testület különbséget tett az *ad intra* (belső vetület, kizárólag a hazai alapjogi sztenderdek mérlegelését kívánja), valamint az *ad extra* (külső vetület, amely megköveteli az európai regionális alapjogi standardok mérlegelését is) oldala között az alapjogvédelemnek, utóbbinál kimondva, hogy az szélesebb körű korlátozás alá eshet. A *TC* mindezek mellett azt is kimondta, hogy egy alapjog lényeges tartalmának meghatározásakor szükség van az EJEB, valamint az EUB gyakorlatának mérlegelésére is, *implicite* elismerve, hogy az EU kizárólag a spanyol Alkotmányban garantált alapjogok lényeges tartalmát nem sértheti.[275]

Mint ahogyan már több ízben említésre került, a magyar Alkotmánybíróság a 22/2016. (XII. 5.) AB határozattal mondta ki a kontrollmechanizmusok alkalmazásának igényét. Kijelenthető, hogy az alapjogi kontrollt elsődlegesnek tekinti a testület,[276] rögzítve – hasonlóan a német és spanyol alkotmánybírósághoz –, hogy az alapjogok lényeges tartalmát

[271] SK 45/09. számú döntés, 2011. november 16., Indokolás III.2.9.
[272] K 3/21. számú döntés, 2021. október 7.
[273] 28/1991. TC határozat, 1991. február 14.
[274] 1/2004. TC deklaráció, 2004. december 13.
[275] Hasonlóan érvelt Sonnevend Pál 2003-ban, ld. SONNEVEND Pál: *Alapvető jogaink a csatlakozás után.* Fundamentum 2003/2. 33-34. pp.
[276] 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [48].

nem sértheti a közös hatáskör-gyakorlás.[277] A szuverenitáskontroll kapcsán a magyar AB az ún. *„fenntartott szuverenitás vélelmét”* rögzítette. Eszerint „*Magyarország az Európai Unióhoz történt csatlakozásával nem szuverenitásáról mondott le, hanem csak egyes hatáskörök közös gyakorlását tette lehetővé, ennek megfelelően Magyarország szuverenitásának fenntartását kell vélelmezni az Európai Unió alapító szerződéseiben megállapított jogokhoz és kötelezettségekhez képest további hatáskörök gyakorlásának megítélésekor.”*[278] Emellett a határozat – vélhetően német mintára – kiemeli a nép ellenőrzési lehetőségeinek tiszteletben tartását a közhatalom-gyakorlás felett.[279] Az identitáskontrollt az alkotmányos önazonosság védelmeként aposztrofálta a magyar testület, annak tartalmát beágyazva az Alaptörvény egészébe, annak egyes rendelkezéseibe, valamint a Nemzeti Hitvallásba és a történeti alkotmány vívmányaiba.[280] A magyar AB gyakorlatában is megjelenik az identitás értékalapú felfogása, egy korántsem zárt értékkatalógus felmutatásával, említve – *exemplifikatív* jelleggel – a szabadságjogokat, a hatalommegosztást, a parlamentarizmust és a jogegyenlőséget.[281] Már ebben a határozatban elismeri az AB, hogy megítélése szerint vannak közös metszetei a szuverenitásnak és az alkotmányos önazonosságnak, ezért *„a rájuk vonatkozó két kontrollt egyes esetekben egymásra tekintettel kell elvégezni.”*[282]

A 32/2021. (XII. 20.) AB határozat további bizonytalanságokat eredményezett a kontrollmechanizmusokkal összefüggésben: míg a határozat elején megerősítésre került azon korábbi álláspont, miszerint az alapjogi kontroll kizárólag az alapvető jogok lényeges tartalmának védelmére terjed ki az uniós hatáskör-gyakorlással szemben,[283] pár sorral lejjebb a testület már azt hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény által megkövetelt alacsonyabb alapjogvédelmi szint nem lehetséges az uniós hatáskör-gyakorlás következtében.[284] Mint a dolgozat korábbi pontjában kiemelésre került, az alapjogi kontroll élet- és méltóságcentrikus, monista megközelítését alkalmazta ebben az ügyben az AB.[285] Szintén az alapjogi kontroll szükségességének vizsgálata körében a testület megállapította, hogy az alapjogokból következő intézményvédelmi kötelezettség az alkotmányos identitás körében

[277] Uo., Indokolás [49].
[278] Uo., Indokolás [60].
[279] Uo.
[280] Uo., Indokolás [64].
[281] Uo., Indokolás [65].
[282] Uo., Indokolás [67].
[283] 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [24].
[284] Uo., Indokolás [47].
[285] Uo., Indokolás [28].

értékelendő,[286] valamint az uniós hatáskör-gyakorlás hiányos érvényesülése sérthet alapjogot. Hasonló végkövetkeztetésre jut a testület a szuverenitáskontroll keretében, mely során a korábban kimondott fenntartott szuverenitás vélelmét kiegészíti az uniós jog hatékony érvényesülésének feltételével, valamint az uniós hatáskör-gyakorlás hiányával (hiányosságával):[287] amennyiben egy nem kizárólagos uniós hatáskörben a másodlagos uniós jog nem hatékony, Magyarország jogosult „visszafoglalni"[288] addig a szóban forgó hatáskört, ameddig az EU intézményei *„meg nem teszik a közös hatáskörgyakorlás hatékony érvényesítéséhez szükséges intézkedéseket."*[289] Végezetül az alkotmányos önazonosság védelmének körében a testület elsőként a szuverenitással való szoros kapcsolatát hangsúlyozza,[290] majd kimondja – az alkotmányos önazonosság (identitás) értékalapú és történeti alkotmány-alapú megközelítése keretében[291] –, hogy Magyarország területi egységét, népességét, államformáját és állami berendezkedésre vonatkozó elidegeníthetetlen jogát az önazonosság részének tekinti,[292] az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének figyelembevételével.

Bár a szuverenitásról, valamint az alkotmányos identitásról a 20/2024. (XI. 28.) AB határozat is szól, a dolgozat az abban foglalt megállapításokat nem vizsgálja. Ennek oka, hogy sem az indítványozó, sem a testület nem tartotta relevánsnak a mostanra hatályon kívül helyezett, a nemzeti szuverenitás védelméről szóló 2023. évi LXXXVII. törvény, valamint a már megszüntette Szuverenitásvédelmi Hivatal uniós jogi aspektusait. Utóbbi meglétére azonban egyértelmű bizonyítékként szolgál az EUB előtt folyamatban lévő kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásban már meghozott főtanácsnoki indítvány, amely az uniós jog megsértését mondja ki.[293] A fentiekből következően, indítványozói érvek és alkotmánybírósági reflexió hiányában a határozat megállapításai eljárásjogi szempontból nem értékelhetőek.

[286] Uo., Indokolás [43].
[287] Az új korlátok azonban teljesen kidolgozatlanok maradnak, ld. BLUTMAN László: *Az Alkotmánybíróság határozata arról, hogy egyes uniós jogi aktusok végrehajtása mellőzhető-e az Alaptörvényre tekintettel.* Jogesetek Magyarázata 2022/1. 10. p.
[288] ORBÁN Endre – SZABÓ Patrik: A „visszafoglalás elve" – *Az Alkotmánybíróság 32/2021. (XII. 20.) AB határozata az uniós jog hazai érvényesüléséről.* Közjogi Szemle 2022/2. 107. p.
[289] 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [85].
[290] Uo. Indokolás [98]-[99].
[291] Uo. Indokolás [101].
[292] Uo. Indokolás [109]-[110].
[293] Juliane Kokott főtanácsnok indítványa, C-829/24. Európai Bizottság kontra Magyarország, 2026. február 12. ECLI:EU:C:2026:90.

Összegezve megállapítható, hogy a kontrollmechanizmusok határai elmosódni látszanak a vizsgált alkotmánybíróságok gyakorlatában, továbbá az egyes kontrollmechanizmusokhoz fűződő tagállami mércék sem egyértelműek. A továbbiakban a kontrollfunkciók általam helyesnek ítélt eljárásjogi és funkciószerinti elkülönítése kerül bemutatásra.

1.1. Szuverenitáskontroll és ultra vires kontroll panaszeljárásban?

Mint az a korábbiakban bemutatásra került, panaszeljárásban kevesebb kétséget von maga után az alapjogi, valamint az identitáskontroll eljárásjogi igazolhatósága. Röviden az I. és a II. fejezetekben utaltam arra, hogy a szuverenitáskontroll, valamint az *ultra vires* kontroll panaszeljárásban kizárólag az alábbiakban bemutatni kívánt problémák áthidalásával képzelhető el.

Elsősorban, míg ezen kontrollmechanizmusok hatásköri kérdésekkel foglalkoznak, addig panaszeljárásban – ahogyan korábban ismertettem – alapjogsérelemmel összefüggő kérdéseket mérlegelnek az alkotmánybíróságok. A hatásköri kérdések elsődlegesen államszervezeti, a formális értelemben vett jogállamisággal összefüggő jelleget öltenek, így kérdéses, hogy az EU részéről megvalósított hatáskör-túllépés milyen formában eredményezhet alapjogsérelmet, tehát hogyan válhat egy eredendően hatásköri kérdés alapjogi kérdéssé. Ebből következően az első kérdés úgy foglalható össze, hogy mi az az Alaptörvényben biztosított jog, amely sérülhet a túlzott uniós hatáskör-gyakorlás által. Ezt a problémát a *ÚS* szlovák nyugdíjak-döntése meg sem próbálta kiküszöbölni, amikor a korábban előzetes döntéshozatalt kezdeményező Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság döntését támadó panaszeljárásban *ultra vires*-nek nyilvánította[294] az EUB cseh kezdeményezésre válaszul meghozott Landtová-ítéletét.[295]

Ezzel ellentétben, a német AB részéről megmutatkozott a problémaérzékelés a demokratikus önrendelkezéshez való jog megjelenésével az uniós hatáskör-gyakorlás ellenőrzésének kontextusában. A panaszeljárásban megkívánt (potenciális) alapjogsérelem, valamint az uniós hatáskörtúllépés között absztrakt szinten elsőként a Maastricht-döntés teremt távoli

[294] PL. ÚS 5/12: *Slovak Pensions* (2012. január 31.).
[295] C-399/09. Marie Landtová kontra Česká správa sociálního zabezpečení, 2011. június 22. ECLI:EU:C:2011:415.

kapcsolatot. Ezt követi a Lisszabon-döntés, majd részletesebben az *OMT*-döntés. Utóbbiban a panaszosok – többek között, szemben a *Honeywell*-döntéssel – már a Maastricht-döntésben kidolgozott demokratikus önrendelkezéshez való joguknak a sérelmét állítják az uniós hatáskörtúllépéssel összefüggésben.[296] A *BVerfG* érvelése szerint a választójog nem csupán a közhatalom formális legitimálására szolgál, hanem alapvető demokratikus tartalommal bír,[297] amely a tagállami és az uniós politika befolyásolására biztosít lehetőséget az egyének számára,[298] és amely visszavezethető az emberi méltósághoz való jogra.[299] Utóbbiból szintén következik az önrendelkezéshez való jog, amely azt jelenti, hogy az állam elismeri a polgárok azon képességét miszerint megfelelően képesek saját életük irányítására, valamint a saját és mások érdekei közötti egyensúlyozásra, ezért „*a polgároknak a lehető legnagyobb mértékben felelősségteljesen kell részt venniük az egész közösséget érintő döntések meghozatalában.”*[300] Ebből fakadóan a választójog védi *„a választókat attól, hogy a Bundestag jogainak jelentős korlátozása, és ezáltal [...] [a] megválasztott alkotmányos szerv cselekvési körének megszüntetése révén lényegében elveszítsék szuverén hatalmukat.”*[301]

Az emberi méltósághoz való jog szubszidiárius alapjogi jellege nem ismeretlen a magyar alkotmánybírósági judikatúrában sem, a Sólyom-bíróság ilyen irányú gyakorlata[302] többízben megerősítést nyert az Alaptörvény hatályba lépését követően is.[303] Sőt, a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat kifejezetten a szuverenitáskontrollal összefüggésben mondja ki, hogy *„[m]indaddig, amíg az Alaptörvény B) cikke a független, szuverén államiság elvét tartalmazza és közhatalom forrásaként a népet jelöli meg, ezeket a rendelkezéseket az E) cikk szerinti uniós klauzula nem üresítheti ki. [...] Ezért a hatáskörök közös gyakorlása sem eredményezheti azt, hogy a nép elveszíti végső ellenőrzési lehetőségét a közhatalom (akár közös, akár egyedi, tagállami formában megvalósuló) gyakorlása felett.”*[304] Ez a megállapítás a szuverenitás- és *ultra vires* kontroll tárgyalása keretében megerősítést nyert a 32/2021. (XII. 20.) AB határozat által is.[305] Tehát önmagában a német demokratikus

[296] BVerfGE, 2 BvR 2728/13, Indokolás 10, 25.
[297] Uo. Indokolás 123.
[298] Uo. Indokolás 81, 122.
[299] Uo. Indokolás 124.
[300] Uo.
[301] Uo. Indokolás 125.
[302] 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42, 44-45.
[303] 41/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [50], 3038/2014. (III. 13.) AB határozat, Indokolás [21], 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [28].
[304] 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [59]-[60].
[305] 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [65].

önrendelkezéshez való joggal hasonló tartalmú alapjog kiolvasztása a magyar Alaptörvényből nem lenne idegen a magyar AB eddigi gyakorlatától.

Másodsorban, a fenti, *OMT*-döntésből vett idézet átvezet minket a második problémakörre, nevezetesen, hogy hogyan igazolható az alapjog-korlátozás alaptörvény-ellenessége? Köztudott, hogy a *BVerfG* rendkívül szigorú mércéket[306] fektetett le a *Honeywell*, valamint az *OMT* döntéseiben az *ultra vires* kontrollal összefüggésben. Ezek szerint *„az uniós hatáskör túllépése kellően minősített, ami azt jelenti, hogy a hatáskör túllépése nyilvánvaló és az uniós hatáskör-megosztási rendben strukturálisan a tagállamok hátrányára történő eltolódást jelent. [...] Az ultra vires kontroll lehetősége a jelentős, drasztikus, evidens, kiemelkedően súlyos, vagy a szerződéses alapoktól teljesen elrugaszkodó uniós jogi aktusokra korlátozódik, és szerepe szerint jogi vészfék."*[307] Ez a túlzó megfogalmazás elméleti síkon ki is zárhatta volna az *ultra vires* kontroll alkalmazását.[308] Bármely alapjog korlátozásának alkotmányosságánál azonban felmerülnek olyan alapvető kérdések, amelyek megválaszolása elengedhetetlen a procedurális és materiális alapon is igazolható döntés érdekében:

(i) A kérdéses alapjog abszolút jelleggel bír, tehát korlátozhatatlan?

(ii) Amennyiben nem, a korlátozható alapjognak mi a korlátozható és korlátozhatatlan, ún. lényeges tartalma?

(iii) Korlátozható alapjog esetén mi az az alapjogi teszt, amivel értékelhető az alapjog-korlátozás alkotmányossága?

Ezen kérdések a fentiekben kifejtett, az EUB által kidolgozott alapjogkorlátozási keretrendszer szuverenitás, illetve *ultra vires* kontroll esetében való alkalmazhatóságát is felvetik. Ez alapján itt is irányadó azon megközelítés, miszerint a lényeges tartalom korlátozásának tesztje primer kérdés a szükségességi-arányossági, vagy más speciális alapjogi teszt szerinti mérlegeléshez képest.

(i) A demokratikus önrendelkezéshez való jog ugyan részben olyan *GG*-rendelkezésből kiolvasztott alapjog, mely korlátozhatatlan – gondolok itt a demokráciaklauzulára[309] –, ezen

[306] CHRONOWSKI 2022, 93. p.
[307] Fordította a *Honeywell*-döntés kiemelt részét magyarra: VINCZE – CHRONOWSKI 2018, 202. p.
[308] Uo.
[309] A Lisszabon-döntés kimondja, hogy *„[a] demokrácia elve nem vethető alá érdekek mérlegelésének, az sérthetetlen."* BVerfGE, 2 BvE 2/08, Indokolás 216.

alapjog tartalmából azonban nem következik az abszolút jellege és ilyet a német Alkotmánybíróság sem mondott ki egyik releváns döntésében sem. Egy szélsőséges példával illusztrálva, önmagában a képviseleti demokrácia léte korlátozza a polgárok demokratikus önrendelkezéshez való jogát, hiszen (köz)politikai döntések meghozatalára képviselőket választanak és csak kivételesen rendelkeznek ők maguk közvetlenül a közügyekről. Másrészről a demokratikus önrendelkezéshez való jog egyik alapját képező választójog is korlátokhoz kötött. Ebből következően megállapítható, hogy a demokratikus önrendelkezéshez való jognak nem tulajdonítható korlátozhatatlan, abszolút jelleg.

(ii) A fentiekhez képest már nehezebb kérdés ezen alapjog olyan lényeges, tehát már további korlátozás alá nem vethető, illetve korlátozható tartalmának detektálása, ezzel kapcsolatban a *BVerfG* is szűkszavú és homályos megállapításokat tesz csupán, hiszen a testület egyszer sem mondja ki *expressis verbis*, hogy a kiolvasztott alapjog lényeges tartalmának meghatározását szükségesnek tartja az esetleges uniós hatáskör-túllépés vonatkozásában. A német judikatúrából ugyanakkor az olvasható ki, hogy a demokratikus önrendelkezéshez való jog lényeges tartalmát képezi a közhatalom-gyakorlás demokratikus legitimáltságának minimumstandardjai.[310] Szintén kellően magas absztrakciós szintű megfogalmazással, *„[a demokratikus önrendelkezéshez való jog – Szerző] magva [...] biztosítja a polgárok számára azt a jogot, hogy az Európai Unió intézményei, szervei, hivatalai és ügynökségei kizárólag olyan hatásköröket gyakoroljanak, amelyeket az európai integráció kérdéseiben döntő jogalkotó [...] az Alaptörvény 23. cikk (1) bekezdése alapján ruházott át rájuk.”*[311] Ennél már konkrétabb deklaráció annak kimondása, hogy „*a költségvetésről való döntés joga a demokratikus vélemény-és akaratképzés egyik lényegi eleme.”*[312] Így tehát a Bundestag költségvetési felelősségének jelentős korlátozása a demokratikus önrendelkezéshez való jog lényeges tartalmának korlátozását is megvalósíthatja elviekben. Nem utolsó sorban abszolút tilalomként olvasható ki a *PSPP*-döntésből, hogy a polgárok olyan politikai hatalomnak vessék alá magukat, amely alól nem lehetséges a kilépésük vagy amelynek döntései ellen nincs érdemi befolyásuk.[313] Az eddigiekben bemutatott rendkívül szigorú mércék meglátásom szerint a demokratikus önrendelkezéshez való jog lényeges tartalmának tiszteletben tartását garantálnák.

[310] BVerfGE, 2 BvR 2134/92, Indokolás 63.
[311] BVerfGE, 2 BvR 2728/13, Indokolás 80.
[312] Uo. Indokolás 211.
[313] BVerfGE, 2 BvR 859/15, Indokolás 99.

(iii) Egy korlátozható alapjog tekintetében azonban szükségszerű lenne kibontani az alapjog korlátozható tartalmát is, amely egy alapjogi teszt keretében formálódhatna. E körben azonban felmerül, hogy hogyan is nézne ki az az alapjogi teszt, amely a demokratikus önrendelkezéshez való jog korlátozásának alaptörvény-konformitását vizsgálja. Ebben a relációban alkalmazandó az EUSZ 5. cikkében kimondott szubszidiaritás és az arányosság elve. Előbbi relevanciáját a 32/2021. (XII. 20.) AB határozat is elismeri a szuverenitás és *ultra vires* kontroll keretében.[314] Az arányosság pedig azért is kézenfekvő, mert az uniós hatáskör-gyakorlás megítélésére szolgáló egyik teszt gyökerei alapjogi természetűek,[315] melyek szorosan kötődnek a szükségességi-arányossági teszthez. Az EUSZ 5. cikk (4) bekezdése alapján ebben a tesztben a legitim cél az uniós alapító szerződésekben megfogalmazott célkitűzések lennének, azok érdekében tehát a demokratikus önrendelkezéshez való jog korlátozható. Ennyiben – és a szubszidiaritással mint külön tesztelemmel – már speciális alapjogi tesztnek minősülne, hiszen az alapjog korlátozásának legitim célja más lenne, mint az általános alapjogkorlátozási tesztben. A teszt további elemei – európai hagyomány nyomán, hasonlóan a szükségességi-arányossági teszthez – az alkalmasság, a szükségesség, valamint az arányosság. Következésképpen az arányosság elvének vizsgálatával eldönthető, hogy a polgárok demokratikus önrendelkezéshez való jogának korlátozása alaptörvény-konform-e. Megjegyzendő, hogy a *PSPP*-döntés ezt a mérlegelést az EUB által végzett arányossági vizsgálat értékelésére végzi el,[316] nem pedig a panaszosok alapjogsérelmének megítélésére. Ez azért hangsúlyozandó, mert egy egységesen alkalmazandó keretrendszer az alapjogsérelem megítélésére növelné a döntések kiszámíthatóságát, valamint az európai bíróságok közötti párbeszéd effektivitását. További kérdésként merül fel még, hogy miképpen integrálható ebbe a tesztbe a szubszidiaritás elvének vizsgálata, amely szintén az EUSZ-ben foglalt elvárás. Ezekkel a módosításokkal elviekben továbbra is alkalmazható lenne az az alaptétel, miszerint egy alapjog korlátozása lehet még aránytalan attól, hogy a korlátozás annak lényeges tartalmát nem érinti. Erre

[314] 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [71].
[315] BVerfGE, 2 BvR 2134/92, Indokolás 162.
[316] C-493/17. Heinrich Weiss és társai, 2018. december 11., ECLI:EU:C:2018:1000. A *BVerfG* ezen értékelését számos jogirodalmi kritika érte, pl. BASEDOW, Jürgen et al.: *European Integration: Quo vadis? A Critical Commentary on the PSPP Judgment of the German Federal Constitutional Court of May 5, 2020.* International Journal of Constitutional Law (2021), Vol. 19 No. 1. 198-201. pp., MAYER, Franz C.: *The Ultra Vires Ruling: Deconstructing the German Federal Constitutional Court's PSPP Decision of 5 May 2020.* European Constitutional Law Review 2020/4. Volume 16. 753-756. pp., FEICHTNER, Isabel: *The German Constitutional Court's PSPP Judgment: Impediment and Impetus for the Democratization of Europe.* German Law Journal (2020), 21. 1096-1098. pp.

vonatkozó – akár *exemplifikatív* – megállapítás nem olvasható ki a német testület eddigi gyakorlatából.

Nem utolsó sorban – szorosan kapcsolódva az előzőekhez – nem szabad elfelejteni, hogy a demokratikus önrendelkezéshez való jog erős választópolgári legitimációt feltételez a közhatalom-gyakorlás mögött. A valóságban azonban rendkívül korlátozott azon állami szerveknek vagy személyek a köre, akiknek a közhatalom-gyakorlása rövid demokratikus legitimáció-láncolat alapján visszavezethető a nép akaratára. Míg a népakarat és a közhatalom-gyakorlás között szoros kapcsolat van a politikai hatalmi ágak szervei, tehát az Országgyűlés és a Kormány között, addig ugyanez nem mondható el a független, politikailag semleges szervek és személyek esetében. Utóbbiakkal összefüggésben rendkívül nehezen vagy egyáltalán nem bizonyítható, hogy az EU olyan hatáskör-túllépése, amely ezen politikailag semleges szervek hatáskörét érinti, egyúttal sérti a polgárok demokratikus önrendelkezéshez való jogát. Ebből fakadóan, panaszeljárásban az Alkotmánybíróságnak egyértelműen – és önkorlátozóan, figyelemmel a panaszeljárás alapjául szolgáló Alaptörvényben biztosított jog sérelmének kritériumára – meg kell határoznia azon tagállami (politikai) közhatalomgyakorlók körét, melyek hatásköreinek uniós jog általi jelentős korlátozása ténylegesen összefüggésbe hozható a polgárok demokratikus önrendelkezéshez való jogával. Ez tehát azt jelenti, hogy a szoros legitimációs láncolatnak a polgárok, valamint a tagállami szerv között kell kimutathatónak lennie, nem a polgárok, valamint az uniós szerv között. Nem véletlen, hogy a német Alkotmánybíróság a *Bundestag* hatásköreivel összefüggésben foglalkozott eddig a demokratikus önrendelkezéshez való jog esetleges sérelmével.

Összegzésképpen megállapítható, hogy a fentiekben bemutatott, még korántsem teljeskörű eljárási keretrendszert a *BVerfG* az identitáskontroll, valamint az *ultra vires* kontroll összeolvasztásával dolgozta ki, ezen utóbbi egyesítést továbbra sem tudom támogatni. Mindemellett elismerendő, hogy a német testület gyakorlata olyan irányt vett, amelyből kiolvasható a problémaérzékelés és annak megoldása iránti elköteleződés. Ez az összehasonlítás alá vont többi alkotmánybíróság panaszeljárásáról egyelőre nem mondható el. A helyes procedurális alapokon nyugvó döntések érdekében azonban a német gyakorlat további átgondolása javasolt a jogirodalmi, valamint a joggyakorlati diszkusszió keretei között, részben a fenti szempontok szerint. Az irány viszont korántsem idegen az emberi

méltóság, valamint az önrendelkezés magyar felfogásától, illetve az emberi méltóság mint az EUSZ 2. cikkében kiemelt közös európai érték jellegétől.

1.2. Alapjogi kontroll

A három kontrollmechanizmus közül – csupán látszólagosan – a legkisebb fejtörést panaszeljárásban az alapjogi kontroll okozza. Az alapjogi fenntartás alkalmazásának tipikus feltétele – a *BVerfG Solange I-II* döntései nyomán, melyeket a szakirodalom[317] az alapjogi kontroll megfogalmazóiként tart számon – a meglévő tagállami alapjogvédelmi szintben bekövetkező csökkenés uniós közhatalom-gyakorlásra visszavezetésének igazolhatósága. Megvizsgálva azonban az összehasonlítás alá vont alkotmánybíróságok gyakorlatát, korántsem egyértelmű az alapjogi kontroll alkalmazásának feltétele. A német, lengyel és magyar alkotmánybíróságnak vannak döntései, melyek kimondják, hogy csak abban az esetben fogalmazhat meg az adott alkotmánybíróság alapjogi fenntartást az uniós jog elsőbbségével szemben, amennyiben az általa vizsgált uniós jogforrás az alkotmányban/alaptörvényben garantált (alap)jog lényeges tartalmát korlátozza.[318] Ezzel szemben találkozhatunk ugyanezen alkotmánybíróságok olyan megállapításaival is, melyekben már az szerepel, hogy önmagában az uniós jogra visszavezethető, korábban elért tagállami alapjogvédelmi szintben bekövetkező csökkenés lehetővé teszi az alapjogi kontroll megfogalmazását.[319] A cseh és spanyol Alkotmánybíróságnál egyértelműbben detektálható, hogy a lényeges tartalom sérthetetlenségénél húzza meg az alkotmányos határt az uniós jog elsőbbségével szemben.[320]

Megítélésem szerint helyesebb irány az, amely az alapjogi fenntartás megfogalmazását nem csak egy alapjog lényeges tartalmának sérelmekor tartja megfogalmazhatónak, hanem általánosságban a védelmi szintben bekövetkező csökkenés, egyfajta *quasi non-derogation* jelleggel. Ugyanakkor – a fentebb megfogalmazottakkal összhangban – primer kérdésként vizsgálandó, hogy a tagállami védelmi szintben bekövetkező csökkenés érinti-e az alapvető

[317] Példaként okáért: FARAGUNA, Pietro: *Constitutional Identity in the EU – A Schield or a Sword?* German Law Journal. Volume 18 No. 7 (2017). 1639. p., BLUTMAN 2017, 2. p., ORBÁN Endre: *Az uniós jog jogesetalapú áttekintése – Az Európai Unió Bírósága és 120 jelentős döntése.* HVG ORAC. Budapest, 2025. 54. p.
[318] Pl. BVerfGE, 2 BvL 52/71, Indokolás 25, P 1/05, Indokolás II.4.2., 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [46].
[319] Pl. BVerfGE, 2 BvL 52/71, Indokolás 26 és 115., K 18/04, 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [47].
[320] Pl. ÚS 19/08: *Treaty of Lisbon I* 2008. november 26. Indokolás 115, 26/2014. TC határozat.

jog lényeges tartalmát. A fenti okfejtés panaszeljárásokban azt jelenti, hogy az alapjogi kontroll alkalmazása csak abban az esetben mérlegelhető egy tagállami alkotmánybíróság részéről, amennyiben a panaszeljárásban támadott uniós aktus szerinti alapjogvédelmi szint csökkentené a meglévő tagállami alapjogvédelmi standardokat a befogadott, Alaptörvényben biztosított jog tekintetében. Ezzel a megközelítéssel elviekben rezonál az Alapjogi Charta 53. cikke[321] is, amely kifejezetten rögzíti, hogy a Chartát nem lehet úgy értelmezni mint amely szűkíti vagy hátrányosan érinti – többek között – a tagállami alkotmányok által garantált alapjogokat.

Tehát az alapjogi fenntartás szükségességének vizsgálata akkor merülhet fel, amennyiben a panaszeljárásban kérdésként vetődik fel, hogy a támadott uniós aktus csökkenti a tagállami alapjogvédelmi szintet az adott, Alaptörvényben biztosított jog tekintetében. Emellett, már kifejezetten a magyar Alkotmánybíróság vonatkozásában, további feltételül szolgálhatna, hogy az alapjogvédelem szintjében bekövetkező csökkenés mögött csak absztraktabb, elvontabb, valamilyen közérdeket érvényre juttató cél húzódik meg a panaszeljárással érintett uniós jogban. Negatívan megfogalmazva, figyelembevéve az Alaptörvény által megfogalmazott szükségességi-arányossági tesztet: nem detektálható a védelmi szint csökkenésével érintett alapjoggal konkuráló másik alapjog vagy alkotmányos érték, mely alapjog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme legitim célként szolgálhat az alapjog-korlátozással együtt előidézett védelmi szint csökkenésére. A megállapítható legitim cél ugyanis az elsődleges distinkciós szempont a magyar AB által felhívható alapjogi kontroll, valamint az identitáskontroll között. A legitim célok közötti megkülönböztetést alátámasztják az uniós alapjogvédelmet meghatározó alapjogi katalógusok is: az Alapjogi Charta ugyanis az alapjog-korlátozás legitim céljaként ismeri el az *„Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket is.”*[322] Másodsorban az EJEE a garantált jogokhoz speciális szempontokat kapcsol, melyekre hivatkozással korlátozható valamely, az Egyezményben garantált jog.[323] Ilyen, generális jellegű célok például a nemzetbiztonság, a közbiztonság, a közrend vagy a közegészség.[324] A Chartához és az EJEE-hez képest a magyar Alaptörvény

[321] *„E Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, mint amely szűkíti vagy hátrányosan érinti azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket – saját alkalmazási területükön – az Unió joga, a nemzetközi jog, a tagállamok alkotmányai, illetve az Unió vagy a tagállamok mindegyikének részességével kötött nemzetközi megállapodások, így különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény elismernek.”*
[322] Alapjogi Charta 52. cikk (1) bekezdése.
[323] POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: *Alapjogok mérlegen – Az általános alapjogi tesztek dogmatikája.* HVG-ORAC. Budapest, 2016. 41. p.
[324] Uo. 41-42. pp.

két legitim célt, másik alapjog érvényesülését vagy alkotmányos érték védelmét ismeri csak el, amely megerősített alkotmányos feltételként értelmezhető.[325] Eszerint az alkotmányos értékek védelme – szemben az elvontabb megfontolásokkal – az Alaptörvénnyel és annak rendelkezéseivel szorosabb tartalmi kapcsolódást és annak igazolását feltételezik.[326] Ennek részletes kifejtését a dolgozat az identitáskontrollal foglalkozó részekben végzi el. Abból fakadóan, hogy meglátásom szerint az alapjogi és identitáskontroll mérlegelésének szempontjai – az alapjogkorlátozás legitim céljának vizsgálatát megelőzően – az eljárás kezdetében azonosak, a keretrendszer első felének kifejtésére a közös eljárási elemekről szóló, 2.4. alpontban vállalkozom.

1.3. Identitáskontroll mint a szükségességi-arányossági tesztbe integrált értékválasztás

Tartalmában és céljában megkülönböztetve az előbbi két kontrollmechanizmustól, az identitáskontrollt az uniós jog és a magyar Alaptörvény relációjában – meglátásom szerint – olyan értékválasztásként érdemes meghatározni, amely egymással konkuráló alapjogok és/vagy (konkrét) alkotmányos értékek között mérlegel. Pontosabban megfogalmazva *„[a]z értékválasztás [...] a különböző értékek vagy ellentétpárjuk közötti választásban, ezek preferálásában vagy mellőzésében, másrészt az adott értékkategória valamely fokozatához való kötődésben is megnyilvánulhat.”*[327] Ezen értékválasztás a szükségességi-arányossági teszten belüli utolsó, arányossági mércén belül kapna igazán hangsúlyt,[328] amely funkcióját tekintve legalább két konkuráló érték összemérését, majd a közöttük lévő választást jelenti.[329]

Mint ahogyan bemutatásra került az alapjogi kontrollnál, az alapjog-korlátozás legitim céljának vizsgálatával indokolt különbséget tenni az identitáskontroll, valamint az alapjogi kontroll mérlegelése során. Ezt a megközelítést megítélésem szerint két, a hatályos Alaptörvény szabályozásából fakadó körülmény is alátámasztja: egyrészről az Alaptörvény szükségességi-arányossági tesztje – a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot deklarálva –

[325] Uo. 66. p.
[326] Uo. 66-67. pp.
[327] ÁDÁM Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás.* Osiris Kiadó. Budapest, 1998. 30. p.
[328]Korábban már felveti az alkotmányos identitás arányossági tesztbe integrálását: ORBÁN, Endre: *Constitutional Identity in Hungary.* Hungarian Yearbook of International Law and European Law. Vol 12 (2024). 581. p.
[329] POZSÁR-SZENTMIKLÓSY 2016, 137. és 141. pp.

külön nevesített legitim célként ismeri el az alkotmányos értékek védelmét. Ilyet az összehasonlító vizsgálat alá vont cseh, lengyel, német, valamint spanyol alkotmányok nem határoznak meg. A cseh Alkotmány részét képező Alapvető Jogok és Szabadságok Chartája 4. cikk (4) bekezdése szerint az alapvető jogok és szabadságok meghatározásakor meg kell őrizni azok lényeges elemét és értelmét. A korlátozások nem használhatóak fel más célok érdekében, mint amelyet törvény meghatározott.[330] A lengyel Alkotmány 31. cikk (3) bekezdése szerint az alkotmányos jogok és szabadságok korlátozása akkor lehetséges, mikor egy demokratikus államban a biztonság, a közrend, a természetes környezet, az egészség, a közerkölcs, vagy mások szabadságai és jogai védelmében szükséges. Ezen korlátozások nem sérthetik a szabadságok és jogok lényeges tartalmát.[331] Hasonlóan a cseh Alkotmányhoz, a *GG* 19. cikk (2) bekezdése és a spanyol Alkotmány 53. cikk (1) bekezdése is csak a lényeges tartalom tiszteletben tartását írják elő.

Másrészről, ahogyan az a befogadási feltételeket vizsgáló II. fejezetből kiderült, a magyar Alaptörvény – szemben a német vagy a cseh alkotmánnyal – nem tartalmaz örökkévalósági klauzulát, így az Alkotmánybíróságnak szélesebb mérlegelési köre van az identitáskontroll lefolytatásában és az esetleges *implicit* örökkévalósági klauzulák kiolvasztásában.

Az identitás értékalapú megközelítése – ahogyan azt a fenti, alkotmánybírósági gyakorlatról szóló összefoglaló is mutatta – nem teljesen előzménynélküli a magyar (és a cseh) AB gyakorlatától.[332] Ezenfelül hangsúlyozandó, hogy az identitás és az értékek kapcsolata megjelent az EUB gyakorlatában is,[333] hiszen az utóbbi pár év meghatározó kérdésévé vált az EUSZ 2. cikkében foglalt, az EUB szerint az Európai Unió identitását képező értékek – mint a jogállamiság, a demokrácia, vagy az emberi jogok – tagállamokkal szembeni kikényszerítése. Ezen joggyakorlat legújabb állomása ezen alapértékek tagállamok általi *„nyilvánvaló és különösen súlyos megsértése”* mint a kötelezettségszegés megállapítása

[330] Fordítás: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. 220. p.
[331] Uo. 480. p.
[332] Jogirodalomtól sem idegen megállapítás, ld. TRIBL 2021, 36-38. pp. Konkrétan értékválasztásként emlegeti az alkotmányos identitást: KRUZSLICZ 2019, 119. p.
[333] C-156/21, Magyarország kontra Európai Parlament és Európai Unió Tanácsa, 2022. február 16., ECLI:EU:C:2022:97. 127. pont. Az ítéletről ld. részletesen: DETRE László: *Összegzés és előremutatás: az Európai Unió Bíróságának a C-156/21 számú ügyben hozott ítélete a jogállamiságról és az Európai Unió további alapértékeiről.* Közjogi Szemle 2023/2. 92-99. pp. Jogirodalomban is már korábban megjelent álláspont volt az európai identitás értékalapú felfogása, ld. SADURSKI, Wojciech: *European Constitutional Identity?* EUI Working Papers Law. No. 2006/33. Az EUB fent hivatkozott döntése óta: CRUZ MANTILLA DE LOS RÍOS, Pablo: *European Constitutional Identity as the Unamendable Core of the EU Treaties.* European Constitutional Law Review 2024/4. Volume 20. 545-568. pp.

iránti eljárás önálló jogalapja.[334] Ennek judikatúrabeli leképeződése az EUB értékorientált gyakorlata,[335] amely kötelezettségszegés megállapítása iránti, valamint az előzetes döntéshozatali eljárásokban hozott döntésekben kezdett kibontakozni.[336] Megfelelő alapjogi mérlegelés eredményeként az Unió, valamint a tagállami alkotmányos identitás nem egymást kizáró, hanem éppen egymást kölcsönösen erősítő értékhalmazok uniójává vállhatnak. Ennek eljárásjogi keretrendszere lehet a magyar alkotmányjogi panaszeljárás esetében a szükségességi-arányossági teszt, megfelelő tartalmi korlátok meghatározásával. Ennek részletes ismertetését a fejezet 3. pontja végzi el.

Összegezve a fentieket, a szuverenitás, valamint *ultra vires* kontroll nemcsak a befogadási eljárás szakaszában különbözik az alapjogi, valamint az identitáskontrolltól. E körben ugyanis az EUSZ szerinti arányossági és szubszidiaritási vizsgálat keretében szükséges vizsgálatot folytatni, meghatározva a demokratikus önrendelkezéshez való jog lényeges, valamint korlátozás alá vethető tartalmát. Ehhez képest az alapjogi és identitásalapú fenntartás eljárásjogi keretrendszere kezdetben, a lényeges tartalom korlátozásának tesztjéig azonos és csak a szükségességi-arányossági teszt legitim cél tesztjénél válik el. Míg az alapjogi kontroll esetében az alapjog-korlátozás legitim célja valamilyen elvont alkotmányos érték, addig az identitáskontrollnál ez egy másik alapjog vagy konkrét alkotmányos érték lehet. Utóbbi két kontrollmechanizmus eljárásjogi kereteit az általános alapjog-korlátozási teszt biztosítja.

2. A kontrollmechanizmusok közös eljárásjogi elemei: Az európai alkotmányos párbeszéd bíróságok között, valamint a lényeges tartalom tesztje

Az alábbiakban a szuverenitáskontroll, az alapjogi kontroll, valamint az identitáskontroll három közös eljárásjogi elemét vizsgálom. Egyrészről hangsúlyozandó az EUB törvényes bíróként történő elismerése az előzetes döntéshozatali eljárások tekintetében, amely a jogkereső közönség alapjogi helyzetét is jelentősen meghatározza. Ezzel a fejezet 2.1. alpontja foglalkozik. Másrészről – az előbbivel szoros összefüggésben, de már az integráció

[334] C-769/22. Bizottság kontra Magyarország, 2026. április 21. ECLI:EU:C:2026:326. 551. pont.
[335] VON BOGDANDY, Armin – SPIEKER, Luke Dimitrios: *Restoring the Rule of Law Through Criminal Responsibility*, VerfBlog, 2021/12/10, https://verfassungsblog.de/restoring-the-rule-of-law-through-criminal-responsibility/, DOI: 10.17176/20211210-183719-0.
[336] ORBÁN Endre: *Európai uniós értékviták és alkotmányos kérdések.* Közjogi Szemle 2023/4. 3. p.

oldaláról – az érdemi, hatékony alkotmányos párbeszéd szavatolása a tagállami (alkotmány)bíróságok és az EUB között. Utóbbi a rendes bíróságok és az EUB relációjában lényegében az első eljárásjogi elem, hiszen az alkotmánybíróságok úgy tudják hatékonyan védeni a párbeszédet, ha törvényes bíróként ismerik el a szupranacionális bíróságot az előzetes döntéshozatali eljárásban és a párbeszéd jelentőségére valódi alkotmányjogi panaszeljárásban emlékeztetik a rendes bíróságokat is. Ez két szempontból sem mindegy: egyfelől az EUB gyakorlata alapján egy tagállam kártérítési felelősséggel tartozhat magánszemélyeknek szigorú feltételek mellett, ha nyilvánvaló módon figyelmen kívül hagyja az uniós jogot és – példának okáért – nem tesz eleget a döntéshozatal kezdeményezési kötelezettségének.[337] Másfelől a tagállami bíróságok – ideértve a rendes és az alkotmánybíróságokat is – alapvető intézményei az EU alkotmányos struktúrájának.[338]

Másodsorban pedig, ha az uniós jog értelmezésével összefüggő kérdés merül fel egy AB előtt, akkor maguk az alkotmánybíróságok kezdeményeznek előzetes döntéshozatalt, mellyel az EUB-hoz – annak *desuetodó*ja nyomán[339] – ők is fordulhatnak. Az alkotmánybíróságok ezen kezdeményezését a 2.2. alpont fejti ki bővebben.

Harmadsorban – mint az már ezen fejezet elején kiemelésre került – a lényeges tartalom korlátozásának tesztje mindhárom kontrollmechanizmus esetén primer jellegű kérdés. Ennek az eljárásrendben való elhelyezkedését a dolgozat külön bemutatja első körben a szuverenitás és *ultra vires* kontrollnál, majd az alapjogi és identitáskontrollnál közösen.

A fentiektől eltérően már csak az alapjogi, valamint az identitáskontroll közös procedurális vetülete – és egyben ezen kontrollmechanizmusok tartalmi korlátja – az Alapjogi Charta, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének figyelembevétele, az európai párbeszéd bíróságok között alapjogi ügyekben. A fentiekben bemutatásra került, hogy a szuverenitáskontroll (és annak integráns részét képező *ultra vires* kontroll) – mely elsősorban hatásköri kérdés – hogyan kapcsolódhat össze a demokratikus önrendelkezéshez való jog sérelmével. Ezen alapjogi összefüggés azonban természetszerűleg nem kívánja meg az Alapjogi Chartával, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményével való összhang

[337] C-224/01. Gerhard Köbler kontra Republik Österreich, 2003. szeptember 30. ECLI:EU:C:2003:513. 50-55. pontok.
[338] LENAERTS, Koen: *On Checks and Balances: The Rule of Law within the EU.* Columbia Journal of European Law. Vol. 29.2. 2023. 33. p.
[339] ERDŐS 2022, 99. p.

vizsgálatát, hiszen a végső soron eldöntendő kérdés az uniós hatáskörtúllépés értékelése, nem pedig a tagállami, valamint az európai alapjogi mércék összemérése és közelítése.

2.1. Az EUB mint törvényes bíró az előzetes döntéshozatali eljárásban

Elsőként is érdemes foglalkozni az EUB törvényes bíróként történő elismerésével valódi panaszeljárásban. Itt a *BVerfG* ugyanezen eljárásban, 1986-ban meghozott, *Solange II* döntésében foglaltakat tartom procedurális szempontból irányadónak. Ezen döntésében a német AB a rendkívüli bíróságok létrehozásának tilalmán belül szabályozott, törvényes bírótól való elvonás tilalmát [*GG* 101. cikk (1) bekezdés második mondata] kiterjesztette az Európai Közösségek Bíróságára/az EUB-re is.[340] A releváns *ratio decidendi* alapján az EUB kétségkívül törvényes bírónak minősül az alábbi indokok mentén:

a) széleskörű intézményi garanciákkal rendelkezik a közösségi szerződések alapján, melyek szavatolják az EUB független „bíróságkarakterét," valamint a bírák személyi függetlenségét,[341]
b) főszabály szerint végső, kötelező erejű döntéseket hoz olyan jogilag szabályozott,[342] a közösségi szerződések szerinti hatáskör és eljárás keretében, amely a jogállamiság követelményének eleget tesz.[343] Mindezek mellett
c) bírói monopóliummal bír az uniós jog értelmezése kapcsán.[344]
d) Önmagában pedig az a tény, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás inkorporálva van a tagállami bírósági eljárásokba, továbbá, hogy az utóbbiban eljáró felek nem fordulhatnak az EUB-hez még nem vonja kétségbe a törvényes bíró jellegét a testületnek.[345]
e) Végezetül kivételként említi a német AB azt az esetet, amikor az EUB előzetes döntéshozatali eljárásban hozott döntése nem kellően egyértelmű.[346] További kitétele a *BVerfG* döntésének, hogy a törvényes bíróhoz való jog esetleges sérelme kizárólag a Közösségi Szerződés 177. cikk (3) bekezdése szerinti bírósággal szemben értelmezhető, melynek a döntésével szemben további jogorvoslatnak nincs helye,

[340] BVerfGE, 2 BvR 197/83, Indokolás 72.
[341] Uo. Indokolás 71.
[342] Uo., Indokolás 73, 76.
[343] Uo., Indokolás 71.
[344] Uo., Indokolás 73.
[345] Uo. Indokolás 74, 76.
[346] Uo., Indokolás 79.

tehát a hatályos EUMSZ 267. cikk (3) bekezdése alapján – főszabály szerint – előterjesztői kötelezettség terheli.[347]

A német AB gyakorlatát követte panaszeljárásban a cseh Alkotmánybíróság 2009-ben,[348] szintén bírósági döntés alkotmánykonformitását vizsgáló panaszeljárásban. A *ÚS* megközelítésében főszabály szerint nem alkotmányos kérdés az előzetes döntéshozatal-kezdeményezés, azonban meghatározott esetekben a törvényes bíróhoz való jog sérelméhez vezethet ennek elmaradása.[349] Hasonlóan a német megoldáshoz, csak azon cseh bírósággal szemben értelmezhető ezen alapjog-sérelem, akinek a döntésével szemben nincs jogorvoslati lehetőség és ezen eljáró bíróság teljes mértékben figyelmen kívül hagyja a szerződéses kezdeményezési kötelezettség puszta mérlegelését, erről nem ad számot indokolásában.[350] Ebbe a cseh AB szerint az EUB által meghatározott kezdeményezés alóli kivételek (az alább bemutatni kívánt, ún. *CILFIT*-kritériumok) fennállásának vizsgálata is beletartozik.[351] Továbbá nem elég annak megállapítása, hogy az uniós jog értelmezése egyértelmű, ennél részletesebb indokolás kell, különösen – de nem kizárólagosan – akkor, amikor az eljáró bíróság ezen véleményét valamely eljárásban résztvevő fél vitatja.[352]

A magyar Alkotmánybíróság rendes bíróságok általi előzetes döntéshozatal-kezdeményezéssel kapcsolatos gyakorlatát több állomás jellemzi. A 26/2015. (VII. 21.) AB határozatig a testület szakjogi kérdésnek tekintette az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését vagy annak elmaradását az alapeljárásokban,[353] a fent bemutatott, más tagállami jó gyakorlatok ellenére. Ehhez a rendkívül távolságtartó attitűdhöz képest elmozdulást jelentett annak kimondása 2015-ben, hogy sérül az indítványozó tisztességes bírósági eljáráshoz való jogának [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] részelemét képező indokolt bírói döntéshez való joga, *„ha egy előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére kötelezett bíróság előtt merül fel a felek részéről a közösségi jog alkalmazásának [...] kérdése, és a bíróság a kezdeményezésére irányuló indítvány elutasítása tárgyában nem hoz indokolt döntést.”*[354] Ugyanezen határozatban, pár sorral

[347] Uo., Indokolás 69.
[348] II. ÚS 1009/08: *Preliminary Question to ECJ* (2009. január 8.)
[349] Uo.
[350] Uo.
[351] Uo.
[352] Uo.
[353] CHRONOWSKI Nóra: *Alkotmánybíróság: az Európai Unió Bírósága is lehet törvényes bíró.* Közjogi Szemle 2020/4. 74. p.
[354] 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [60].

lejjebb az AB megállapítja, hogy *„a tisztességes eljáráshoz való jogból fakadóan, az eljáró bíróságnak függetlenül attól, hogy kötelezettnek minősült-e vagy sem, továbbá függetlenül attól, hogy helyt ad-e a kezdeményezésre irányuló kérelemnek, avagy sem, alakszerű döntést kell hoznia a kezdeményezésről, és azt legkésőbb az ügydöntő határozatban meg kell indokolnia.”*[355] A taláros testület idézett két megállapítása között ellentmondás van azt illetően, hogy kizárólag az EUMSz alapján kötelezett bíróság köteles indokolni a felek előzetes döntéshozatali kezdeményezésre vonatkozó indítványáról szóló döntését, vagy olyan bíróságok is, melyeknek a döntése ellen van helye jogorvoslatnak. Mert az első idézett mondatból az első következtetés vonható le, míg a másodikból a szélesebb indokolásra vonatkozó kötelezetti kör. Ehhez hasonlóan következetlen megfogalmazás jellemzi a 26/2020. (XII. 2.) AB határozatot is a kötelezetti kör tekintetében.[356] A határozat ezen túlmenően a (i)-(ii) pontokban körvonalazott mindkét eljárásjogi elemet is érinti. Egyfelől felveti, hogy az EUB törvényes bíró – tehát a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog másik részelemével, a törvényes bíróhoz való joggal kapcsolja össze –, amikor az eljáró magyar bíróság előzetes döntéshozatalt kezdeményez.[357] Egyetértve Erdős Csabával, ez a megállapítás semmit nem változtat az indítványozók korábbi helyzetén, inkább gesztus jellegű kinyilatkoztatásnak tekinthető.[358] Másfelől, az Alkotmánybíróság elismerte, hogy az Alaptörvényből levezethető a testület előzetes döntéshozatali eljárás-kezdeményezési jogosultsága is.[359] Ezen utóbbival a következő alpontban kívánok részletesen foglalkozni.

Az előbbiekben bemutatottak alapul szolgálnak a következők átgondolására a magyar AB részéről:

(i) A hatékony alkotmányos párbeszéd védelmezése egyrészről a kontrollmechanizmusok közös eljárásjogi eleme. Ezeken túlmutatva, az uniós alapjogi standardokhoz való hozzáférés procedurális garanciája is, hiszen azok autentikus értelmezője és meghatározója az EUB. Tehát a párbeszéd szavatolása – legyen szó rendes bíróságoknak vagy az Alkotmánybíróságnak az EUB-vel való párbeszédéről – nem szűkülhet le az uniós jog elsőbbségével szembeni esetleges fenntartásokra.

[355] Uo.
[356] 26/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [28]-[29].
[357] Uo. Indokolás [27].
[358] ERDŐS 2022, 96. p.
[359] 26/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [26].

(ii) Mindenképpen szükséges lenne tisztázni, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog mely részeleme és mely bíróságok eljárásával összefüggésben hivatkozható valódi panaszeljárásban az Alkotmánybíróság előtt. Az EUMSz alapján, főszabály szerint előzetes döntéshozatal-kezdeményezési kötelezettséggel rendelkező bíróságok – Magyarország esetében ez a felülvizsgálati eljárásban eljáró Kúria vagy rendkívüli jogorvoslattal nem támadható bíróság döntése[360] – vonatkozásában üdvözlendő lenne a német, valamint a cseh irány melletti lehorgonyzása a magyar testületnek, pláne, hogy a *ÚS* bemutatott döntésére a 26/2020. (XII. 2.) AB határozat is hivatkozik.[361] Tehát függetlenül attól, hogy az alapeljárás felei indítványozzák-e az előzetes döntéshozatal kezdeményezését, törvényes bíróként ismerje el a magyar AB az EUB-t és a törvényes bíróhoz való jogon keresztül kötelezze azon bíróságokat a kezdeményezés érdemi mérlegelésére, akiknek a döntésével szemben nincs további jogorvoslatnak helye. Ebben a körben a cseh AB-hoz hasonlóan ki kellene mondani a magyar testületnek az érintett bíróságok ún. *CILFIT*-kritériumok vizsgálatára vonatkozó kötelezettségét. Az EUB ugyanis a *CILFIT*-ítéletében azonosította az eljárás-kezdeményezés kötelezettségének hármas korlátját: a kérdés a) nem releváns, b) már értelmezte az EUB (*acte éclaire* doktrínája), vagy c) a tagállami bíróság által alkalmazott uniós jogi rendelkezés annyira egyértelmű, hogy minden észszerű kétséget kizár (*acte claire* doktrína).[362] Ez egyébiránt összhangban van az EUB legújabb gyakorlatával, amely a *CILFIT*-kritériumok mérlegelését az előterjesztési kötelezettséggel rendelkező bíróságok esetében kifejezetten kötelezővé teszi a jogvitában részt vevő egyik fél által felvetett uniós jogi rendelkezés értelmezésével vagy érvényességével kapcsolatban.[363] A IV. fejezetben részletesen elemzésre kerülő 3110/2022. (III. 23.) AB határozat alapjául szolgáló panaszban az indítványozó szintén hivatkozott a Kúria döntésével szemben az indokolt bírói döntéshez való jogára,[364] arra azonban az AB nem is reagált.

[360] C-210/06. Cartesio Oktató és Szolgáltató Bt., 2008. december 16. ECLI:EU:C:2008:723. 75–79. pontok.
[361] 26/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [30].
[362] C-283/81. CILFIT kontra Ministero della Sanità, 1982. október 6. ECLI:EU:C:1982:335. 16-20. pontok. Ld. ORBÁN 2025, 117. p.
[363] C-767/23. Remling, 2026. március 24. ECLI:EU:C:2026:243. 24. pont.
[364] 3110/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [8].

Más a helyzet azon rendes bíróságokkal összefüggésben, akiknek a döntésével szemben van helye jogorvoslatnak, őket ugyanis az EUMSz alapján sem terheli kezdeményezési kötelezettség.[365] Alacsonyabb fokú bíróságokkal szemben irányadó maradhatna az indokolt bírói döntéshez való jog, így a felek előzetes döntéshozatal-kezdeményezésre vonatkozó indítványára az eljáró bíróságnak érdemben kellene indokolást előadnia. Így az EUMSz szerinti distinkció megjelenne az AB gyakorlatában is, és az alsóbb fokú bíróságok is arra lennének kötelezve, hogy ténylegesen számot adjanak az előzetes döntéshozatal mérlegeléséről. Ezt a megközelítést támogatja az Abtv. 27. § (1) bekezdés *b)* pontja is, amely kizárólag a rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítését várja el az indítványozóktól. A jogkereső közönség számára azért lenne üdvözlendő ez a megközelítés, mert amennyiben alacsonyabb fokú bíróságok komolyan veszik a párbeszédet, elviekben nem kellene (vagy sokkal kisebb arányban) jogorvoslattal élni ahhoz, hogy érdemi bírósági reflexiót kapjanak az előzetes döntéshozatallal összefüggésben.

(iii) Kritikaként hozható fel a 26/2020. (XII. 2.) AB határozattal szemben, hogy meg sem vizsgálta – a törvényes bíróhoz való jog körében –, hogy a bíróság magyar alkotmánybírósági gyakorlat által kidolgozott fogalma mennyiben alkalmazható az EUB-re. Ehhez viszont segítségül szolgált volna az indítványozó által kifejezetten hivatkozott *Solange II* döntése a *BVerfG*-nek.[366] Mindazonáltal, a korábbi magyar AB-judikatúra alapján a következő bíróság-koncepció rajzolódik ki: (a) olyan szerv, melyet törvény hoz létre; (b) igazságszolgáltatási tevékenységet végez, mely során jogszabályok alkalmaz; (c) eljárását törvény szabályozza; (d) független a végrehajtó hatalomtól; (e) eljárása nem titkos; (f) döntései pedig kötelező érvényűek.[367]

Figyelembevéve a *Solange II* döntésben foglaltakat is, a Közösségi Bíróságot/az EUB-t az Alapító Szerződések hozták létre, azok határozzák meg eljárását és

[365] EUMSz 267. cikk (2) bekezdése úgy fogalmaz, hogy ezen bíróságok kérhetik - tehát nem kötelesek kérni – az EUB döntését.
[366] Ld. az indítvány 31. oldalán: https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/6faeaa91fb2d2926c125842a004f77bc/$FILE/IV_1051_0_2019_indítvány.anonim.pdf
[367] 32/2002. (VII. 4.) AB határozat, ABH 2002, 153, 159-160. Megerősíti: 21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [36].

amelyeket német törvények kihirdettek, tehát végső soron az EUB hatásköreit a német (pontosabban tagállami) kihirdető törvények adják.[368] Ezek magukban foglalják az előzetes döntéshozatali eljárást is.[369] Az átruházott hatáskörök és eljárása alapján egyértelmű megállapítást nyert a *BVerfG* által, hogy igazságszolgáltatási tevékenységet végez, hiszen jogkérdésekben dönt, főszabály szerint véglegesen, ítélete kötelező erővel bír.[370] Eljárása a jogállamisági követelményeknek eleget tesz, a német fórum ugyan nem az eljárás nyilvánosságát emelte ki, bár az is igaz.[371] Ami a végrehajtó hatalomtól való függetlenséget illeti, itt hangsúlyozandó azon német megállapítás, miszerint egy szuverén bírói fórum az EUB, ami a bírói függetlenség és pártatlanság jegyében lett kialakítva, garantálva az egyes bírók személyi függetlenségét.[372] Ez értelmezendő az EU politikai természetű szerveivel, valamint a tagállamok politikai hatalmi ágaival szemben is. Mindezek alapján megállapítható, hogy a magyar AB bíróságfogalma minimális változtatással applikálható az EUB-re, az egyes fogalmi elemek materiális oldalának – mint a politikai hatalmi ágaktól/szervektől való függetlenség – tiszteletben tartásával.

(iv) Másodsorban vitathatatlan a magyar Alkotmánybíróság azon többségi,[373] valamint Czine Ágnes alkotmánybíró 26/2020. (XII. 2.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásából[374] kiolvasható megközelítés, amely szerint elengedhetetlen a magyar AB-gyakorlat által kidolgozott törvényesbíró-fogalom értékelése az EUB tekintetében. Röviden a magyar joggyakorlat szerint *„[a] törvényes bíró [...]: a törvényben előre meghatározott hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre meghatározott ügyelosztási rend szerint kijelölt bíró.”*[375] Míg az ügyelosztási kitétel nyilvánvalóan nem értelmezhető az EUB esetében, a fentiekben láthattuk, hogy az EUB bíróságkaraktere (vö. *„bíróságon működő”*) és a törvényben előre meghatározott hatáskör, illetve illetékesség teljesül. Itt is rögzíthető, hogy az AB-nek csekély mértékű módosítást kellene eszközölni az

[368] BVerfGE, 2 BvR 197/83, Indokolás 71-72.
[369] Uo.
[370] Uo.
[371] Uo. A *BVerfG* például a meghallgatáshoz való jogot, valamint a szabadon megválasztható jogi képviselőt emelte ki.
[372] Uo.
[373] 26/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [20].
[374] Uo. Indokolás [44]-[45].
[375] 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [32].

eredeti törvényesbíró-fogalmán ahhoz, hogy az alkalmazható legyen az EUB-re is. A cseh Alkotmánybíróság például úgy oldotta meg, hogy a törvényes bíróhoz való jog által védendő értéket vizsgálta meg: ez az esetek egyes bírákhoz való hozzárendelése során alkalmazott önkényes manipuláció kizárása, következésképpen a pártatlan döntéshozatal biztosítása.[376] Ezen érték az EUB előzetes döntéshozatali eljárásban törvényes bíróként történő elismerésével nem sérülne.

2.2. Az Alkotmánybíróság mint az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezője

Mint a fentiekben említésre került, a 26/2020. (XII. 2.) AB határozat elismerte, hogy az Alkotmánybíróság is kezdeményezhet előzetes döntéshozatali eljárást az EUB előtt, *exemplifikatív* jelleggel kiemelve olyan potenciális „veszélyeket" mint *„az alapvető jogokkal és szabadságokkal való összhang, vagy Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedési jogának"* korlátozása.[377] A testület azt is megjelölte, hogy e körben irányadónak tekinti a *BVerfG*[378] gyakorlatát.[379] A 2.1. alpontban megszokottakhoz hasonlóan, elsőként az összehasonlítás alá vont országok gyakorlatának bemutatása következik, majd az azokból levonható tanulságok felsorolása a magyar Alkotmánybíróság számára. Az összehasonlítás alá vont alkotmánybíróságok közül eddig csak a német, valamint a spanyol AB fordult az EUB-hez, mindkét alkotmánybíróság az előtte folyamatban lévő panaszeljárásban felmerült kérdéssel összefüggésben fordult a luxemburgi bírósághoz, a panaszeljárás felfüggesztését követően.

(i) Időrendi sorrendben, a vizsgált alkotmánybíróságok közül elsőként – szemben a korábbi gyakorlatában megjelenő elutasítással[380] – a spanyol AB fordult az EUB-hez előzetes döntéshozatali kérelemmel a 2011. június 9-én meghozott végzésével.[381] A *TC* előtti *amparo* eljárás alapjogi kérdése a már többször említett európai elfogatóparancs végrehajtásával állt

[376] II. ÚS 1009/08: *Preliminary Question to ECJ*.
[377] 26/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [26].
[378] BVerfGE, 2 BvR 2728/13 (2014. január 14.), BVerfGE, 2 BvR 2728/13 (*OMT*), BVerGE, 2 BvR 859/15 (2017. július 18.), BVerfGE, 2 BvR 859/15 (*PSPP*).
[379] Uo.
[380] TORRES PÉREZ, Aida: *Spanish Constitutional Court, Constitutional Dialogue on the European Arrest Warrant: The Spanish Constitutional Court Knocking on Luxembourg's Door; Spanish Constitutional Court, Order of 9 June 2011, ATC 86/2011.* European Constitutional Law Review. Volume 8 (2012). 105. p.
[381] 86/2011. TC végzés (2011. június 9.)

összefüggésben. A spanyol testület anélkül, hogy generális jelleggel elköteleződött volna a párbeszéd mellett a jövőre nézve, az alábbi megállapításokat tette a konkrét előterjesztésre tekintettel:

a) Az előterjeszteni kívánt kérdések elbírálása az EUB hatáskörébe tartoznak az EUMSz 267. cikke alapján, hiszen az uniós jog értelmezésére, valamint másodlagos jogforrások érvényességére irányulnak.
b) Az EUB az ún. *Pupino*-ítéletben[382] kimondta a nemzeti jog uniós kerethatározatokkal is konform értelmezési kötelezettségét, mely során, a kerethatározat szövege és célja irányadó, annak érdekében, hogy elérhető legyen a kerethatározat általi eredmény.
c) Megemlíti, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás az uniós jog egységes értelmezéséhez járul hozzá, majd megemlékezik a *CILFIT*-kritériumokról.
d) A *TC* saját kezdeményezői jogkörével összefüggésben kimondja, hogy az EUMSz 267. cikke szerinti olyan bíróságnak minősül, amelynek döntése ellen további jogorvoslati lehetőség nincs. Kérdéses, hogy ez egy *implicit* elismerésnek tekinthető-e a kötelező előterjesztésre nézve.

Ami az előterjeszteni kívánt konkrét kérdéseket illeti, azokhoz a *TC* részletes indokolást adott elő. Ezekből kizárólag a párbeszédhez hozzájáruló elemeket tartom fontosnak kiemelni. Az első kérdéshez – amely a kerethatározat konkrét rendelkezésének értelmezésére irányult – a spanyol AB két, általa lehetségesnek tartott válaszlehetőséget is felvázolt, utalva arra, hogy a kérdéses rendelkezés rendszertani értelmezése lehetővé tenné a spanyol alapjogvédelmi standardok alkalmazását, szemben a szószerinti értelmezéssel, amely kizárja azokat. A második kérdés már a kerethatározat első kérdéssel érintett rendelkezésének Alapjogi Chartában is elismert két alapjoggal, a 47. cikkben biztosított hatékony bírói védelemmel és tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint a 48. cikkben elismert védelemhez való joggal való összeegyeztethetőségére irányult. Az ezen kérdéshez fűzött indokolás kitér a két alapjog lényeges tartalmára a spanyol alapjogvédelem alatt, továbbá kellő részleteséggel mutatja be a – az Alapjogi Chartához fűzött magyarázatra hagyatkozással[383] – az EJEE-t értelmező EJEB-gyakorlatot. Utóbbit az Alapjogi Charta 52. cikk (3) bekezdésére hivatkozással teszi, mely szerint az EJEE-ben is biztosított alapjogok tekintetében a Chartának minimum az EJEE által garantált védelmi szintet kell biztosítani. A spanyol Alkotmánybíróság a saját, majd az EJEB judikatúrájának bemutatását követően

[382] C-105/03. Maria Pupino, 2005. június 16. ECLI:EU:C:2005:386. 43. pont
[383] Magyarázatok az Alapjogi Chartához (2007/C 303/02).

az EUB gyakorlatára fókuszált. Megállapította, hogy a Charta hatályba lépése előtt az EUB a meghallgatáshoz való jogot a hatékony bírói védelemhez való jog immanens részének tekintette, azonban az uniós alapjogi dokumentum hatálybalépése óta erről az EUB nem foglalt állást. A *TC* szerint az EUB előtt megválaszolásra váró kérdés, hogy – hasonlóan a konkrét ügyben irányadó magasabb spanyol mércékhez – magasabb védelmi szintet kíván-e biztosítani, mint az EJEB a Charta és a kérdéses, kerethatározatban foglalt rendelkezés értelmezésével.

A spanyol testület harmadik kérdése az Alapjogi Charta 53. cikkének értelmezésére irányult. Ezen cikk EUB általi értelmezésével a következő 2.3. alpont foglalkozik, annyit azonban jelen pont keretében fontosnak tartok kiemelni, hogy a 53. cikk értelmezésével összefüggésben is több interpretációs lehetőséget vázolt fel a *TC*, kifejezetten kiemelve, hogy megítélése szerint melyik megközelítés biztosítja a magasabb alapjogvédelmi szint érvényesíthetőségét. Utóbbi a jogkereső uniós polgárok szemszögéből egyáltalán nem mindegy. Összegzésképpen megállapítható, hogy a spanyol Alkotmánybíróság mindhárom kérdéshez részletes indokolást fűzött, az egyes alapjogi kérdéseknél tekintettel volt az európai és a spanyol alapjogi standardok egymáshoz közelítéséhez.

(ii) Pár évvel később a spanyol kezdeményezéshez, 2014-ben a magyar Alkotmánybíróság által példának tekintett *BVerfG* is előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése mellett döntött az ún. *OMT*-ügyben, egy esetleges *ultra vires* kontrollal összefüggésben. Ennek bemutatása előtt azonban hangsúlyozandó, hogy a német Alkotmánybíróság már 2010-ben, a *Honeywell*-végzésben kimondta, hogy mielőtt megállapítaná egy uniós aktus *ultra vires* jellegét, köteles a kérdéses aktussal összefüggésben az EUB-hez fordulnia és bevárni annak az Alkotmánybíróságra is kötelező erejű döntését.[384] 2014-ben ezt a kezdeményezési kötelezettséget kiterjesztette az identitásalapú fenntartás esetleges megfogalmazására is, hivatkozva az EUMSz 267. cikk (2), illetve (3) bekezdéseire is.[385] Ebből megítélésem szerint nem következik, hogy a *BVerfG* egyértelműen elköteleződött volna a párbeszéd mellett, kimondva a saját előterjesztői kötelezettségét – a *CILFIT*-kritériumokkal korlátozva – az EUMSz 267. cikk (3) bekezdésére hivatkozással. A német testület hivatkozott az EUMSZ

[384] BVerfGE, 2 BvR 2661/06, (2010. július 6.), Indokolás 60.
[385] BVerfGE, 2 BvR 2728/13 (2014. január 14.), Indokolás 27.

267. cikk (1) bekezdésének mindkét pontjára,[386] elsődleges kérdései az *OMT*-határozat érvényességére vonatkoztak, másodlagos és egyben alternatív kérdései – amennyiben az EUB szerződéskonformnak találja az *OMT*-határozatot – annak értelmezésére.

A *BVerfG* többek között megerősítette a *Honeywell*-döntésben kialakított szigorú mércéket, majd megállapította, hogy amennyiben az Európai Központi Bank túllépte a mandátumát, az egyben a tagállamok gazdaságpolitikai felelősségébe való beavatkozás is. Azt azonban már nem tette hozzá, hogy korábbi gyakorlata alapján ez a demokratikus önrendelkezéshez való jog lényeges tartalmát sérti. A végzés nagyobb részében a testület – az uniós jog értelmezésével – igazolni próbálta, hogy az EKB túlterjeszkedett a mandátumán, valamint az *OMT*-határozat sérti az EUMSZ 123. cikkében kimondott, az uniós költségvetés monetáris finanszírozásának tilalmát, vitatva továbbá a határozat célkitűzéseit. A dialógusra való nyitottságot mutatja az is, hogy a *BVerfG* megkísérelte megadni az *OMT*-határozat olyan értelmezését is, amely az uniós joggal, valamint a *GG*-vel is összhangban lenne. A demokratikus önrendelkezéshez való jog konkrét ügyre vonatkoztatása és a *GG*-vel össze nem egyeztethető korlátozása, valamint az arányosság és (esetlegesen) a szubszidiaritás elveinek értelmezése és alkalmazása ugyanakkor elmaradt.

2017-ben a BVerfG ismét egy *ultra vires* kontroll lehetőségét felvetve fordult az EUB-hez előzetes döntéshozatali kérelemmel.[387] Ebben az esetben kizárólag az EUMSZ 267. cikk (1) bekezdés *a)* pontját – az uniós alapszerződések értelmezését – jelölte meg kérelmének alapjául. Azonban mind az öt értelmezésre vonatkozó kérdés egyben a *PSPP* érvényességét kérdőjelezte meg. Hasonlóan az *OMT*-végzéshez, itt is ismertetésre kerültek az *ultra vires* kontroll alkalmazásának feltételei és a német AB itt is megadta az uniós jog azon értelmezését, amely szerinte megalapozza a *PSPP* érvényességére vonatkozó kérdéseit. Utóbbi körben a testület ismételten foglalkozott az EUMSZ 123. cikkének potenciális sérelmével, valamint az EKB mandátumának szerződésekkel ellentétes kiterjesztésével. Jelentős eltérés az *OMT*-végzéshez képest, hogy a testület nem adta meg a *PSPP* olyan értelmezését, amely az uniós joggal, valamint a *GG*-vel is összhangban lehet, viszont röviden bemutatta, hogy a *PSPP* miként korlátozza a *Bundestag* költségvetési felelősségét, továbbá egy bekezdés erejéig megkérdőjelezte a *PSPP* arányosságát. Végezetül, szintén

[386] Az EUB hatáskörrel rendelkezik előzetes döntés meghozatalára a következő kérdésekben: a) a Szerződések értelmezése; b) az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok jogi aktusainak érvényessége és értelmezése.
[387] BVerfGE, 2 BvR 859/15 (2017. július 18.).

hasonlóan az *OMT*-végzéshez, a demokratikus önrendelkezéshez való jog konkrét ügyre vonatkoztatásával, annak lényeges tartalmának körülhatárolásával, valamint az arányossági teszt körültekintő applikálásával adós maradt a *BVerfG*.

Az előbbiekben bemutatottak alapul szolgálnak a következők átgondolására a magyar AB részéről:

(i) Mindenképpen szükséges kiemelni a német gyakorlatból, hogy az Alkotmánybíróság kezdeményezésére, előzetes döntéshozatali eljárásban született ítéletei az EUB-nek ugyanúgy kötelező erővel bírnak az Alkotmánybíróságra nézve, mint a rendes bíróságokra az általuk kezdeményezett döntéshozatalok vonatkozásában. Ez rögzítést érdemelne a magyar Alkotmánybíróság részéről is.

(ii) A 26/2020. (XII. 2.) AB határozatból nem következik egyértelműen az Alkotmánybíróság előterjesztői kötelezettsége, hiszen a testület mindössze annyit rögzít, hogy *„az Alaptörvény [...] értelmezéséből levezethető az Alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali eljárás-kezdeményezési jogosultsága is.”*[388] E körben megjegyzendő, hogy generálisan, részben az EUMSz 267. cikk (3) bekezdéséből levezetve sem a spanyol, sem a német Alkotmánybíróság nem állapította meg a saját előterjesztői kötelezettségét. Azonban az *ultra vires*, majd az identitáskontroll felhívhatóságának valószínűsítése esetén – tehát konkrét esetekben – a *BVerfG* önkorlátozó jelleggel kimondta az előterjesztői kötelezettségét. Megítélésem szerint a magyar Alkotmánybíróság előterjesztői kötelezettsége – nem csak a kontrollmechanizmusok alkalmazásának esetére[389] – következik az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdéséből. A határozatban a magyar AB kezdeményezői jogosultságát kimondó bekezdést megelőzi a rendes bírósági kezdeményezésre vonatkozó állásfoglalás az Alkotmánybíróság részéről. Eszerint az uniós jog hatékony érvényesülése, az egységes értelmezés és a hatékony jogvédelem a bíróságok közötti intézményesített együttműködésben mint garanciában manifesztálódnak.[390] Ez *mutatis mutandis* igaz az Alkotmánybíróság előtt megforduló alkotmányossági – panaszeljárásban alapjogi – kérdésekre is, amelyeknek uniós jogi vetülete is van.

[388] 26/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [26].
[389] Az EUB gyakorlata ugyanakkor jelenleg kizárólag a nemzeti identitás sérelme esetére teszi kötelezővé a tagállami AB-k döntéshozatal-kezdeményezését, ld. legutóbb: C-448/23. Európai Bizottság kontra Lengyelország, 2025. december 18. ECLI:EU:C:2025:975. 230. pont.
[390] Uo. Indokolás [25].

Meglátásom szerint az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdésében foglalt európai egység megteremtésében való közreműködésből levezethető az Alkotmánybíróság előterjesztői kötelezettsége: a tagállami és uniós alapjogi mércék közelítésének egyik eszköze az autentikus értelmezők közötti párbeszéd, mely egyúttal integrációs felelősség is. Ehhez konvergáló megközelítés olvasható ki a 2/2019. (III. 5.) AB határozatból is.[391] Az Alkotmánybíróság előterjesztői kötelezettsége tehát nem abban a kérdésben ölt testet, hogy az AB az EUMSz 267. cikk (3) bekezdésének értelmezésével, kvázi a rendes bírósági szervezetrendszerbe integrálva magát kimondja, hogy az Alkotmánybíróság olyan bíróság, melynek döntése ellen nincs helye további jogorvoslatnak. Ez a szerepfelfogás egyébiránti is teljesen idegen az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján,[392] másrészről a kezdeményezési kötelezettség nem kizárólag a valódi panasz hatáskörére terjedne ki.

(iii) Ahogyan a rendes bíróságok előterjesztői kötelezettsége alól is vannak kivételek a *CILFIT*-kritériumok formájában, úgy a magyar Alkotmánybíróságnak is az előterjesztést megelőzően meg kellene bizonyosodnia arról, hogy az előtte fekvő, uniós jogi vetülettel rendelkező alkotmányossági – alapjogi – kérdésben az uniós jog, illetve kifejezetten az EUB gyakorlata egyértelmű-e. Ez a vizsgálati szempont a 32/2021. (XII. 20.) AB határozatban egy fél mondat erejéig megjelent már.[393]

(iv) Eljárásjogi szempontból szintén követendő a német és a spanyol megoldás abban a tekintetben, hogy a magyar Alkotmánybíróság az előtte folyamatban lévő ügyet végzéssel felfüggeszti az EUB döntéséig. Ezt az Abtv. 60. §-a[394] kifejezetten

[391] 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [49].
[392] ERDŐS 2022, 100. p. Az Alkotmánybíróság visszatérően hangsúlyozza valódi panaszeljárásban, hogy ezen hatáskörében nem szuperbíróságként, kvázi negyedfokú jogorvoslati fórumként értelmezi a funkcióját. Ld. pl. 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14], 3241/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [13], 3327/2014. (XII. 10.) AB végzés, Indokolás [14], 3259/2015. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [19], 3265/2016. (XII. 14.) AB végzés, Indokolás [21], 3373/2017. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [37], 3382/2018. (XII. 5.) AB végzés, Indokolás [25], 3380/2019. (XII. 19.) AB végzés, Indokolás [16], 3473/2020. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [17], 3553/2021. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [18], 3494/2022. (XII. 20.) AB végzés, Indokolás [12], 3548/2023. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [25], 3463/2024. (XII. 13.) AB végzés, Indokolás [22], 3373/2025. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [29].
[393] 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [64].
[394] *„Az Alkotmánybíróság az eljárását bíróság, hatóság, más állami szerv, az Európai Unió intézménye vagy nemzetközi szerv előtt folyamatban lévő eljárás befejezéséig kivételesen felfüggesztheti, ha az ügy Alkotmánybíróság általi érdemi elbírálása olyan kérdés előzetes eldöntésétől függ, amelyben e szervek előtti eljárás folyamatban van, és a felfüggesztést a jogbiztonság, az indítványozó különösen fontos érdeke, vagy más különösen fontos ok indokolja.”*

lehetővé teszi.[395] Az ugyanakkor megjegyzendő, hogy a hatályos Abtv. 57. § (2) bekezdése jelenleg három esetét ismeri az uniós intézményekhez – köztük az EUB-hez – fordulásnak: nyilatkozattételre felhívás, iratmegküldés, valamint véleménykérés. Szigorú textualista értelmezéssel az EUB kötelező erejű döntése egyik kategóriának sem feleltethető meg, így üdvözlendő lenne az Abtv. párbeszéd-barát módosítása.[396] Ennek ellenére a hatályos rendelkezés uniós jog- és Alaptörvény-konform értelmezésével az Abtv. sem gördít akadályt az AB általi döntéshozatali előterjesztés elé. [397]

(v) A magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában korántsem egyértelmű, hogy a testület milyen szerepet szán a kontrollmechanizmusok esetleges mérlegelése kapcsán az EUB-vel való párbeszédnek. A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat az egyes, fent bemutatásra került kontrollmechanizmusok azonosítása mellett kimondja az EU-n belüli párbeszéd jelentőségét.[398] Azonban pár bekezdéssel később már azt rögzíti, hogy *„a tagállamok közötti alkotmányos párbeszéd tiszteletben tartása mellett vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló hatáskörgyakorlás folytán sérül-e az emberi méltóság, más alapvető jog lényeges tartalma, vagy Magyarország szuverenitása [...], illetve alkotmányos önazonossága.”*[399] Utóbbiból nem a luxemburgi bírósággal való diszkusszió igénye olvasható ki. Ehhez képest a 2/2019. (III. 5.) AB határozat már nagyobb nyitottságot mutatott az EUB-vel való párbeszédre, kiemelve, hogy az esetleges kollíziók feloldására az intézményesített párbeszéd megoldásul szolgálhat a tagállami alkotmány, valamint az uniós jog autentikus értelmezői között.[400] Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis *„[a]z uniós és a hazai normarendszer egymás mellettisége a legtöbb esetben nem okoz alkotmányossági dilemmát, mivel a két normarendszer közös értékrenden alapszik. Ugyanakkor az eltérő mércék alapján eltérő eredményre juthat az Alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága a nemzeti normák megfelelősége tekintetében. [...] [A]z Alaptörvény [...] uniós jogra vonatkozó speciális E) cikke is alkotmányos kötelezettséggé teszi [...] az uniós*

[395] ERDŐS 2022, 102. p.
[396] Uo. 103. p.
[397] Erdős Csaba is a rendelkezés rugalmas értelmezését hangsúlyozza. Ld. ERDŐS 2022, 103. p.
[398] 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [33].
[399] Uo. Indokolás [46].
[400] 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [35].

jognak való megfelelést, ebből következőleg az esetleges kollíziók feloldása az alkotmányos párbeszéd tiszteletben tartása mellett lehetséges."[401]

Egy évvel később, a 26/2020. (XII. 2.) AB határozat szintén az időközben módosított E) cikk (2) bekezdésében kimondott korlátok uniós átlépése esetére mondta ki példálódzó jelleggel a döntéshozatal kezdeményezésének jogosultságát. A 32/2021. (XII. 20.) AB határozat azonban visszatért a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat megközelítéséhez és a tagállamok közötti párbeszédet nyomatékosította a kontrollmechanizmusok felhívhatósága kapcsán.[402] Az előbbieket összegezve, az Alkotmánybíróságnak vissza kellene térnie a 2/2019. (III. 5.) AB határozatban megfogalmazott, a párbeszédre nyitottságot tanúsító álláspontjához. A döntéshozatal-kezdeményezés körében helyesebb irány az esetleges kollíziók feloldására való készség és törekvés mint a potenciális *„kollíziós veszélyhelyzet"* hangsúlyozása. Tehát nem figyelmen kívül hagyható szempont az előzetes döntéshozatali eljárás *„normakollíziókat semlegesítő funkciója."*[403]

(vi) Ami már a konkrét alkotmánybírósági kérdésfeltevést és az ahhoz fűzött indokolást érinti, az alapjogi, valamint az identitáskontrollnál üdvözlendő gyakorlat a fentiekben bemutatott spanyol kezdeményezés. A kérdések nem önmagukban állnak, hanem a hozzájuk fűzött indokolásban egyúttal mérlegelésre kerülnek az összeegyeztetendő alapjogi mércék: a tagállami, az uniós, valamint az EJEB mércéi, különös tekintettel a kérdéses alapjogok lényeges tartalmára. Itt kiemelést érdemel, hogy az EUB a tagállami alapjogi mércékről hiteles képet az alkotmánybíróságoktól kaphat, így az előzetes döntéshozatali eljárás *„információs csatornaként"* is értelmezhető.[404] Nem elhanyagolható tényező az sem, hogy az elsődleges uniós jogforrásokban visszaköszönő tagállami közös alkotmányos hagyományok mint megismerési jogforrás[405] autentikus tartalmát a tagállami alkotmánybíróságok határozzák meg. A tagállami alapjogi hagyományokkal

[401] Uo.
[402] 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [24].
[403] ORBÁN 2025, 62. p.
[404] Uo.
[405] LÁNCOS Petra Lea: *A „tagállamok közös alkotmányos hagyományai" mint az európai alkotmányos dialógus sarokkövei.* Pázmány Law Working Papers. 2020/09. https://publikacio.ppke.hu/id/eprint/1614/1/PLWP_2020-09_Lancos.pdf (Utolsó letöltés ideje: 2025. november 30.)

konform értelmezési technika az EUB gyakorlatában[406] erősítheti az integrációs jogrend, valamint az uniós alapértékek védelmének legitimációját.[407]

(vii) Az esetleges szuverenitás és az *ultra vires* fenntartással összefüggő döntéshozatali kezdeményezés más szempontok mérlegelését teszi szükségessé és – mint fentebb kifejtésre került – nem kívánja meg a forrásplurális alapjogi standardok mérlegelését. A *BVerfG OMT*-végzésében előremutató elem a *GG*-vel (és potenciálisan az uniós joggal is) konform értelmezés megadása, ez nemcsak alapjogi, hanem hatásköri kérdésekben ugyancsak lehetőséget ad a hatékony bírósági párbeszédre. Ugyanakkor megfigyelhető, hogy míg az *OMT*-végzésben a német AB egyáltalán nem foglalkozik az arányosság elvével, addig a *PSPP*-végzésben is csak egy bekezdést szán a kérdésnek. A hatékony párbeszédnek ugyanakkor elemi feltétele, hogy a párbeszédben álló felek hasonló eljárásjogi keretrendszerben vizsgálják ugyanazon kérdést. Az EU és a tagállamai közötti hatásköri dilemmáknál ennek alapja az arányosság elve és a szubszidiaritás elve. Ezért meglátásom szerint az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése során a magyar AB-nek – összhangban ugyanezen fejezet 1.1. alpontjában foglaltakkal – alapvetően az EUSZ 5. cikke szerinti arányossági vizsgálat keretrendszerében kellene vizsgálódni és megfogalmaznia a hatásköri kérdéseit és esetleges aggályait az EUB felé. Emellett, amennyiben az AB úgy ítéli meg, jelezni és kellő részletességgel igazolni kellene az EUB felé, ha az uniós hatáskör-gyakorlás a demokratikus önrendelkezéshez való jog lényeges tartalmát sérti. Ez lehetőséget adna az EUB-nek arra, hogy hasonló, már az uniós szerződésekben rögzített szempontok és egyben eljárási elemek mentén folytassa vizsgálatát és adja meg válaszát, figyelemmel az uniós hatáskör-gyakorlás abszolút korlátjaira.

(viii) Várnay Ernő és Chronowski Nóra szerint az Abtv. 2026. augusztus 25-ig hatályban lévő 38/A. §-a[408] szerinti, ún. előzetes európai uniós értelmező véleményről szóló

[406] T-112/98. Mannesmannröhren-Werke kontra Európai Közösségek Bizottsága, 2001. február 20. ECLI:EU:T:2001:61, 59–60. pontok. Ld. GOMBOS Katalin: *Európai jog – Az Európai Unió jogrendszere.* Wolters Kluwer. Budapest, 2019. 178. p.

[407] ORBÁN 2025, 62. p.

[408] „Az Alkotmánybíróság az Európai Unió Bírósága megkeresésére és az uniós alapító szerződésekben biztosított hatáskörének tiszteletben tartása mellett Magyarország *a)* alkotmányos berendezkedése, ideértve az alapvető állami funkciói – köztük az állam területi integritásának biztosítása, a közrend fenntartása és a nemzeti biztonság védelme –, *b)* alkotmányos *ba)* rendje, *bb)* követelményei, és *bc)* hagyományai, *c)* nemzeti identitása, *d)* szuverenitása, *e)* népességére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési joga, *f)* Alaptörvényében védett

döntést mint újabb, majd hatályon kívül helyezett alkotmánybírósági hatáskört az AB által kezdeményezett előzetes döntéshozatal, valamint az EUB eljárási szabályzatának 101. cikke körében volt érdemes értékelni.[409] Utóbbi szerint az EUB az előtte folyamatban lévő ügyben *„felvilágosítást kérhet a kérdést előterjesztő bíróságtól"* [101. cikk (1) bekezdés]. Ezt az értelmezést alátámasztja az EUB *„uniós alapító szerződésekben biztosított hatáskörének tiszteletben tartása"* kitétel az Abtv.-ben. Ezenfelül az értelmezés körébe vonható kérdések lefedik az uniós alapjogi standardokhoz, valamint a kontrollmechanizmusokhoz való hozzáférést is. Ezen hatáskör ilyen irányú megközelítése hozzájárulhatott volna a két bíróság közötti párbeszéd minőségének javításához azzal, hogy amennyiben az AB kezdeményezése tisztázatlan kérdést hagy maga után, az pótolható az EUB megkeresésére adott válaszában.

2.3. Az európai alapjogvédelmi standardok – Az Alapjogi Charta és az Emberi Jogok Európai Egyezménye

Mint fentebb kiemelésre került, jelen alpont jelentősége kizárólag az alapjogi, valamint az identitáskontroll körében értékelendő, hiszen a szuverenitáskontrollal felmerülő alapjogsérelem eldöntése nem igényli a többszintű alapjogvédelmi nézőpontot. Tételmondatként azonban rögzíteni szükséges, hogy *„[a]z értékközösségen alapuló jogközösség számára fontos az alapjogok megfelelő dogmatikai alapon való kezelése, hiszen a demokratikus jogok érvényesülése csak az uniós és a tagállami jog együtt dolgozása révén, egyfajta koegziszteniájukban[410] valósulhat meg."*[411] Már a magyar Alkotmánybíróság megfogalmazásában, *„[a]z uniós és a hazai normarendszer egymás mellettisége a legtöbb esetben nem okoz alkotmányossági dilemmát, mivel a két normarendszer közös értékrenden*

alapvető jogok és szabadságok, valamint emberi méltóság értelmezésére vonatkozóan előzetes véleményt nyilvánít az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából, ha az Európai Unió Bírósága előtt folyamatban lévő ügyben történő döntéshozatallal összefüggésben felmerül ezen kérdések érintettsége, és az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből."

[409] VÁRNAY Ernő – CHRONOWSKI Nóra: *Preparing for Constitutional Dialogue with the CJEU or Sharpening the Hungarian Sword Against EU Law?* https://jog.tk.elte.hu/blog/2024/09/constitutional-dialogue-or-sharpening-sword (Utolsó letöltés ideje: 2026. május 25.).

[410] VÖRÖS Imre: *Európai jog – magyar jog: konkurencia vagy koegzisztencia.* Jogtudományi Közlöny. 2011/7-8. sz. 369-401. pp. Vörös Imréhez hasonlóan a kooperatív európai alkotmányosságot hangsúlyozza Sajó András is, ld. SAJÓ András: *Miért nehéz tantárgy az együttműködő alkotmányosság?* Fundamentum 2004/3. 89. p.

[411] ORBÁN 2025, 26. p.

alapszik."[412] Mint ahogyan a befogadásról szóló II. fejezet hangsúlyozta, az uniós alapjogi standardoknak való megfelelés vizsgálata eljárásjogi – és materiális – szempontból összeforr az alapjogi és identitáskontroll szükségességének mérlegelésével. Ugyanis egy tagállami alkotmánybíróság nem dönthet sem az alapjogi, sem identitáskontroll felhívásáról, anélkül, hogy ne bizonyosodna meg előtte az Alapjogi Charta égisze alatt kidolgozott alapjogvédelmi szintről (szintén összemérve azt a tagállami alkotmány által garantált védelmi szinttel). Ez a vizsgálat a magyar Alkotmánybíróság által is elismert axiológiai hasonlóság miatt a legtöbb esetben arra vezet, hogy az alapjogok és alkotmányos érték-mércék összhangban vannak vagy összhangba hozhatóak, tehát nincs szükség az uniós jog elsőbbségének korlátozására.

A fent kimondott koegzisztencia és a hatékony regionális (európai) alapjogvédelem záloga ezeknek az alapjogi standardoknak és (alkotmányos) értékeknek az egymáshoz való közelítése. Ez egyrészről biztosítéka lehet az uniós joggal szembeni kontrollmechanizmusok felhívhatóságának minimalizálására (vagy akár teljes elkerülésére), ezzel egyidejűleg pedig a politikai integráció megerősítésének. Ennek elengedhetetlen eleméül szolgálhat az európai bíróságok közötti hatékony párbeszéd, amelyben az EJEB is – az alább bemutatásra kerülő szempontoknak köszönhetően – jelentős szerepet kap. A bíróságok közötti európai alkotmányos párbeszéd nem kizárólag a korábbiakban bemutatott EUB előtt kezdeményezhető vagy kötelezően kezdeményezendő előzetes döntéshozatali eljárásból vagy az EJEB-től kérhető tanácsadói véleményből áll. Annak szintén elementáris részét képezi egymás döntéseinek figyelembevétele, alkalmazása, valamint az azokból adódó következtetések levonása. Chronowski Nóra és Vincze Attila megfogalmazásában *„[p]árbeszédnek általános értelemben az tekinthető, amikor két vagy több résztvevő az egyenjogúság alapján, azonos vagy közel azonos pozícióban, nézeteit kicserélve megegyezést keres, általában azért, hogy valamely közös eredményt érjen el."*[413] Utóbbi az európai bíróságok és a nemzeti alkotmánybíróságok, (továbbá mint láthattuk, a rendes bíróságok) relációjában a konkrét ügyeken keresztül megvalósuló alapjogvédelem, egymás gyakorlatának érdemi figyelembevételével.[414]

[412] 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [35].
[413] CHRONOWSKI NÓRA – VINCZE ATTILA: *Alapjogvédelem, szuverenitás, alkotmányos önazonosság: az uniós jog érvényesülésének új határai?* In: Chronowski Nóra (szerk.): Szuverenitás és államiság az Európai Unióban: Kortárs kérdések és kihívások. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2017. 120. p.
[414] Uo. 121. p.

A fenti definíció szerinti párbeszéd iránti nyitottság különböző szerződéses és alkotmányos rendelkezésekből fakadó előzetes elköteleződés[415] is. Az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdésében kimondott európai egység kiteljesedése iránti elköteleződésből következik az uniós alapjogi standardok figyelembevételének kötelezettsége – az Alkotmánybíróság megfogalmazásában az ún. *„kooperatív jogértelmezési kötelezettség,”*[416] –, míg a Q) cikk (2) bekezdéséből[417] az EJEE-t autentikusan értelmező EJEB által kialakított alapjogi mércék tisztelete. Az uniós alapjogvédelem primer (uniós jogforrási) dokumentuma az Alapjogi Charta, melynek címzettjei elsődlegesen *„az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.”*[418]

A két európai alapjogvédelmi rezsim több ponton is összeér: az EUSZ 6. cikk (3) bekezdése alapján az alapvető jogok uniós meghatározásánál figyelembeveendő az EJEE. Ennél konkrétabban fogalmaz az Alapjogi Charta annak kimondásával, hogy a Charta az EJEE-ben is garantált alapjogok tekintetében minimum azonos tartalmat és terjedelmet biztosít.[419] A két védelmi rendszer szorosabb összetartozása valósulna meg, ha az Unió az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésében foglalt szerződéses kötelezettségének teljesítésével csatlakozna az EJEE-hez.[420] Emellett a hatékony bírósági párbeszéd intézményéül szolgálhatna az EJEE 16. Kiegészítő Jegyzőkönyvéhez (a továbbiakban: 16. KJK) történő csatlakozása az EU-nak, valamint valamennyi uniós tagállamnak. A kézirat lezártának időpontjáig ugyanis tizenkét uniós tagállam,[421] köztük Magyarország még nem ratifikálta a 16. KJK-t. Utóbbi alapján ugyanakkor a Magas Szerződő Feleknek lehetősége van arra, hogy azok legmagasabb szintű bíróságai, az előttük folyamatban lévő ügyben, nem kötelező erejű tanácsadó vélemény kibocsátását kérjék az EJEB-től az EJEE-ben és az ahhoz fűzött jegyzőkönyvekben meghatározott jogok és szabadságok értelmezésével és alkalmazásával összefüggő elvi kérdésekben. Ez az eljárásjogi lehetőség több részes fél bíróságának, így míg Magyarország esetében az Alkotmánybíróságnak, valamint a Kúriának, addig az Unió esetében az EUB-

[415] Sajó András és Uitz Renáta az alkotmányosságra általánosságban használja az előzetes elköteleződés kifejezést: SAJÓ András – UITZ Renáta: *A szabadság alkotmánya – Bevezetés a jogi alkotmányosságba.* HVG-ORAC. Budapest, 2019. 66. p.
[416] 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [21].
[417] *„Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”*
[418] Alapjogi Charta 51. cikk (1) bekezdés.
[419] Alapjogi Charta 52. cikk (3) bekezdés.
[420] Ezt az EUB a 2/13. sz. véleményével megakadályozta. Ld. részletesebben: CHRONOWSKI 2022, 73. p.
[421] Ausztria, Bulgária, Csehország, Ciprus, Dánia, Horvátország, Írország, Lengyelország, Magyarország, Málta, Németország, Portugália. Ld. https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list;?module=signatures-by-treaty&treatynum=214 (Utolsó letöltés ideje: 2026. május 23.).

nek is biztosítható a Jegyzőkönyvhöz történő csatlakozással. Ez egy intézményesített formájú együttműködést biztosítana a párbeszédben álló bíróságok között, melynek keretében közelítene lehetne egymáshoz az alapjogi standardokat. Itt kiegészítő jelleggel szükséges megemlíteni, hogy a Chartában foglalt jogok értelmezéséhez nem kizárólag az EJEE szerinti sztenderdek alkalmazandóak, hanem a tagállamok közös alkotmányos hagyományai is. [422]

Az utóbbi kapcsán ismételten említést érdemel az Abtv. 2026. augusztus 25-ig hatályban lévő 38/A. §-a szerinti, volt magyar alkotmánybírósági hatáskör. Ahol meglátásom szerint a tagállami alkotmányos hagyományok nagy jelentőséget kaphatnak, az az AB értékorientált gyakorlata, amely egyelőre két EUB eljárástípusban, az előzetes döntéshozatali, valamint a kötelezettségszegés megállapítása szerinti eljárásban formálódik. A tagállami, valamint uniós értékek közelítése a hatékony bírói párbeszédben valósulhatna meg. Azonban, ha nem az előző alpontban bemutatott, az AB által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárásban az EUB által kért felvilágosításból indulunk ki, akkor ezen új, majd hatályon kívül helyezett alkotmánybírósági hatáskör máris nehezebben magyarázható az uniós alapító szerződések módosításának hiányában.[423] Utóbbiakban való *explicit* felhatalmazás nélkül az EUB nem tud az AB-hoz fordulni, ha nem az AB kezdeményezett előtte eljárást. Már pedig az Abtv. nem szűkítette le az utóbbi szcenárióra[424] az EUB AB-hoz fordulását. Ennyiben mindenképpen kétségeket hagy maga után az AB ezen volt hatásköre mögötti jogalkotói szándék.

Tehát amikor a magyar Alkotmánybíróság mérlegeli az alapjogi vagy az identitáskontroll felhívásának szükségességét, köteles figyelembe venni – az EJEB mércéket is inkorporálva – az Alapjogi Charta égisze alatt kimunkált alapjogvédelmi szintet. Ez a feladat azonban két Charta-értelmezési kérdés vizsgálatát mindenképpen szükségessé teszi. Egyrészről vizsgálandó, hogy mit jelent *„az uniós jog végrehajtása,”* hiszen ebből fakad a Charta tagállami alkalmazásának kötelezettsége a Charta 51. cikk (1) bekezdése alapján, így a Charta égisze alatt kidolgozott alapjogvédelmi standardok mérgelésének kötelezettsége is ebből következik. Másrészről az EUB gyakorlatában kérdésként merült fel többízben, hogy

[422] Alapjogi Charta 52. cikk (4) bekezdés.
[423] GRABENWARTER, Christoph et al.: *The Role of the Constitutional Courts in the European Judicial Network.* European Public Law Vol. 27, No. 1, 2021. 51. p.
[424] Vö. „[A]z Európai Unió Bírósága előtt folyamatban lévő ügyben történő döntéshozatallal összefüggésben felmerül ezen kérdések érintettsége.”

mi a teendő, amennyiben egy tagállam magasabb alapjogvédelmi szintet biztosít egy konkrét alapjog vonatkozásában, mint a Charta. Ez már konkrétan az uniós jog elsőbbségével szemben megfogalmazható korlátozások körét érinti az alapjogi és identitáskontroll körében. Az alábbiakban ezek rövid összefoglalása következik. A kettő vizsgálat abban a tekintetben is összeforr, hogy ezen rendelkezések EUB általi értelmezése következetes és párbeszédre nyitott kell, hogy legyen. Egyfelől, a Charta alkalmazási köre egyértelmű kell, hogy legyen a tagállami (alkotmány)bíróságok számára, akik utána kötelesek az uniós standardok alapos mérlegelésére. Másfelől nyitottságot kell mutatni a párbeszéd által formált magasabb alapjogvédelmi szint befogadására, az alkotmányos tanulásra,[425] amelynek feltétele a *„bírói/bírósági ego”*[426] félretétele az egymással párbeszédben álló felek részéről.

2.3.1. A tagállamok mint az Alapjogi Charta címzettjei [Charta 51. cikk (1) bekezdés]

Ahogyan a fentiekben bevezetésre került, az Alapjogi Charta 51. cikk (1) bekezdése szerint a Charta elsődleges címzettjei az Unió intézményei, szervei és hivatalai. Ehhez képest annyiban címzettek a tagállamok, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Tekintettel arra, hogy a szakirodalomban[427] kellőképpen tárgyalt kérdés az, hogy az EUB hogyan értelmezi az uniós jog végrehajtását mint a Charta tagállami alkalmazási kritériumát, így az alábbi bemutatás kizárólag a luxemburgi gyakorlat legfontosabb fordulópontjaira és esetköreire szorítkozik. Annyi mindenképpen megjegyzendő, hogy abban az esetben, ha kizárólag a szigorú textualista értelmezésre szorítkozunk az uniós jog tagállami végrehajtásával összefüggésben, akkor lényegében olyan alkalmazási kört határozunk meg, amely szűkebb körű, mint a Charta hatálybalépése előtt biztosított uniós alapjogvédelem határai, amikor

[425] CHRONOWSKI 2022, 20. p.
[426] WEILER, Joseph H. H.: Editorial: *Judicial Ego.* International Journal of Constitutional Law. 2011/1. 1-4. pp.
[427] Pl. CHRONOWSKI 2022, 75-78. pp., JAKAB, András – KIRCHMAIR, Lando: *Two Ways of Completing the European Fundamental Rights Union: Amendment to vs. Reinterpretation of Article 51 of the EU Charter of Fundamental Rights.* Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 24 (2022). 245-248. pp., LOCK, TOBIAS: *Article 51 CFR.* In: Kellerbauer, Manuel – Klamert, Marcus – Tomkin, Jonathan (szerk.): The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary – Second Edition. Oxford University Press, 2024. 598-606. pp., SILVEIRA, ALESSANDRA: *Article 51 – Field of Application.* In: Alessandra Silveira et al. (szerk.): The Charter of Fundamental Rights of the European Union: A Commentary. JustGov/ UMinho Law School, 2024. 466-476. pp. VARGA Zsófia: *Az Alapjogi Charta alkalmazási köre I. Európai Jog* 2013/5. 17-29. pp., VARGA Zsófia: *Az Alapjogi Charta alkalmazási köre II.* Európai Jog 2013/6. 12-22. pp., HAMUĽÁK, Ondrej – SULYOK, Márton – KISS, Lilla Nóra: *Measuring the ’EU’clidean Distance between EU law and the Hungarian Constitutional Court – Focusing on the Position of the EU Charter of Fundamental Rights.* Czech Yearbook of Public and Private International Law. Vol. 10, 2019. 138-142. pp.

még az alapjogok az unió általános elvei közé tartoztak.[428] Ez azonban nehezen egyeztethető össze az alapjogok uniós közös érték-jellegével. Ezért sem lehet véletlen, hogy a Chartához fűzött magyarázatok a *„tagállamok uniós jog alkalmazási körében”* való eljárását hangsúlyozza.[429] E körben három eset különböztethető meg a luxemburgi judikatúrában:

(i) az uniós jog végrehajtása;

(ii) az uniós alapszabadságok korlátozása, valamint

(iii) egy bizonytalan harmadik kategória, melyben egyrészről az uniós jogon alapuló tagállami felelősség megállapítására vonatkozó eljárás procedurális kritériumoknak való megfelelésének,[430] másrészről – inkább zárványként megjelenve a joggyakorlatban – a nemzeti és uniós szabályozás közötti tárgyi átfedés esetei[431] tartoznak.[432]

A következőekben az (i) és (ii) pontban foglalt esetek rövid összefoglalására vállalkozom.

(i) Az első esetkörnél az ún. *„agency situation”* formula alkalmazásáról van szó.[433] Irányelvek tagállami jogrendszerbe történő átültetésénél a nemzeti jogalkotó kötött a Chartához, míg rendelet esetében azok közvetlenül hatályosulnak a tagállami jogrendszerben, így megteremtve a Charta alkalmazásának kötelezettségét.[434] Az ún. *Fransson*-ítéletben az EUB lényegében egyenlőségjelet tett az uniós jog végrehajtása, valamint alkalmazása közé,[435] kimondva, hogy *„ha valamely nemzeti szabályozás az uniós jog alkalmazási körébe tartozik, a Charta által biztosított alapvető jogokat tiszteletben kell tartani, nem állhat fenn olyan tényállás, amelyre anélkül vonatkozna az uniós jog, hogy az említett alapvető jogokat alkalmazni kellene. Az uniós jog alkalmazhatósága magában foglalja a Charta által biztosított alapvető jogok alkalmazhatóságát.”*[436] Ehhez képest egy évvel később, az. ún. *Siragusa*-[437] és *Hernández*-ítéletekben[438] már egy árnyaltabb megközelítést alkalmaz az EUB, rögzítve a Charta tagállamok általi alkalmazásának

[428] JAKAB – KIRCHMAIR 2022, 245. p., LOCK 2024, 600. p.
[429] Magyarázatok az Alapjogi Chartához (2007/C 303/02). Magyarázat az 51. cikkéhez.
[430] Pl. C-279/09. DEB mbH és Bundesrepublik Deutschland, 2010. december 22. ECLI:EU:C:2010:811. 30-33. pontok.
[431] C-555/07. Seda Kücükdeveci és Swedex GmbH & Co. KG, 2010. január 19. ECLI:EU:C:2010:21. 22-25. pontok. Megjegyzendő, hogy Tobias Lockkal ellentétben Varga Zsófia a Kücükdeveci-ítéletet az „agency-szituáció” esetkörébe sorolja, ld. VARGA 2013, 20. p.
[432] Csoportosítás: LOCK 2024, 601-604. pp.
[433] CHRONOWSKI 2022, 75. p., LOCK 2024, 601. p.
[434] CHRONOWSKI 2022, 75. p.
[435] Uo. 76. p.
[436] C-617/10. Åklagaren és Hans Åkerberg Fransson, 2013. február 26. ECLI:EU:C:2013:105. 21. pont.
[437] C-206/13. Cruciano Siragusa és Regione Sicilia, 2014. március 6. ECLI:EU:C:2014:126. 24-26. pontok.
[438] C-198/03. Hernández és mások, 2014. július 10. ECLI:EU:C:2014:2055. 36. pont.

szempontjait: (a) a kérdéses jogszabály célja valamely uniós jogi rendelkezés végrehajtása; (b) olyan célokat követ, amelyek nem tartoznak az uniós jog hatálya alá, abban az esetben is, ha indirekt módon képesek befolyásolni az EU jogát, valamint (c) vannak-e az adott tárgykörre vonatkozó, illetve azt érinteni képes konkrét uniós szabályok.[439] Önmagában az a tény, hogy egy tagállami intézkedés az Unió hatásköreinek területére esik, automatikusan nem vonja azt az uniós jog hatálya alá, ebből következően nem teszi alkalmazhatóvá a Chartát.[440] Chronowski Nóra szerint pár évvel később, az ún. *Berlioz*-ítéletben[441] az EUB azonban visszatért a *Fransson*-ítéletben kimondott mércékhez.[442]

(ii) A második esetkörben már többször megállapítást nyert, hogy az uniós alapszabadságok tagállamok általi korlátozása is megalapozza a Charta tagállami alkalmazandóságát. Hasonlóan az agency-szituációhoz, az ún. derogációs eseteknél sem teljesen következetes a joggyakorlat.[443] Általánosságban elmondható, hogy az alapszabadságokat érintő ügyek jelentős részében bármely (potenciális) határon átnyúló elem fennállása elég ahhoz, hogy az ügy az uniós jog és így a Charta hatálya alá tartozzon.[444] Ehhez képest kiugró megállapítást foglal magába az ún. *Dano*-ítélet,[445] melyben az EUB – határokon átívelő elem ellenére – kimondta, hogy a *„különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokra”* való jogosultság feltételeinek megállapítása a tagállamok feladata, nem a másodlagos uniós jog által meghatározottak, ekként nem alkalmazható a Charta sem.[446]

Összegzésképpen megállapítható, hogy az EUB gyakorlata nem jelöli ki egyértelműen a tagállamok számára azon esetköröket, melyekben a Charta alkalmazása kötelező. Meglátásom szerint a Charta 51. cikkében foglalt korlátokat érdemes lenne az EUSZ 2. cikkével összhangban értelmezni,[447] amely kizárja e cikk olyan értelmezését, amely szűkebb körű alkalmazási kört biztosít a Chartának – ezzel egyúttal szűkebb körű uniós

[439] SILVEIRA 2024, 468. p.
[440] Uo.
[441] C-682/15. Berlioz Investment Fund SA és Directeur de l’administration des contributions directes, 2017. május 16. ECLI:EU:C:2017:373. 39-41. pontok.
[442] CHRONOWSKI 2022, 78. p.
[443] LOCK 2024, 603. p.
[444] Uo. Ld. C-60/00. Carpenter és Secretary of State for the Home Department, 2002. július 11. ECLI:EU:C:2002:434., C-390/12. Pfleger és mások, 2014. április 30. ECLI:EU:C:2014:281., C-709/20. CG és The Department for Communities in Northern Ireland, 2021. július 15. ECLI:EU:C:2021:602.
[445] C-333/13. Dano és Jobcenter Leipzig, 2014. november 11. ECLI:EU:C:2014:2358.
[446] Uo. 87-90. pontok. LOCK 2024, 603. p.
[447] Jakab András és Lando Kirchmair is (részben) az EUSZ 2. cikke alapján tartja újraértelmezendőnek a Charta 51. cikkét. Ld. JAKAB – KIRCHMAIR 2022, 249-260. pp.

alapjogvédelmet a tagállamokkal szemben –, mint a Charta hatályba lépése előtt időszak. Az ilyen értelmezés nem összeegyeztethető a kérdéses bekezdés objektív teleologikus értelmezésével. Egyébiránt az EUSZ 2. cikkével korrelációt kimondó megközelítés eddig nem jelent meg az EUB gyakorlatában.

2.3.2. A magasabb tagállami alapjogvédelmi szint megengedhetőségének kérdése (Charta 53. cikk)

Az Alapjogi Charta 53. cikke szerint a Charta *„egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, mint amely szűkíti vagy hátrányos érinti azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket – saját alkalmazási területükön – az Unió joga, a nemzetközi jog, a tagállamok alkotmányai, illetve az Unió vagy a tagállamok mindegyikének részességével kötött nemzetközi megállapodások, így különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény elismernek.”* A 53. cikk szigorú textualista értelmezésével tehát arra lehet következtetni, hogy a Charta egyértelműen megengedi a magasabb tagállami alapjogvédelmi szintet. Ez abból is fakad, hogy a fent bemutatott forráspluralizmus jellemzi a Charta értelmezését, tehát a források (pl. tagállami vagy EJEE) közül az alkalmazandó, amelyik magasabb védelmi szintet biztosít egy konkrét alapjog számára.[448] Az EUB gyakorlata ugyanakkor korántsem egyértelmű a magasabb tagállami alapjogvédelmi szint megengedhetőségével összefüggésben, tekintettel arra, hogy az megtörné az uniós jog abszolút primátusát és egységes tagállami érvényesülését.

Az alapügynek (és lényegében az egyetlen olyannak, ahol az EUB ténylegesen értelmezte a Charta kérdéses cikkét[449]) számító *Melloni*-ítéletben a luxemburgi bíróság kimondta, hogy a Charta 53. cikkét nem lehet úgy értelmezni mint amely *„általános jelleggel lehetővé teszi a tagállam számára, hogy az alapvető jogoknak az alkotmánya által biztosított védelmi szintjét alkalmazza, ha ez a szint magasabb, mint ami a Chartából következik, és adott esetben akadályozza meg az uniós jogi rendelkezések alkalmazását.”*[450] Tehát a magasabb tagállami alapjogvédelmi mércék csak abban az esetben alkalmazhatóak, amennyiben azok nem

[448] SILVEIRA 2024, 467. p.
[449] KOS, Marjan: *Stuck Between Unity and Diversity: Squeezing the EU Charter Between the Floor and the Ceiling*, VerfBlog, 2024/11/02, https://verfassungsblog.de/stuck-between-unity-and-diversity/, DOI: 10.59704/eddf6191e01d8902.
[450] C-399/11. Stefano Melloni kontra Ministerio Fiscal, 2013. február 26. ECLI:EU:C:2013:107. 56. pont.

veszélyeztetik az uniós jog elsőbbségét, egységességét és hatékonyságát.[451] Ez az 53. cikk ortodox értelmezése, amely az uniós jogrend *sui generis* jellegével összhangban interpretálja az 53. cikket.[452] Ez az értelmezés egy évvel később, az EU EJEE-hez csatlakozását megakadályozó 2/13. sz. véleményben,[453] valamint 2018-ban,[454] 2019-ben,[455] és 2021-ben[456] is megerősítést nyert az EUB gyakorlatában.

Bár az ún. *Taricco*-ítéletekben az EUB egyszer sem hivatkozott a Charta 53. cikkére, egyes szakirodalmi források[457] mégis érdemesnek tartják ezen ítéletek e cikkel összefüggésben történő értékelését is. Míg a *Taricco* I-ítéletben az EUB kimondta, hogy a nemzeti bíróságok kötelesek eltekinteni mindazon nemzeti (büntető)jogi szabályozás alkalmazásától, amelyek megakadályozzák a tagállamot attól, hogy az EU pénzügyi érdekeinek védelmére vonatkozó kötelezettségeinek eleget tegyen.[458] Emellett az is megállapításra került, hogy nem sértené a Charta 49. cikkében kimondott tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részjogosítványát képező törvényesség elvét, hiszen a nemzeti bíróságok tagállami rendelkezéstől való eltekintése *„kizárólag azzal a hatással jár, hogy egy felfüggesztett büntetőjogi eljárás keretében nem rövidíti le az általános elévülési időt, hogy lehetővé teszi a bűncselekmények miatti hatékony büntetőeljárásokat, valamint adott esetben biztosítja azon szankciók egyenlő bánásmódját, amelyek az Unió, illetve az Olasz Köztársaság pénzügyi érdekeinek védelmére irányulnak.”*[459]

Nem sokkal később, ugyanezen kérdésben az olasz Alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett az EUB előtt, kimondva, hogy a *Taricco* I-ítéletben foglalt luxemburgi értelmezés nem feltétlenül egyeztethető össze az olasz törvényesség-

[451] Uo., 60. pont.
[452] MILLET, FRANÇOIS-XAVIER: *Why Article 53 of the Charter Should Ground the Application of National Fundamental Rights in Fully Harmonised Areas.* In: Michal Bobek – Jeremias Adams-Prassl (szerk.): The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States. Hart Publishing, 2020. 445. p.
[453] C-2/13. sz. vélemény, 2014. december 18. ECLI:EU:C:2014:2454. 188. pont.
[454] C-612/15. Kolev és mások, 2018. június 5. ECLI:EU:C:2018:392. 75. pont.
[455] C-476/17. Pelham és mások, 2019. július 29. ECLI:EU:C:2019:624. 80. pont.
[456] C-357/19. PM és mások, 2021. december 21. ECLI:EU:C:2021:1034. 211. pont.
[457] MILLET 2020, 452-455. pp., MARINA CANOTILHO – SERGIO MAIA TAVARES MARQUES: *Article 53 – Level of Protection.* In: Silveira et al. (szerk.) 2024, 495-497. pp., KOS 2024, BURCHARDT, Dana: *Belittling the Primacy of EU Law in Taricco II*, VerfBlog, 2017/12/07, https://verfassungsblog.de/belittling-the-primacy-of-eu-law-in-taricco-ii/, DOI: 10.17176/20180907-161259-0.
[458] C-105/14. Taricco és mások, 2015. szeptember 8. ECLI:EU:C:2015:555. 49. pont.
[459] Uo., 55. pont.

elvvel.[460] Amellett, hogy az EUB formálisan megerősítette a *Melloni*-doktrínát,[461] az is kimondásra került, hogy *„[a]mennyiben a nemzeti bíróság [...] arra a megállapításra jut, hogy a büntető törvénykönyv szóban forgó rendelkezései alkalmazásának mellőzésére vonatkozó kötelezettség sérti a bűncselekmények és büntetések törvényességének elvét, nem köteles eleget tenni e kötelezettségnek, még akkor sem, ha e kötelezettségnek való megfelelés lehetővé tenné az uniós joggal összeegyeztethetetlen nemzeti helyzet orvoslását.”*[462] Tehát a magasabb tagállami alapjogvédelmi mérce „megtörheti” az EU pénzügyi érdekeinek védelmét és ezzel az uniós jog elsőbbségét, egységességét és hatékonyságát.

Meglátásom szerint a Charta 53. cikkének EUB általi értelmezése átgondolásra szorul. Egyrészről a magasabb tagállami (esetlegesen EJEB) standardok alkalmazásának ilyen korlátozása jelentős akadályt gördít a már bemutatott értékválasztások mérlegelhetősége, tehát lényegében az európai bíróságok által alkalmazott szükségességi-arányossági teszt elé. Ezzel szemben a 53. cikk pluralista értelmezése pont azt jelentené, hogy az EU az európai alapjogi forráspluralitás jegyében horizontális kapcsolatot teremt az alapjogvédelmi rezsimek között.[463] Így a versengő alapjogi (és/vagy alkotmányos érték-) helyzetek feloldása a szükségességi-arányossági teszt alapján, nem pedig az adott alapjog jogforrásalapú megközelítésén alapulna, nyitva hagyva az ajtót az európai értékek közelítésére. Így a Charta 53. cikkét együttesen szükséges értelmezni a Chartában foglalt szükségességi-arányossági teszttel [52. cikk (1) bekezdés]. Másrészről – mint ahogyan azt a Charta 51. cikk (1) bekezdéséről szóló részében is hangsúlyoztam – a Charta 53. cikkét is érdemes lenne az EUSZ 2. cikkével összhangban interpretálni. A minél magasabb fokú alapjogvédelem közös érték, ebből fakadóan az EUSZ 2. cikkével csak az a megközelítés áll összhangban, amely az egyes alapjogvédelmi rezsimek standardjainak egymáshoz közelítését a magasabb védelem jegyében teszi. Ez a megközelítés egyúttal szavatolná az érdemi európai bírói párbeszédet és ebből következően a bíróságok közötti alkotmányos tanulás lehetőségét.

2.4. Az alapjogi és identitáskontroll közös keretrendszere

[460] C-42/17. M. A. S. és M. B., 2017. december 5. ECLI:EU:C:2017:936. 13. pont.
[461] Uo., 47. pont. Megjegyzendő, hogy az EUB itt a Melloni-ítélettel egynapon meghozott Fransson-ítéletben foglaltakra hivatkozik, de lényegében a Melloni-ítélet fent bemutatott megállapításait erősíti meg.
[462] Uo. 61. pont.
[463] MILLET 2020, 446. p.

Mint ahogyan a fentiekben kifejtésre került, a legitim cél mint az alapjogi és az identitásvédelmi alapú fenntartás közötti distinkciós szempont vizsgálatát megelőzően a két kontrollmechanizmus eljárása azonos kell, hogy legyen. Ennek az az oka, hogy meglátásom szerint mindkét kontrollmechanizmus alapjogi természetű és felhívhatóságuknak közös oka az uniós jogra visszavezethető, alapjogvédelmi szintben bekövetkező csökkenés. Utóbbinál két szcenárió is elképzelhető: (a) a védelmi szint csökkenése egyúttal az alapvető jog lényeges tartalmát is korlátozza, illetve (b) az alapvető jog védelmi szintje úgy csökken, hogy a korlátozás nem érinti az alapvető jog lényeges tartalmát.

Ezen variációk azonban csak abban az esetben állapíthatóak meg, ha a magyar Alkotmánybíróság ténylegesen vizsgálja a panaszeljárásban befogadott, Alaptörvényben biztosított jog tagállami, valamint uniós védelmét, illetve azonosítja annak védelmi szintjét. Az uniós jogi védelem érdemi feltérképezése egyrészről részét képezi a fentebb kifejtett bírói párbeszédnek, hiszen az alapvető jogra vonatkozó EUB-gyakorlat is esszenciális eleme kell, hogy legyen az uniós védelem értékelésének. Utóbbi végén minden esetben eldöntendő kérdés, hogy egyértelmű-e az uniós jog az alapvető jog (lényeges) tartalmát és védelmi szintjét tekintve. Amennyiben nem, a korábbiakban kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság köteles az EUB-hoz fordulni előzetes döntéshozatali eljárás keretében.

2.4.1. A lényeges tartalom korlátozásának tesztje – Implicit örökkévalósági klauzula?

A fentiekben bemutatott mérlegelést, illetve szükség esetén az EUB válaszát követően, az Alkotmánybíróság köteles külön, elsődleges jelleggel vizsgálni, hogy az alapjog lényeges tartalma korlátozás alá került-e. A korlátozható – nem abszolút – alapjogok korlátozását gyakran szokás hasonlítani a hagymahámozáshoz: a legkülső réteg az alapjog egészét reprezentálja, bármilyen beavatkozás nélkül, majd alatta azok a rétegek következnek, amelyek még korlátozhatóak, míg nem elérünk a hagyma olyan belső rétegéhez – tehát a korlátozható alapjog olyan magjához –, amely már nem fejthető le.[464] Ilyen lefejthetetlen, érinthetetlen, korlátozhatatlan magnak minősül a korlátozható alapjogok lényeges tartalma. A lényeges tartalom megsértése egyúttal az alapjogban benne rejlő alkotmányos érték

[464] Ld. BRKAN, Maja: *The Concept of Essence of Fundamental Rights in the EU Legal Order: Peeling the Onion to its Core.* European Consitutional Law Review. Volume 14, Issue 2 (2018). 332. p.

elvesztését is jelentheti.[465] Bár a lényeges tartalom értelmezésére több teória is rendelkezésre áll,[466] én az EUB gyakorlata által kialakított értelmezés helyessége mellett fogok érvelni, amely a lényeges tartalom korlátozásának tesztjét önálló mérceként értelmezi, nem pedig a szükségességi-arányossági vizsgálat immanens részeként.

Mint bemutatásra került, mind az öt általam vizsgált ország alkotmánya/alaptörvénye tiltja az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozását. Ehhez hasonló abszolút korlátot szab az alapjog-korlátozással szemben az Alapjogi Charta[467] is. Az EJEE-ben ugyan nem szerepel ilyen kitétel, az EJEB gyakorlatának mégis része a lényeges tartalom tiszteletben tartása.[468] A fentiekben az is rögzítésre került, hogy – meglátásom szerint – egy alapvető jog lényeges tartalmának uniós jog általi korlátozása az identitás-, valamint az alapjogi kontroll közös eljárásjogi eleme. Mivel egy korlátozható alapjog lényeges tartalma nem korlátozható, emiatt a korlátozás legitim célját felesleges vizsgálni, hiszen a lényeges tartalom korlátozhatatlansága magában foglalja a legitim cél igazolhatóságának hiányát is.

Mielőtt ismertetném az EUB releváns döntéseit a lényeges tartalom védelmét illetően, fontosnak tartom kiemelni a spanyol Alkotmánybíróság rendkívül előremutató gyakorlatát a bírói párbeszéd tiszteletben tartására: a 26/2014. számú határozatban a spanyol testület kimondta, hogy egy alapvető jog lényeges tartalmának meghatározása során nem kizárólag a saját gyakorlata, hanem az EUB és az EJEB judikatúrája is irányadó. Ez uniós jogi szempontból azért jelentőségteljes, mert az uniós alapértékek (EUSZ 2. cikk) között szerepelnek az alapvető jogok is. Egy alapjog lényeges tartalma mindenképpen közös uniós érték[469] – melyet egy tagállam is védeni köteles – és uniós identitásformáló tényező. Amennyiben a párbeszédben álló bíróságok kiemelt figyelmet fordítanak arra, hogy az alapvető jogok lényeges tartalma az európai (uniós és Európa tanácsi), valamint a tagállami alapjogvédelmi rezsimek alatt lehetőség szerint egységes legyen, az egyik uniós alapvető

[465] Uo. 333. p.
[466] Uo. 335-337. pp.
[467] Alapjogi Charta 52. cikk (1) bekezdése.
[468] Például: "Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium" v. Belgium (Application no. 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64) Judgment of 23 July 1968, ECtHR, § 5; Philis v. Greece (Application no. 12750/87; 13780/88; 14003/88) Judgment of 27 August 1991, ECtHR, § 59; Lupeni Greek Catholic Parish and Others v. Romania (Application no. 76943/11) Judgment of 29 November 16, ECtHR, § 20. Ld. LENAERTS, Koen: *Limits on Limitations: The Essence of Fundamental Rights in the EU.* German Law Journal (2019), 20. 780. p.
[469] VON BOGDANDY, ARMIN – ANTPÖHLER, CARLINO – IOANNIDIS, MICHEAL: *Protecting EU Values – Reverse Solange and the Rule of Law Framework.* In: András Jakab – Dimitry Kochenov: The Enforcement of EU Law and Values – Ensuring Member States' Compliance. Oxford University Press, 2017. 220. p.

érték egységes érvényesülését is képesek biztosítani. Ezzel rezonál az EUB jelenlegi elnökének, Koen Lenaertsnak azon megállapítása, miszerint a lényeges tartalom meghatározásakor a tagállamok közös alkotmányos hagyományait, az EJEB és az EUB gyakorlatát kell segítségül hívni.[470] Ezáltal, ha a párbeszédben álló bíróságok ténylegesen figyelemmel vannak egymás gyakorlatára, akkor az uniós és a tagállami alkotmányos identitás egymást erősítő elemekké válnak. Az alábbiakban elsőként az EUB releváns döntéseinek rövid ismertetése következik, majd javaslatok megfogalmazása a magyar Alkotmánybíróság számára.

Az EUB judikatúrájában – bár az Alapjogi Charta a magyar Alaptörvényhez hasonlóan ugyanazon rendelkezésben [52. cikk (1) bekezdés] szabályozza, mégis – elkülönül a szükségességi-arányossági vizsgálat a lényeges tartalom korlátozásának tesztjétől. Utóbbi primer kérdésként merül fel a luxemburgi bíróság gyakorlatában. Az EUB az ún. *Schrems* ítéletében kimondta, hogy egy Európai Bizottság által hozott határozat a magánélethez való jog és a hatékony bírói jogvédelemhez való jog lényegét sérti.[471] Az EUB elnöke szerint a *Schrems*-ítéletből az következik, hogy *„ha egy intézkedés valamely alapvető jog lényegét sérti, akkor az önmagában összeegyeztethetetlen a Chartával, anélkül, hogy szükség lenne a versengő érdekek közötti mérlegelés elvégzésére.”*[472] Ezzel szemben, az ún. *Digital Rights Ireland*-ítéletben az EUB – előkérdésként vizsgálva – nem állapította meg a lényeges tartalom megsértését,[473] ezért az alapjog-korlátozást a szükségességi-arányossági teszt elvégzésével értékelte, megállapítva, hogy a korlátozás ellentétes a Chartával.[474]

A fenti EUB-gyakorlatból következően az EUB kiemelten védeni szándékozik az alapvető jogok lényeges tartalmát, melyek egyúttal az EU alkotmányos identitásának részét képezik. Az uniós és a tagállami alkotmányos identitás egymáshoz közelítése érdekében a magyar Alkotmánybíróságnak is elsődleges jelleggel kellene vizsgálnia panaszeljárásban, hogy sérült-e a befogadott, Alaptörvényben biztosított jog lényeges tartalma. Az adott alapjog lényeges tartalmának meghatározásához figyelembe kell venni – a spanyol

[470] LENAERTS 2019, 781. p.
[471] C-362/14. Maximillian Schrems kontra Data Protection Commissioner, 2015. október 6. ECLI:EU:C:2015:650. 94-95. pontok.
[472] LENAERTS 2019, 786. p.
[473] C-293/12 és C-594/12. Digital Rights Ireland Ltd kontra Minister for Communications, Marine and Natural Resources és mások és Kärntner Landesregierung és mások, 2014. április 8. ECLI:EU:C:2014:238. 39-40. pontok.
[474] Uo., 69. pont.

Alkotmánybírósághoz hasonlóan – az EUB és az EJEB által védett lényeges tartalmat. Abban hasonlít a magyar AB eddigi gyakorlata[475] az EUB-hez, hogy mindkét bíróság az alapjog-korlátozás abszolút korlátjaként értékeli az alapjog lényeges tartalmát. A magyar testület azonban eddig leginkább a szükségességi-arányossági teszten belül értékelte a lényeges tartalom korlátozásának kérdését.[476]

A szükségességi-arányossági teszttől elválasztott, azt megelőzően alkalmazandó lényeges tartalom korlátozására vonatkozó teszt nemcsak az uniós jogból és így az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdéséből következő elvárás. A dolgozat már többízben kihangsúlyozta, hogy a magyar Alaptörvény *explicit* örökkévalósági klauzulát nem fogalmaz meg. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében kimondott, a lényeges tartalom tiszteletben tartására vonatkozó korlátból ne lenne kiolvasztható az Alkotmánybíróság által egy *implicit* örökkévalósági klauzula. Bármely korlátozható alapjog lényeges tartalma ugyanis olyan, az emberi létezést és minőséget kifejező abszolút érték, amelyet a közhatalom-gyakorlás nem léphet át. Ez a – normál jogrendi[477] – közhatalom-gyakorlással érinthetetlen magja az alapjogoknak védelem alatt állna az uniós közhatalom-gyakorlással, valamint az alaptörvény-ellenes alaptörvény-módosításokkal szemben is. Az utóbbival szembeni korlátok alkalmazásának igényét a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat nem fogalmazta meg,[478] pedig a korábbi, alkotmányellenes alkotmánymódosításokkal foglalkozó 61/2011. (VII. 13.) AB határozat már talált különböző mércéket.[479] Így az alkotmány/alaptörvény-módosításokkal szembeni mérce lehetne a korábbi gyakorlat alapján *„azok az alkotmányos alapjogok és azok lényeges tartalmai, amelyek a demokratikus alkotmányfejlődés jelenlegi állása szerint minden alkotmányos és demokratikus jogállamban elfogadottak, a közös európai alkotmányos tradíció részét képezik, s visszatükröződnek az Európai Unió, valamint az Európa Tanács dokumentumaiban."*[480] Az alapvető jogok lényeges tartalmát mint az alaptörvény-módosító hatalom korlátját Drinóczi Tímea is felveti.[481] Összegzésképpen megállapítható, hogy az alapvető jogok lényeges

[475] POZSÁR-SZENTMIKLÓSY 2016, 221. p.
[476] Uo. 220. p.
[477] Ez a kitétel azért szükséges, mert az Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdése szerint a különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.
[478] CHRONOWSKI – VINCZE – SZENTGÁLI-TÓTH 2021, 658. p., DRINÓCZI 2017, 15. p.
[479] Részletesen ld. BLUTMAN László: *Az Alkotmánybíróság és az alkotmány feletti normák: könnyű liaison elkötelezettség nélkül?* Közjogi Szemle 2011/4. 1-11. pp.
[480] 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290, 321.
[481] DRINÓCZI 2017, 15. p.

tartalmának védelme tekintetében a tagállami alkotmányok/alaptörvények és az EU alapértékei összeérnek – ahogyan az alkotmányos identitás I. fejezetben röviden megemlített két aspektusa is–, védelmük a tagállami és az uniós közhatalom-gyakorlással szemben is kötelezettségként értékelendő.

2.4.2. Az alapjog lényeges tartalmát nem érintő védelmi szintben bekövetkező csökkenés

A fentiekkel ellentétben elképzelhető olyan – uniós jogra visszavezethető – alapjogvédelmi szintben bekövetkező csökkenés, amely nem érinti az alapvető jog lényeges tartalmát. Igenlő válasz esetén már mérlegelni kell az Alkotmánybíróságnak az alapjog-korlátozás legitim célját. Egyrészről ugyanis egy alapjog védelmi szintjének csökkenése egyúttal azt is magában hordozza, hogy van egy vele konkuráló legitim cél, melynek érdekében az alapjogot korlátozzák, a legitim cél védelme vagy érvényre juttatása érdekében csökkentve a védelmi szintjét. És mint az már bemutatásra került, ha az azonosítható legitim cél (amely védelme vagy érvényre juttatása érdekében az alapjog védelmi szintjét csökkenteni kell) valamilyen elvont alkotmányos érték, akkor alapjogi fenntartás megfogalmazása lehet szükséges, majd ezzel összefüggésben egy döntéshozatali kezdeményezés az EUB előtt. Amennyiben a védelmi szint csökkenése egy, az alapjoggal konkuráló másik alapjog vagy konkrét alkotmányos érték védelmét, vagy érvényre juttatását hivatott biztosítani, akkor az identitáskontroll következő pontban kifejtett keretrendszerét kell alkalmazni.

<table>
<tr><td colspan="3">1. A tagállami alapjogvédelem vizsgálata, védelmi szintjének azonosítása</td></tr>
<tr><td colspan="3">2. Az uniós alapjogvédelem vizsgálata, védelmi szintjének azonosítása</td></tr>
<tr><td colspan="3">3. Egyértelmű-e az uniós jog az alapvető jog (lényeges) tartalmát és védelmi szintjét tekintve?</td></tr>
<tr><td>IGEN</td><td colspan="2">NEM
→ EDH-kezdeményezés</td></tr>
<tr><td colspan="3">4. Korlátozza-e az uniós jog az alapvető jog lényeges tartalmát?</td></tr>
<tr><td>IGEN
→ Alapjogi kontroll
[E) cikk (2) bek.]</td><td colspan="2">NEM</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">4. Csökkent a tagállami alapjogvédelmi szint az uniós jognak köszönhetően?</td></tr>
<tr><td></td><td>IGEN</td><td>NEM</td></tr>
</table>

	5. Mi az alapjog korlátozásának legitim célja?		→ Uniós alapjogi standardok alkalmazása [E) cikk (1) bek.]
	Elvont alkotmányos érték → Alapjogi kontroll [E) cikk (2) bek.]	Másik alapvető jog érvényesülése vagy konkrét alkotmányos érték védelme → Szükségességi-arányossági tesztbe integrált identitáskontroll-vizsgálat	

Összefoglaló táblázat az alapjogi, valamint az identitáskontroll közös eljárásjogi elemeiről, valamint a két kontrollmechanizmus szétválásáról

Forrás: Szerző

3. Az identitáskontroll eljárásjogi keretrendszere

Ugyanezen fejezet 1.3. alpontjában röviden utaltam arra, hogy hogyan illeszkedhetne az identitáskontroll – mint értékválasztás – esetleges felhívásának vizsgálata a szükségességi-arányossági tesztbe, amely évtizedek óta az értékkollízió feloldásának domináns kerete. Mindezek mellett a teszt további funkciói közé tartozik egy eljárási keret biztosítása, amelyben nagyobb eséllyel elkerülhetőek az önkényes döntések, továbbá potenciálisan növekszik az érvelés koherenciája, a bírósági érvelés transzparenciája, valamint a döntés legitimitása.[482] Amennyiben tehát egy alapjog korlátozásának legitim céljaként egy másik alapjog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme azonosítható, akkor az identitásvédelmet kifejező fenntartás szükségességének vizsgálata merül fel. Az alábbiakban ennek részletes, eljárásjogi szempontú kifejtése következik.

3.1. A konkuráló alapjogok és/vagy alkotmányos értékek azonosítása

Az első lépcsőfok a konkuráló alapjogok és/vagy alkotmányos értékek azonosítása az uniós jogi kérdéssel összefüggésben. Panaszeljárásban a konkuráló értékek közül az egyik a

[482] Ezekről a funkciókról összefoglalóan ld. POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: *Az arányossági teszt funkciói a nemzetközi szakirodalmi diskurzusban.* Alkotmánybírósági Szemle 2023/1. 15-22. pp.

panaszos Alaptörvényben biztosított joga kell, hogy legyen, melyet az uniós közhatalom-gyakorlás közvetlenül érint és amelyre hivatkozással az Alkotmánybíróság befogadta a panaszt. A panaszos alapjogával konkuráló alapjogot és/vagy alkotmányos értéket az AB-nek szintén azonosítania szükséges legkésőbb az érdemi elbírálás során.

Ezen első lépcsőfok árnyaltabb megértéséhez azonban tisztázni szükséges az alapjogok, valamint az alkotmányos értékek egymáshoz való viszonyát, valamint a kezdeti magyar alkotmánybírósági gyakorlat által formált alapjogi dogmatikát is. Az alkotmányi vagy alkotmányos értékeknek két rétegét különbözteti meg Ádám Antal. Egyrészről az alkotmányi szintű szabályozástól függetlenül létező, az általános közvélekedés szerint szükséges vagy hasznos értékek mint például az emberi élet.[483] Másrészről vannak az alkotmányozó hatalom által konstruált értékek, amelyek eltérő normatív tartalommal bírnak. Utóbbi kategóriába sorolandók példálódzó jelleggel az alkotmányos alapelvek, alapjogok vagy alkotmányos tilalmak, vagy az egyéb nevesített alkotmányos értékek.[484] Így e szerint az alkotmányos értékek egy olyan nagyobb halmaz, amelynek részét képezik az alapjogok is. Ebben a megközelítésben két konkuráló alapjog közötti választás is értékválasztásnak minősül.

Ehhez képest – immáron a „Sólyom-bíróság" gyakorlata[485] alapján – megkülönböztethető az alapjogok alanyi, illetve intézményvédelmi oldala is. Utóbbinak az AB-gyakorlat szerint további két alkategóriája van: (i) az állam tevőleges kötelezettsége az alanyi jog érvényesülésének biztosításában, valamint (ii) az alapvető jogból levezethető alkotmányos érték, amelynek szintén része az egyes alapvető jogok intézményes oldalának kiolvasztása, valamint az adott alapvető jog rendszerszerű érvényesülésének elérése.[486] A (ii) pontban jelzett kategória objektív, (értékérvényesítő) intézményvédelmi oldalnak[487] vagy intézményes értékvédelemnek[488] is nevezhető. A lényege abban ragadható meg, hogy az alapjogok egy részének elképzelhető olyan tartalma, amely nem csak az egyént védi a

[483] ÁDÁM ANTAL: *A 20 éves magyar Alkotmány értékeiről és fejlesztési lehetőségeiről.* In: Kocsis Miklós – Zeller Judit): A köztársasági alkotmány 20 éve Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány. Pécs, 2009. 74. p.
[484] Uo.
[485] Elsőként az államintézményvédelmi kötelezettségéről: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat. Ezt követően fogalmazodik meg az ún. objektív intézményvédelem értékvédelmi oldala a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban.
[486] GÁRDOS-OROSZ FRUZSINA: 8. § *[Alapjogok korlátozása]*. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I. Századvég Kiadó. Budapest, 2009. 408. p.
[487] Uo. 410. p.
[488] LÁPOSSY ATTILA: *Intézmény védve & korlátozva: Az intézményes értékvédelem és az arra alapozott alapjog-korlátozás veszélyei az Alkotmánybíróság gyakorlatában.* In: Kocsis – Zeller (szerk.) 2009, 271. p.

közhatalom-gyakorlással szemben, hanem egyúttal kötelezettséget teremt az állam számára ezen érték kiterjesztőbb védelmére.[489] Erre tipikus példa a véleménynyilvánítás szabadságából (mint alapjogból) következő demokratikus közvélemény (mint érték) biztosításának állami kötelezettsége. Az AB 1990-es évekbeli gyakorlatát legjobban Sólyom László azon sommás megállapítása összegzi, amely szerint a testület releváns gyakorlata nem az Alkotmány értékrendjére helyezte a hangsúlyt, hanem *„az egyes alapjogokban rejlő értéktartalmat fejtette ki.”*[490] A fenti halmazos példára visszautalva, az AB korai gyakorlatát markánsabban éppen az jellemzi, hogy az alapjogok (objektív) részét képezik az alkotmányos értékek, tehát a nagyobb halmaz az alapjogok, míg annak részhalmaza az ezen alapjogok mögötti alkotmányos értékek. Ezen joggyakorlat annyiban módosult a 47/2007. (VII. 3.) AB határozattal, hogy utóbbi elismeri az Alkotmány dinamikus értékrendszer-jellegét, amelyet az egyes alapjogok tárgyi és alanyi oldala együtt alkot, tagadva az Alkotmány mögötti értékek létét.[491] Az ún. intézményes értékvédelemmel szemben kritikaként említhető ugyanakkor, hogy sokkalta inkább az elvont értékvédelem, ezzel együtt egy paternalista állami szemlélet „becsomagolása” volt a végeredmény, semmint ténylegesen egy-egy alapjog mögötti, állami kikényszeríthetőséget magával hordozni hivatott alkotmányos érték kikényszerítése.[492] A fentiek alapján tehát az értékválasztás elképzelhető az alapjogok alanyi oldala és/vagy intézményvédelmi oldala között.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Látható, hogy az Alaptörvény az alapjogok és alkotmányos értékek külön-külön megnevezésével operál. Ezen megfogalmazás megítélésem szerint lehetővé teszi mindkét, a korábbiakban bemutatott értékválasztás alkalmazását. A teszt négylépcsős felépítése régóta ismert,[493] mely a legitim cél, az alkalmassági, a szükségességi és végső soron az arányossági teszt vizsgálatát kívánja meg.[494] Ezzel parallel módon az Alapjogi

[489] GÁRDOS-OROSZ 2009, 411. p.
[490] SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon.* Osiris. Budapest, 2001. 144. p.
[491] GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Régi/új kiindulópontok a magyar alapjog-korlátozási rendszer és gyakorlat értékeléséhez.* Közjogi Szemle 2024/1. 9. p.
[492] LÁPOSSY 2009, 279-284. pp.
[493] A magyar alkotmánybírósági gyakorlat szükségességi-arányossági teszttel összefüggő alkalmazási anomáliáira rámutat: BLUTMAN László: *Az alapjogi teszt a nyelv fogságában.* Jogtudományi Közlöny 2012/4. 145-156. pp.
[494] POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: *Az arányossági teszt a jogalkalmazásban.* Alkotmánybírósági Szemle 2016/2. 97. p.

Charta 52. cikk (1) bekezdése szintén lehetőséget biztosít a Chartában foglalt jogok és szabadságok korlátozására, amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja. Az EUB eddigi gyakorlatából az olvasható ki, hogy legitim célként/jogos érdekként ismeri el egyes ügyekben a nemzeti/alkotmányos identitás védelmét,[495] mindamellett arányossági vizsgálatnak veti alá.[496] A tagállami fenntartás tartalmi korlátját képezi, hogy az uniós jog lerontása csak akkor lehetséges az identitássérelemre hivatkozással, ha az a Charta bemutatott mércéit teljesíti[497] és tiszteletben tartja az EUSZ 2. cikke szerinti értékeket.[498] Ebből következően önmagában az identitáskontroll szükségességi-arányossági tesztbe integrálása formálisan teljesíteni tudná az EUB-gyakorlat által elvártakat is.

3.2. Tagállami és uniós alapjogi és értékvédelmi gyakorlat, párbeszéd az EUB-vel

Hasonlóan az alapjogi kontrollhoz, az identitáskontrollnál sem maradhat ki az egyenkénti feltérképezése a konkuráló alapjogoknak/alkotmányos az Alaptörvényben, illetve az alkotmánybírósági gyakorlatban. Itt különösen fontos, hogy az AB korábbi gyakorlatában előfordult-e már ezen versengő értékek mérlegelése és ha igen, akkor milyen eredményre vezetett. Mivel az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő ügy uniós jogi kérdést érint, megkerülhetetlen – az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdéséből fakadóan is – a konkuráló helyzet uniós jog, kiváltképpen az EUB szerinti értelmezésének vizsgálata. Itt a korábbiakkal összhangban, nem hagyható figyelmen kívül az Alapjogi Chartára vonatkozó gyakorlat, valamint az EJEB judikatúrája és annak az EUB gyakorlatában történő érvényesülésének felderítése. Szintén csak az ismétlés szintjén, az Alkotmánybíróság köteles előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezni az EUB előtt, amennyiben az uniós jog értelmezésével kapcsolatban kétsége támad az AB által korábban azonosított konkuráló értékek feloldásával összefüggésben. Az érdemi párbeszéd jegyében elengedhetetlen a versengő értékek feltüntetése a döntéshozatal-kezdeményezésben, ez biztosít lehetőséget az EUB számára az alapjogi helyzetre történő érdemi reflexióra, az uniós jog autentikus értelmezése mellett. Az EUB-hez fordulás – amennyiben szükséges a korábbiakban

[495] Ld. ORBÁN 2020, 168. p.
[496] Uo. 103. p.
[497] Uo. 171. p.
[498] C-156/21. Magyarország kontra Európai Parlament és Európai Unió Tanácsa, 2022. február 16., ECLI:EU:C:2022:97. 233-235. pontok.

kifejtettek alapján – előfeltétele a szükségességi-arányossági teszt szerinti mérlegelés megkezdésének, hiszen enélkül egyrészről az uniós jog egységes érvényesülésének biztosítása elvész, másrészről az indítványozók nem férnek hozzá az uniós alapjogi standardokhoz.

3.3. A szükségességi-arányossági teszt által meghatározott, semleges alkotmányos identitás

Önmagában a szükségességi-arányossági tesztbe integrált értékválasztás – mint eljárási keretrendszer – még nem képes garantálni az alkotmányos identitásra történő, az integrációt nem veszélyeztető hivatkozást, ehhez kellenek megfelelő tartalmi (ön)korlátok is a tagállami alkotmánybíróságok részéről. A materiális korlátok bemutatását megelőzően a procedurális keretrendszer befejezése következik.

3.3.1. Eljárásjogi kérdések

Az Alkotmánybíróság az uniós jogi szempontok felismerését, valamint azt követően folytathatja le a versengő alapjogi helyzet feloldására szolgáló szükségességi-arányossági tesztet, hogy meggyőződött arról, hogy a befogadott, Alaptörvényben biztosított jog (vagy alkotmányos érték) lényeges tartalma nem sérült. Ugyan a magyar AB, valamint az EUB gyakorlatában a szükségességi-arányossági tesz további három lépcsőfoka – az alkalmasság, a szükségesség, valamint az arányosság – közös,[499] mindkét bíróság gyakorlatát bizonytalanságok övezik az egyes tesztelemek konkrét mércéit illetően.[500] Sőt, aggodalomra okot adó tendencia figyelhető meg a magyar testület gyakorlatában, miszerint az általános alapjogkorlátozási teszt alkalmazása egyre ritkább.[501] Mindezek miatt generálisan

[499] A magyar gyakorlatot összefoglalja például POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: *Az alapjogi teszt újrafogalmazása.* Jogtudományi Közlöny. 2014/1. 23-34. pp. Az EUB gyakorlatát ld. Tobias Lock: Article 52. In: Kellerbauer – Klamert – Tomkin (szerk.) 2024, 611-612. pp.

[500] A magyar joggyakorlatot elemzi például BLUTMAN 2012, 145-156. pp. Az EUB gyakorlatát értékeli például: DEKHUIJZEN, Anje E. – DE HERT, Paul: *Clarifying the Necessity Requirement in Proportionality Testing. Is it about Less or Least Intrusive Means?* https://www.europeanlawblog.eu/pub/lm9i7ggb/release/2 (Utolsó letöltés ideje: 2026. február 17.), VICKERS, Lucy: *The Fragility of Proportionality Review: Egenberger Revisited*, VerfBlog, 2025/12/22, https://verfassungsblog.de/the-fragility-of-proportionality-review/, DOI: 10.59704/d59729239a627f1f. (Utolsó letöltés ideje: 2026. február 17.)

[501] Halmai Gábor már 2014-ben arról írt, hogy az AB nem alkalmazza a szükségességi-arányossági tesztet, ld. HALMAI Gábor*: In memoriam magyar alkotmánybíráskodás.* Fundamentum 2014/1-2. 50. p. Halmai Gáborhoz hasonló megállapításokat tesz Gárdos-Orosz Fruzsina 2024-ben, ld. GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Régi/új*

hangsúlyozandó, hogy a tesztet az uniós jogi és tagállami alapjogi mércék összemérése, illetve összehangolása során továbbra is alkalmazni kell és a párbeszédben álló bíróságoknak egymás gyakorlatára figyelemmel kell formálni a teszt egyes elemeiben megfogalmazott konkrét elvárásokat. Ezen primer feltételek teljesülésének hiányában a javasolt eljárásjogi keretrendszer sem tud hatékony megoldást kínálni.

Ami már a konkrét tesztrészeket illeti, az alkalmassági, valamint a szükségességi teszt annyiban említendő, hogy az identitáskontroll felhívásának szükségességét mérlegelő eljárásnak szintén elemeit képezik. Az alkalmasságnál elvárás lenne annak vizsgálata, hogy van-e racionális és kellően szoros kauzalitás a befogadott, Alaptörvényben biztosított jog korlátozása és a legitim cél elérése között. E körben fontos rögzíteni, hogy magasabb alapjogvédelmi szintet biztosít az alkalmassági teszt olyan alkalmazása, amely figyelmet fordít a fent megfogalmazott kauzalitás mértékére, sőt értékeli „a választott jogkorlátozási eszközt" is.[502] A minél szélesebb körű alapjogvédelem egyben az EU értékvédelmének hatékonyságára is kihatással van, hiszen az EUSZ 2. cikke uniós közös értékként ismeri el az emberi jogokat. Ugyanezen szemszögből érdemes megközelíteni a szükségesség kérdését is. A magyar Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata a „megerősített szükségességi feltételt" alkalmazta.[503] Ez azt jelentette, hogy a választott jogkorlátozási eszköz nélkülözhetetlen/elkerülhetetlen a legitim cél elérése érdekében,[504] amely ugyancsak erősebb alapjogvédelmi standardot jelent, mert szigorú vizsgálat alá vonja a legitim céllal való kapcsolatot.[505]

Az arányossági tesztelemet az EUB gyakorlata is a versengő értékek közötti egyensúlyozásként és választásként fogja fel.[506] Lényegében ezen mérlegelési szempontnál bontakozhatna ki az alkotmányos identitás kérdése, amely abban ragadható meg, hogy az alapjogi és/vagy alkotmányos érték-kollíziónál az Alkotmánybíróság melyiket tartja előrébb valónak és védendőnek. E körben reflexiót érdemel a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat azon megközelítése, amely az alkotmányos identitást összekapcsolja többek között a történeti

kiindulópontok a magyar alapjog-korlátozási rendszer és gyakorlat értékeléséhez. Közjogi Szemle 2024/1. 1. p.
[502] POZSÁR-SZENTMIKLÓSY 2016, 79. p.
[503] Uo. 123. p.
[504] Uo. 122. p. Ld. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 82.
[505] Uo. 123. p.
[506] LOCK 2024, 612. p.

alkotmánnyal.[507] Meglátásom szerint ez is konkretizálásra szorul: az arányossági vizsgálatban egyebek mellett az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő ügyben kérdéses, kollízióban álló alapjogok és/vagy alkotmányos értékek fejlődési íve, jogrendszerbe ágyazottsága is megítélendő, az alkotmányfejlődés történelmi dimenziója ekként felhasználható. Ha az uniós jog oldaláról közelítünk, az ún. Omega-ügyben[508] az EUB elfogadta az emberi méltósághoz való jog magasabb fokú védelme iránti német igényt.[509] Már itt rögzíteni érdemes, hogy az alábbiakban bemutatni kívánt tartalmi korlátok elsősorban az arányossági mérlegelés integráció iránti elköteleződését hivatottak erősíteni.

Mint az logikusan következik, a szükségességi-arányossági mérlegelés eredménye kétirányú lehet:

(i) Az Alkotmánybíróság megállapíthatja, hogy a támadott uniós aktus nem korlátozza aránytalanul az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát. Ebben az esetben az uniós és a tagállami értékválasztás megegyezik, tehát a konkuráló értékek közül mindkét alapjogvédelmi rezsim ugyanazon értéket – az Alaptörvényben biztosított jog legitim célját – részesíti előnyben. Ekkor az Alkotmánybíróság az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdésének megfelelően, a konkrét panaszeljárásban az uniós alapjogi standardok teljes érvényesülésének enged teret.

(ii) Ezzel ellentétben, elképzelhető, hogy a testület az Alaptörvényben biztosított jog uniós jog általi aránytalan korlátozását állapítja meg, és ezzel az integrációhoz képest eltérő értéket véd. Ebben az esetben, valamint akkor is, ha a testület – a szükségességi-arányossági mérlegelés nélkül – már a lényeges tartalom korlátozását is megállapítja, köteles az EUB-hez fordulni, még mielőtt tényleges identitáskontrollt gyakorolna és a támadott uniós aktusra alkalmazási tilalmat mondana ki. Döntéshozatali kezdeményezés esetén az AB-nek az értékválasztását a luxemburgi bíróság felé ugyanezen szempontok alapján kell levezetnie.

1. A konkuráló alapjogok és/vagy alkotmányos értékek azonosítása
2. A tagállami és uniós alapjogi és értékvédelmi gyakorlat vizsgálata

[507] 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [64]. Ezt megerősíti a 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, ld. Indokolás [101].
[508] C-36/02. Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH, 2004. október 14. ECLI:EU:C:2004:614.
[509] LOCK 2024, 613. p.

<table>
<tr><td colspan="2">3. Egyértelmű az EUB gyakorlata az alapvető jog vagy alkotmányos érték tekintetében?</td></tr>
<tr><td>IGEN</td><td>NEM
→ Előzetes döntéshozatal kezdeményezése</td></tr>
<tr><td colspan="2">4. Szükségességi-arányossági teszt alkalmazása – Aránytalan-e az alapvető jog vagy alkotmányos érték korlátozása?</td></tr>
<tr><td>IGEN
→ A szükségességi-arányossági teszten belüli értékválasztáson alapuló identitáskontroll</td><td rowspan="2">NEM
→ Uniós alapjogi standardok alkalmazása</td></tr>
<tr><td>5. Előzetes döntéshozatal kezdeményezése</td></tr>
</table>

Összefoglaló táblázat az identitáskontroll eljárásjogi keretrendszeréről
Forrás: Szerző

3.3.2. Az alkotmányos identitás tartalmi korlátai

Az eljárásjogi keretrendszer mellett a tagállami alkotmányos identitásnak materiális korlátjait is szükséges meghatározni, melyek az európai integráció kontextusában levezethetőek az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdésének, valamint az I. cikk (3) bekezdésének együttes értelmezéséből is. Ezek

(i) valamennyi, Alaptörvény által garantált alapjog és alkotmányos érték lényeges tartalma, spanyol mintára figyelembe véve a Charta és az EJEE szerinti, további korlátozás alá nem vethető tartalmukat;
(ii) a semleges állam koncepciója, valamint az előbbivel szintén korreláló,
(iii) az EUSZ 2. cikkébe foglalt, kötelező erejű, közös uniós értékek lényeges tartalma, tehát az EU identitásának tagállami korlátozás alá nem vethető tartalma.

Az alapvető jogok lényeges tartalma mint materiális korlát eljárásban elfoglalt, szükségességi-arányossági tesztet megelőző, primer helye és szerepe már bemutatásra került. Itt csak emlékeztető jelleggel megjegyzendő, hogy az alapjogi, valamint az identitásalapú fenntartás közös eljárásjogi eleme, hogy még a legitim cél előtt vizsgálandó,

hogy a befogadott, Alaptörvényben biztosított jog lényeges tartalma sérült-e. Az alábbiakban az utóbbi két tartalmi korlát ismertetése következik.

A (ii) pontban jelzett állami semlegesség koncepciója – mint alkotmányos elv – legegyszerűbben John Rawls megfogalmazásával ragadható meg, miszerint az államnak nem feladata a jó életre vonatkozó felfogások polgároknak történő meghatározása.[510] A semlegességi klauzula lényegében egy mögöttes értelmezési elv az alkotmányossági gyakorlatban,[511] illetve egy alkotmány alapjogi tartományának része.[512] A magyar AB korábbi judikatúrája[513] sem zárkózott el a semlegesség követelményének bizonyos szintű számonkérésén, például a vallási és a lelkiismereti meggyőződésre tartozó kérdésekben,[514] valamint az ideológiát és világnézetet illetően.[515] A semlegesség nem ismeretlen az EJEB gyakorlatában sem, amely szerint ezen doktrína a demokrácia nélkülözhetetlen összetevője.[516]

Meglátásom szerint az állami semlegesség koncepciója az alkotmányos értékek befogadó, illetve megosztó kategorizálásán keresztül is értelmezhető és értelmezendő. Míg a befogadó, más néven inkluzív alkotmányos értékek a semleges állam értékszintű leképeződései, addig a megosztó (vagy exkluzív) értékek ennek az ellentétei, hiszen nyíltan a *„lakosság domináns pozícióban levő csoportjai identitáselemeire”*[517] épít. John Rawls szavaival élve, az állam a megosztó alkotmányos értékek támogatásával nyíltan elköteleződik egy uralkodó, jó életre vonatkozó felfogás mellett. Utóbbi azonban nehezen egyeztethető össze az EUSZ 2. cikkében foglalt értékkatalógussal, amely egytől egyig befogadó értékeket határoz meg,[518] külön hangsúlyozva az első mondatban a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelmét. Bár e körben kiemelendő, hogy az EUB eddigi gyakorlata a diszkriminációtilalom

[510] RAWLS, John: *A Theory of Justice.* Harvard University Press, 1971. 20. p., RAWLS, John: *Political Liberalism.* Columbia University Press, 1993. 193. p.
[511] GYŐRFI Tamás: *Az állam semlegességének elve az alkotmányjogban.* Jogi Szemle 2003/3.
[512] KIS János: *A semlegesség megközelítései.* Politikatudományi Szemle 1994/1. 158. p.
[513] SEVARACZ Luca: *Hogyan tovább, semleges állam? A közhatalmi szervek semlegességének múltja, jelene és jövője a választási kampányban.* Forum: Publicationes Discipulorum Iurisprudentiae. III. évfolyam. Szeged, 2021. 592-593. pp. Ld. még: BENKŐ Orsolya: *Az állam világnézeti semlegességéhez való jog I.: A semlegesség alapjogi értelmezésének lehetősége az Alkotmánybíróság gyakorlatában.* MTA Law Working Papers 2021/19. 1-18. pp.
[514] 4/1993. (II. 12.) AB határozat.
[515] 30/1992. (V. 26.) AB határozat.
[516] BENKŐ Orsolya: *Az állam világnézeti semlegességéhez való jog? A semlegesség alapjogi értelmezése az EJEB gyakorlatában.* MTA Law Working Papers 2021/20. 3. p.
[517] MAJTÉNYI Balázs: *Alkotmányos értékek játszmája az Európai Unióban: egytől a huszonnyolcig.* MTA Law Working Papers 2017/14. 6. p.
[518] Uo.

körében foglalkozott a kisebbségi jogokkal,[519] tehát lényegében egy másik nevesített érték védelmén belül, vagy azzal összefüggésben. Legújabb, 2026 áprilisi döntésében más alapértékek sérelmével (konkrétan az emberi méltóság, az egyenlőség és az emberi jogok) egyidejűleg állapította meg a kisebbséghez tartozó személyek jogainak súlyos megsértését mint alapérték-sérelmet.[520] Emellett az EUSZ 2. cikkének második mondata hangsúlyozza a plurális társadalom jelentőségét, amely közös a tagállamokban.[521] Mindez azért is jelentős, mert amennyiben egy tagállamban elbillen a mérleg a megosztó értékek hangsúlyozásának irányába, úgy ezzel egyidőben az uniós befogadó alapértékek érvényesülése jelentősen csökken.[522] Így az európai egység kiteljesedése iránti elkötelezettségből fakadóan – melyet alkotmányos célként aposztrofált az AB is[523] – úgy kell lefolytatni a szükségességi-arányossági teszt szerinti értékmérlegelést, hogy az ne sértse az állam semlegességét mint mögöttes értelmezési alapelvet. A semlegességi követelmény AB általi (ön)betartatása azért is fontos, mert a testület fent mutatott, korábbi intézményes értékvédelmi gyakorlatával kapcsolatban megfogalmazott egyik kritika pont az volt, hogy nem vette komolyan az általa korábban meghirdetett neutralitást.[524] Megjegyzendő továbbá, hogy a semlegesség tiszteletben tartása alapjogi mérlegelésnél – figyelembevéve a bíróságok közötti párbeszédet – szerepet játszik az EJEB gyakorlatában,[525] nem utolsó sorban pedig megjelent az EUB judikatúrájában[526] is.

Visszautalva a (iii) pontban foglaltakra, az EUSZ 2. cikke szerint *„[a]z Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbséghez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és férfiak közötti egyenlőség társadalmában."* Mint látható volt a fentiekben, szoros összefüggés mutatható ki a semlegesség, valamint az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek között, hiszen, ha egy tagállam megosztó értékeket érvényesít – a semlegesség figyelmen

[519] BILGIN, A. Aslı: *Minority Protection in the European Union: To Protect or Not to Protect?* International Journal on Minority and Group Rights 26 (2019) 104. p.
[520] C-769/22. Bizottság kontra Magyarország, 2026. április 21. ECLI:EU:C:2026:326. 555. pont.
[521] Hasonló megközelítés olvasható ki az EUB döntéséből is, ld. Uo. 556. pont.
[522] Uo. 8. p.
[523] 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [37].
[524] LÁPOSSY 2009, 285. p.
[525] BENKŐ 2021, 1-20. pp.
[526] C-188/15, Bougnaoui ADDH kontra Micropole SA, 2017. március 14. ECLI:EU:C:2017:204., C-157/15, Achbita kontra G4S Secure Sols. NV, 2017. március 14. ECLI:EU:C:2017:203.

kívül hagyásával –, azzal egyúttal megsérti az uniós befogadó alapértékeket is. Ezenfelül az EUB által megállapításra került az alapértékek kötelező jellege,[527] így ezek *„nyilvánvaló és különösen súlyos megsértése”* jogalapként szolgálhat a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás megindításához.[528] Ebből következően részben a tagállami alkotmánybíróságoknak tartalmi korlátként kellene értelmezni őket, azonban tartalmuk kibontása, valamint az egymással való kapcsolatuk, tehát lényegében az uniós identitás meghatározása már az EUB feladata. Ez az értékorientált gyakorlat[529] az EUB-judikatúra újabb és egyelőre kezdetleges fejezeteként értékelhető.

Itt olyan kérdések megválaszolása előtt áll az EUB minthogy

a) mi az egyes alapértékek EU által védendő, lényeges tartalma, amely egyúttal az uniós közös identitás részét is képezi. Ugyanis ilyen irányú védelem[530] olvasható ki a luxemburgi bíróság 2022. február 16-ai és 2026. április 21-ei ítéleteiből, amelyekben úgy fogalmazott, hogy a tagállamok az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében biztosított nemzeti identitásból fakadóan rendelkeznek mozgástérrel az alapértékek értelmezése kapcsán, de – figyelemmel a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira és értékeire – ezzel együtt nem üresíthetik ki azokat.[531]
b) Szintén tisztázást érdemel, hogy milyen korrelációt talál a testület az alapértékek között, ezeknek esetlegesen önállóan biztosít valamilyen normatív tartalmat.[532]
c) A már több ízben hangsúlyozott forráspluralitásból fakadóan az is vizsgálandó, hogy a tagállami alkotmányos hagyományok milyen tartalmat tulajdonítanak a közös értékeknek.
d) Az előbbiekhez kapcsolódóan, az értékmeghatározásoknak az EJEB által garantált mércékkel is összhangban kell lennie, hiszen több olyan érték is szerepel az EUSZ 2. cikkében, melyeknek minél szélesebb körű védelme egyúttal alapjogi kérdés is.

[527] C-769/22. Bizottság kontra Magyarország, 2026. április 21. ECLI:EU:C:2026:326. 536. pont.
[528] Uo. 540. és 551. pontok.
[529] ORBÁN 2023, 3. p.
[530] Az uniós identitás tisztázatlansága mellett érvel: SCHOLTES, Julian: *To Identity and Beyond? Commission v Hungary and the Constitutional Identity Rationale, VerfBlog,* 2026/5/20, https://verfassungsblog.de/to-identity-and-beyond/, DOI: 10.59704/ba70fa1e7c1d89f9.
[531] C-156/21. Magyarország kontra Európai Parlament és Európai Unió Tanácsa, 2022. február 16., ECLI:EU:C:2022:97, 266. pont és C-769/22. Bizottság kontra Magyarország, 2026. április 21. ECLI:EU:C:2026:326. 559. pont.
[532] Hasonló kérdést fogalmaz meg VON BOGDANDY, Armin – SPIEKER, Luke Dimitrios: *The Red Lines of European Society: Article 2 After Commission v Hungary, VerfBlog,* 2026/4/30, https://verfassungsblog.de/the-red-lines-of-european-society/, DOI: 10.17176/20260430-173344-0.

Az egyes értékek európai alapjogi katalógussal való viszonyának meghatározása a tagállami alkotmányjogi panaszeljárások tekintetében különös jelentőséggel bírnak, hiszen ezekben az eljárásokban is alapjogsérelmet kell igazolni. Egy alapjog-centrikus uniós értékfelfogás esetén könnyebb meghatározni tagállami panaszeljárásban az esetlegesen mérlegelendő alapjogi kollíziókat. Ezen gyakorlat kialakításához intézményes keretet biztosít az előbbiekben részletesen bemutatott, tagállami értékválasztásokat magában foglaló előzetes döntéshozatali eljárás-kérelmezés, valamint biztosíthatna az EJEB előtti tanácsadói véleményre vonatkozó eljárás. Mindezek feltételei annak, hogy a közös uniós értékek lényeges elemei tényleges tartalmi korlátjaiul szolgáljanak a tagállamok alkotmányos identitásának.

Az uniós értékek közül az EUB eddig a jogállamisággal foglalkozott a legrészletesebben, egészen a 1980-as évektől kezdve.[533] A luxemburgi gyakorlatban letükröződik a materiális értelemben vett jogállamiság alapjog-központú megközelítése és megmutatkozik az, hogy egy (látszólag) államszervezeti fogalomnak is tulajdonítható alapjog-centrikus interpretáció. Így az EUB kapcsolatot talált az uniós jogállamiság-fogalom, valamint az Alapjogi Charta 47. cikkében biztosított hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes (bírósági) eljáráshoz való jog között részelemét képező független bírósághoz fordulás joga között, összekapcsolva az EUSZ 19. cikkében biztosított hatékony jogvédelem elvével.[534] Az EUB ebben az esetben csak említésszerűen foglalkozott azzal, hogy a tagállami alkotmányos hagyományokból, valamint az EJEE 6. (tisztességes tárgyaláshoz való jog), valamint 13. cikkeiből (hatékony jogorvoslathoz való jog) szintén következik a hatékony bírósági védelemhez való jog,[535] a tagállami alkotmánybírósági, továbbá az EJEB-gyakorlat tényleges vizsgálata nélkül.

A jogállamiság-fogalomhoz képest sokkal szűkebb körű a többi nevesített értékre vonatkozó EUB-gyakorlat. Külön kiemelést érdemel az uniós demokráciafogalom tisztázatlansága.[536] Régebb óta visszatérő elem az EUB gyakorlatában, hogy az EU képviseleti demokrácia-jellegére hivatkozik, összekötve az EUSZ 2. cikkét a 10. cikk (1) bekezdésével.[537] Ehhez

[533] CHRONOWSKI 2022, 58. p.
[534] C-64/16. Associação Sindical dos Juízes Portugueses v. Tribunal de Contas, 2018. február 17. ECLI:EU:C:2018:117. 37. és 41. pontok. Ld. CHRONOWSKI 2022, 60 p.
[535] Uo. 35. pont.
[536] BOUZORAA, Yasmine: *The Value of Democracy in EU Law and its Enforcement: A Legal Analysis.* European Papers. Vol. 8, 2023, No 2. 811. p.
[537] Ld. C-418/18. P. Puppinck és mások kontra Európai Bizottság, 2019. december 19. ECLI:EU:C:2019:1113. 64. pont. C-502/19. Junqueras Vies, 2019. december 19. ECLI:EU:C:2019:1115. 63. pont.

képest továbblépés az a gyakorlat, amely kimondta a demokrácia, valamint az aktív és választójog helyhatósági és az európai parlamenti választásokon való gyakorlása közötti összefüggést.[538] Sőt, a luxemburgi bíróság ezen döntéseiben összekötötte a demokráciát mint alapértéket a Chartában biztosított egyesülés szabadságával, vizsgálva ugyanezen, EJEE-ben biztosított jog tartalmát az EJEB gyakorlatában, megállapítva, hogy a pártokhoz vagy mozgalmakhoz való csatlakozás hozzájárul a passzív választójog tényleges gyakorlásához.[539]

A jogállamiság, valamint a demokrácia mellett említést érdemel még az emberi méltóság, a szabadság, valamint a megkülönböztetés tilalma, utóbbihoz kapcsolva a nők és férfiak közötti egyenlőséget. Míg az emberi méltóság a Charta 1. cikkében szereplő, garantált alapjog, addig az EJEE ilyen alapjogot nem ismer. A szabadság értékénél kérdés, hogy mennyiben kapcsolható össze a Charta II. címe szerinti szabadságokkal,[540] amelyek nagyobb részét az EJEE is elismeri. A megkülönböztetés tilalma külön nevesített alapjog/tilalom az Alapjogi Charta 21. cikkében és az EJEE 14. cikkében. A fentieket inkább kiegészítő, absztraktabb tartalommal bíró érték a pluralizmus, a tolerancia, az egyenlőség, az igazságosság, valamint a szolidaritás. Az EUB eddigi, szűkszavú gyakorlata szerint *„[a] Charta 6., 10–13., 15., 16., 20., 21. és 23. cikke pontosítja az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség, az emberi jogok tiszteletben tartása, a megkülönböztetés tilalma, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség EUSZ 2. cikkben foglalt értékének tartalmát.”*[541]

A tartalmi korlátok jelentőségét és szükségességét a matematikából kölcsönzött halmazelmélettel is lehet szemléltetni. Amennyiben – összhangban az EUB uniós identitást érintő felfogásával – az alkotmányos identitást különböző értékek melletti elköteleződésként képzeljük el, ezek a tagállami és uniós értékeket egy-egy értékhalmazt alkotnak. A

[538] SCHULER, Miriam: *Paving the Way for an Enforcement of Democracy under Article 10 TEU? The Court's Judgments in Cases C-808/21 Commission v Czechia and C-814/21 Commission v Poland.* https://www.europeanlawblog.eu/pub/fsca541k/release/2 (Utolsó letöltés ideje: 2026. február 25.)
[539] C-808/21. Európai Bizottság kontra Csehország, 2024. november 19. ECLI:EU:C:2024:962. 117-122. pontok, C-814/21. Európai Bizottság kontra Lengyelország, 2024. november 19. ECLI:EU:C:2024:963. 115-120. pontok.
[540] A szabadsághoz és biztonsághoz való jog, a magán- és családi élet tiszteletben tartása, a személyes adatok védelme, a házasságkötéshez és a családalapításhoz való jog, a gondolat-, a lelkiismeret- és a vallásszabadság, a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadsága, a gyülekezés és az egyesülés szabadsága, a művészet és a tudomány szabadsága, az oktatáshoz való jog, a foglalkozás megválasztásának szabadsága és a munkavállaláshoz való jog, a vállalkozás szabadsága, a tulajdonhoz való jog, a menedékjog, valamint védelem a kitoloncolással, a kiutasítással és a kiadatással szemben.
[541] C-156/21. Magyarország kontra Európai Parlament és Európai Unió Tanácsa, 2022. február 16. ECLI:EU:C:2022:97. 157. pont.

halmazoknak különböző kapcsolata képzelhető el a matematikában, az egyik a metszet. Ebben az esetben a két halmaz tartalmaz azonos elemeket, amelyek mindkét halmaz immanens részét képezik, tehát a metszetükben helyezkedik el. Minél több a közös értékválasztás egy tagállam és az EU relációjában, a két halmaz metszete annál nagyobb, ebből következően a tagállami és az uniós identitás is közeledik egymáshoz. Ezzel ellentétben, ha az uniós és a tagállami értékek halmazának metszete jelentősen szűkül, akkor nő a nem közös elemek köre. Az egymással nem konvergáló identitások az integráció egységességét veszélyeztetik. Ehhez képest a metszet fokozatos szélesítése elvezethet a halmazok harmadik és egyben legszorosabb kapcsolatához, ez pedig a halmazok uniója. Ebben az esetben a két halmaz eggyé válik, tehát az értékválasztások azonosak lesznek. Ezzel a megközelítéssel a dolgozatban megfogalmazott procedurális keretrendszer az értékhalmazok közelítéséhez járulna hozzá, elősegítve azt, hogy az uniós joggal szembeni alapjogi, valamint identitásalapú fenntartás szükségességének tagállami alkotmánybírósági vizsgálata a politikai integráció mélyítéséhez járuljon hozzá.

4. Összefoglaló

Röviden sommázva, ezen fejezetben meghatározásra kerültek az egyes kontrollmechanizmusok elhatárolhatóságát lehetővé tevő tartalmi és eljárásjogi szempontok. Közös mindhárom keretrendszerben, hogy védelmezendőnek tartja a hatékony európai párbeszédet, már a rendes bírósági szinttől azzal, hogy a fentiekben megfogalmazott feltételek teljesülése esetén alaptörvény-ellenesnek állapítja meg és megsemmisíti a támadott bírósági döntést vagy döntéseket. Emellett az Alkotmánybíróságnak a maga részéről is nyitottságot kell mutatni az EUB-vel való párbeszédre, saját előterjesztői kötelezettségének meghatározására. Ebből következően mindhárom mechanizmus esetén az AB-nek a luxemburgi bíróságokhoz kell fordulnia, ha bizonytalan az előtte folyamatban lévő, alkalmazandó uniós jog, illetve uniós alapjogvédelmi mérce. Emellett szintén közös elem a három mechanizmus között, hogy primer kérdésként kezeli a befogadott, Alaptörvényben biztosított jog(ok) lényeges tartalmának korlátozására vonatkozó tesztet. Az alapjogi, valamint az identitáskontroll esetében a lényeges tartalom meghatározásánál figyelembe kell venni a többszintű alapjogvédelmi szempontokat. Ilyen megközelítést nem igényel a demokratikus önrendelkezéshez való jog esetleges sérelme.

Amennyiben minden kétséget kizáróan megállapítható a befogadott, Alaptörvényben biztosított jog lényeges tartalmának sérelme, akkor az AB a kontrollmechanizmussal összefüggő igényét az EUB felé jelezve (újabb) döntéshozatali kérelemmel kell, hogy éljen. Ellenkező esetben a szuverenitás- és *ultra vires* kontroll kapcsán a demokratikus önrendelkezéshez való jog korlátozásának alkotmányosságát az EUSZ 5. cikke szerinti arányossági és szubszidiaritási teszt mint speciális alapjogkorlátozási teszt keretében kell vizsgálni. Ehhez képest az alapjogi és identitásvédelmi fenntartás szétválaszthatósága érdekében vizsgálni kell az alapjog-korlátozás legitim célját az általános alapjog-korlátozási teszten belül. Absztrakt, elvont érték azonosítása az alapjogi fenntartás iránti igényt alapozhat meg a magyar AB esetében, figyelembe véve az Alaptörvényben foglalt szükségességi-arányossági teszt szigorát. Másik alapjog vagy konkrét alkotmányos érték detektálása esetén lefolytatandó a szükségességi-arányossági teszt többi eleme, különös tekintettel az arányossági tesztre, ahol azonosított és egyúttal javasolt tartalmi korlát az állami semlegesség koncepciójával, valamint az EUSZ 2. cikkében foglalt értékekkel összhangban álló mérlegelés. Utóbbiakat ugyanis nem üresítheti ki az Alkotmánybíróság arányosság körében végzett, értékek közötti egyensúlyozása és választása. Abban az esetben, ha a fenti keretrendszer szerinti vizsgálat kontrollmechanizmus szükségességét veti fel, az Alkotmánybíróság ezen, az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló megállapítás mellett köteles döntéshozatallal fordulni az EUB-hoz. Amennyiben az uniós jog, illetve az uniós alapjogi standardok összeegyeztethetőek az Alaptörvénnyel, akkor az uniós jog szerinti értelmezés választandó az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdése alapján.

IV. fejezet: *„A puding próbája az evés”* – Esettanulmány a 3110/2022. (III. 23.) AB határozaton keresztül[542]

„Abban a görcsös félelmi állapotban, mely elhiszi, hogy a szabadság előrehaladása veszélyezteti a nemzet ügyét, nem lehet élni a demokrácia javaival.”[543]

/Bibó István: A kelet-európai kisállamok nyomorúsága/

Ez a fejezet a dolgozat előző két fejezetében bemutatott befogadási, illetve érdemi elbírálási keretrendszer használhatóságának igazolására tesz kísérletet egy konkrét ügyön keresztül. Mint korábban említésre került, a magyar Alkotmánybírósághoz a kézirat lezártának időpontjáig egy olyan alkotmányjogi panasz érkezett, amelyben az indítványozó *expressis verbis* kérte a testülettől a kontrollmechanizmusok szükségességének érdemi mérlegelését. A panaszos a NAIH mint közhatalmat gyakorló intézmény volt, panaszát a 3110/2022. (III. 23.) AB határozattal bírálta el a testület.

A határozat alapjául szolgáló alkotmányjogi panasz befogadhatóságával (és a panaszt benyújtó közhatalmi szerv helyzetével) összefüggő kérdések megértéséhez elengedhetetlen az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának az indítvány benyújtásakor és elbírálásakor hatályos feltételeit rögzítő Abtv.-rendelkezések bemutatása. 2019. december 20-a és 2023. június 1-je között[544] az Abtv. két lehetőséget biztosított a közhatalmi szervek számára az alkotmányjogi panaszeljárásban:[545] hivatkozhattak arra, hogy a támadott döntés (i) sérti az Alaptörvényben biztosított jogukat, vagy (ii) hatáskörüket az Alaptörvénybe ütközően

[542] Ez a fejezet részben egy korábban megjelent tanulmányon alapszik: SEVARACZ Luca: *Az Alkotmánybíróság határozata a NAIH jogellenesen kezelt személyes adatok törlését hivatalból elrendelő hatásköréről.* Jogesetek Magyarázata 2023/4. 13-17. pp.

[543] BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok.* Második kötet 1945–1949. Magvető Kiadó. Budapest, 1986. 220. p.

[544] Az egyes törvényeknek az egyfokú eljárási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény 55. §-a léptette hatályba a közhatalmi szervek indítványozói jogosultságát, amelyet az egyes igazságügyi tárgyú törvényeknek a magyar helyreállítási és ellenállóképességi tervhez kapcsolódó módosításáról szóló 2023. évi X. törvény 13. §-a helyezett hatályon kívül.

[545] Ennek a módosításnak vélhetően a 23/2018. (XII. 28.) AB határozat ágyazott meg. Ld. bővebben: CHRONOWSKI NÓRA – VINCZE ATTILA: 23/2018. (XII. 28.) AB határozat – közhatalmi szerv alkotmányjogi panasza. In: Gárdos-Orosz – Zakariás (szerk.) 2021, 891-900 pp.

korlátozza.[546] Előzetesen megjegyzendő, hogy jelen dolgozat nem kíván részletesen foglalkozni azzal, hogy közhatalmi szervek rendelkeznek-e alapjogokkal.[547]

Az alábbiakban a releváns tények, az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló döntések, az indítvány, valamint az Alkotmánybíróság döntésének bemutatása következik. Ezt követően a panasz korábbiakban kidolgozott keretrendszer szerinti értékelésére vállalkozom. Hangsúlyozandó, hogy ezen fejezet a dolgozat témája szempontjából lényeges kérdésekkel – kontrollmechanizmusokkal, valamint a bíróságok közötti európai alkotmányos párbeszéddel – foglalkozik és nem hivatott az Alkotmánybíróság adatvédelmi gyakorlatának bírálatára.

1. Tények, eljárástörténet

1.1. Tények

Hadházy Ákos országgyűlési képviselő (a továbbiakban: Adatkezelő) 2018. július 19. és 2019. május 30. között „Csatlakozzunk az Európai Ügyészséghez!" elnevezésű kezdeményezéssel összefüggésben aláírásgyűjtést végzett. Ezen tevékenysége során az aláírók (érintettek) teljes nevét, címét, továbbá opcionálisan az e-mail-címét és telefonszámát mint személyes adatokat kezelte. Az Adatkezelő a személyes adatokat az Európai Ügyészséghez való csatlakozás elősegítésére, valamint – amennyiben azt az érintettek telefonos és/vagy e-mail elérhetőségüknek a megadásával engedélyezték – politikai célú kapcsolattartásra kívánta felhasználni.

1.2. A NAIH határozata

A NAIH határozatával[548] többek között megállapította, hogy az Adatkezelő kapcsolattartás céljából, jogalap nélkül gyűjtötte az érintettek személyes adatait. Ennek következményeként – a dolgozat szempontjából kulcsfontosságú, a határozat rendelkező részének 3. pontjában –

[546] Az indítvány elbírálásakor hatályos Abtv. 27. § (1) bekezdés *a)* pontja.
[547] Ld. ugyanakkor: SOMODY, Bernadette: *Constitutional Complaints by State Organs? Changes in the Standing Requirements before the Hungarian Constitutional Court.* ELTE Law 2023/1. 111-122. pp.
[548] NAIH/2020/974/4.

hivatalból utasította az Adatkezelőt, hogy a határozat véglegessé válásától számított 30 napon belül törölje az érintettektől kapcsolattartási céljából gyűjtött valamennyi személyes adatot.

1.3. A Fővárosi Törvényszék ítélete

Az Adatkezelő a NAIH határozatát közigazgatási perben megtámadta a Fővárosi Törvényszék előtt. Keresetében többek között a határozat 3. pontjának hatályon kívül helyezését kérte. A NAIH védiratában utólag megjelölte a törlés jogalapját, valamint a kereset elutasítását kérte. A Törvényszék ítéletében[549] a keresetet részben alaposnak ítélte meg, szerinte ugyanis a NAIH hatásköre a *GDPR* alapján nem terjedt ki az érintettek személyes adatai törlésének hivatalbóli elrendelésére, arra csak az érintettek kérése alapján van lehetőség. Ezért a határozat rendelkező részének 3. pontját megsemmisítette, egyebekben az Adatkezelő keresetét elutasította. Ami az indítványozott előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését illeti az EUB előtt, a Törvényszék szerint a *GDPR* ügyben alkalmazandó rendelkezései – figyelemmel a *CILFIT*-kritériumokra – egyértelműek voltak.

1.4. A Kúria ítélete

A Törvényszék ítélete ellen mindkét fél felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Kúriához. Az Adatkezelő kérelmét a legfelsőbb bírói fórum eljárási okokból nem fogadta be. A NAIH felülvizsgálati kérelmében a Törvényszék ítéletének hatályon kívül helyezését kérte. A Kúria az elsőfokú bíróság döntését ítéletével hatályában fenntartotta. A jogellenesen kezelt személyes adatok NAIH által hivatalból való eltörlését a Kúria két irányból közelítette meg: egyrészről leszögezte, hogy a NAIH-ot a döntése meghozatalánál teljes körű indokolási kötelezettség terheli, amely magában foglalja a döntés alapját képező jogszabályhelyeket is; másrészről a Kúria kifejezésre juttatta, hogy maradéktalanul egyetért a Törvényszék értelmezésével a *GDPR*-t illetően.

[549] Fővárosi Törvényszék 105.K.706.125/2020/12.

2. Indítvány[550]

A NAIH az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben kérte, hogy a testület állapítsa meg a Kúria és a Fővárosi Törvényszék ítéleteinek – a jogellenesen kezelt személyes adatok hivatalból való eltörlésére vonatkozó rendelkező rész megsemmisítésének – alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azokat, mert sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, E) cikk (2) és (3) bekezdését, I. cikk (3) bekezdését, VI. cikk (3) és (4) bekezdését, valamint XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését. Alkotmányjogi panaszát a panasz benyújtásakor hatályos Abtv. 27. § (1) bekezdés *a)* pontjának mindkét fordulatára alapította, vagyis a támadott bírósági döntések amellett, hogy a NAIH Alaptörvényben biztosított, tisztességes eljáráshoz való jogát sértették, a hatáskörét is az Alaptörvénybe ütköző módon korlátozták.

A NAIH alkotmányjogi panaszában mindkét, az Abtv. 29. §-a[551] szerinti (egyébként vagylagos) befogadási feltétel fennállását állította.

(i) Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésfeltevést a hatóság részben a korábban hatályos Abtv. 55. § (4a) bekezdésének[552] (ugyancsak diszjunktív) feltételeire alapította, szerinte ugyanis a támadott bírói döntések olyan módon korlátozták a hatáskörét, hogy azok a működésének súlyos zavarát eredményezték, valamint az Alaptörvényben foglalt hatáskörét sértették. Másrészről a NAIH alkotmányjogi panaszában előadta, hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekinti a magyar adatvédelmi jogban az Alaptörvény és a *GDPR* viszonyát. Ezt követően a NAIH megkísérelte bemutatni a tisztességes eljáráshoz való jogának általa állított sérelmét mint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést. Szerinte ugyanis, ha a valamennyi uniós tagállamban azonosan és közvetlenül alkalmazandó uniós jogforrás – jelen esetben a *GDPR* – több, egymással konkuráló nyelvtani értelmezése merül fel, akkor az eljáró bíróság

[550] Anonimizált formában elérhető az Alkotmánybíróság honlapján: https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/debda3f325df4a40c12587640033db27/$FILE/IV_2396_0_2021_indítvány.002.pdf/IV_2396_0_2021_indítvány.pdf (Utolsó letöltés ideje: 2025. november 13.)

[551] *„Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.”*

[552] *„Közhatalmat gyakorló indítványozó hatásköre korlátozását kifogásoló indítványának érdemi elbírálására csak akkor kerül sor, ha a támadott döntés az indítványozó a) működésének súlyos zavarát eredményezi, vagy b) valamely, Alaptörvényben foglalt hatáskörét sérti.”*

köteles előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezni az EUB előtt, amely következik az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdéséből, valamint a 28. cikkből is.

(ii) A támadott bírói döntéseket érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség igazolását az indítványozó külön nem végezte el, az a határozott kérelem részbeni igazolására [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e)* pont][553] vonatkozó érvek közül olvasható ki.

A NAIH az indítvány IV. pontjában fejtette ki, hogy milyen indokok mentén tartja alaptörvény-ellenesnek a támadott bírói döntéseket [Abtv. 52. § (1) bekezdés *e)* pontja szerinti feltétel], elsőként a tekintetben, hogy miért korlátozták az Alaptörvényben biztosított hatáskörét, amellyel működésének súlyos zavarát idézték elő. Ennek igazolására három konkrétabb érvcsoportot állított fel:

(iii) A NAIH szerint a támadott bírósági döntések a hatóság Alaptörvényben biztosított ellenőrzési hatáskörének kiüresítését vonták maguk után. Az Alaptörvény VI. cikk (4) bekezdése[554] önálló alkotmányjogi tartalommal bír, hiszen az ellenőrzés inherens részét képezi, hogy az a garanciáit nélkülöző adatkezelést érdemben és hatékonyan képes megszüntetni. A hatóság ezenfelül előadta, hogy az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében garantált személyes adatok védelméhez való jogból és ugyanezen cikk (4) bekezdéséből, továbbá az E) cikk (2)-(3) bekezdéseiből következik, hogy az ellenőrzésnek képesnek kell lennie a személyes adatok védelmére, melynek kikényszerítését uniós szinten egységesen és hatékonyan kell biztosítani.

(iv) Másodsorban az indítványozó úgy vélte, hogy a *GDPR* rendes bíróságok általi értelmezése az Alaptörvényben foglalt személyes adatok védelméhez való érvényesülését is sértette, lévén csökkentette ezen alapjognak a magyar alkotmányosság rendszerében eddig elért védelmi szintjét. Részben az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) AB határozatában lefektetett hármas

[553] *„Az (1a) bekezdésben foglalt eseteken kívül a kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli [...] e) az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett [...] bírói döntés [...] miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével.”*

[554] *„A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi.”*

kontrollmechanizmusra hivatkozással annak eldöntését kérte a testülettől, hogy az uniós jog ilyen alkalmazása összhangban van-e az Alaptörvény VI. cikk (3)-(4) bekezdésével, valamint az E) cikk (2) bekezdésével. A NAIH szerint ugyanis a magyar jogban a *GDPR* hatálybalépése előtti tagállami hatáskörgyakorlást jelentősen korlátozták a támadott ítéletek, tulajdonképpen az addigi – az Alkotmánybíróság által is elismert – felügyeleti hatáskört vonták el.

(v) Végül az előző pontok összevonásával az indítványozó úgy érvelt, hogy az Alaptörvény VI. cikk (3)-(4) bekezdésének ilyen értelmezése *contra legem* és *contra constitutionem* jogértelmezésnek minősül, amely így sérti az Alaptörvény 28. cikkét, valamint a B) cikk (1) bekezdését. A VI. cikk (3) bekezdésével és a 28. cikkel összefüggésben vizsgálandónak tartotta, hogy a *GDPR* rendelkezéseinek értelmezése során megfelelően mérlegelésre kerültek-e a rendes bíróságok részéről az ügy alapjogi vonatkozásai. Emellett pedig a VI. cikk (4) bekezdésében deklarált ellenőrzési jogosítványt is figyelembe kellett volna venni az uniós jog értelmezésénél, önmagában a nyelvtani értelmezés alkalmazása szerinte ellentétes a 28. cikkel, ahogyan az E) cikk (2) bekezdése is előírja az uniós jog Alaptörvénnyel összhangban történő értelmezését. A NAIH a B) cikk (1) bekezdésének integráns részét képező jogbiztonság sérelmét abban látta, hogy a támadott ítéletekben foglalt jogértelmezés megbontja az eddigi egységes tagállami jogértelmezési irányt a *GDPR* által biztosított *ex officio* törlési felhatalmazottság tekintetében.

A NAIH alkotmányjogi panaszát az Abtv. panasz benyújtáskor hatályban lévő 27. § (1) bekezdés *a)* pontjának második fordulatára is alapította, tehát hatáskörének Alaptörvénybe ütköző korlátozása mellett az Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét is állította:

(vi) Az indítványozó szerint a rendes bíróságok – a CILFIT-kritériumok ellenére – elmulasztottak előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezni az EUB előtt, amely miatt – figyelembe véve az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát – sérült a NAIH tisztességes eljáráshoz, valamint hatékony jogorvoslathoz való joga.

(vii) Emellett az indítványozó szerint a tisztességes eljáráshoz való jogának további részelemei is sérültek, nevezetesen az indokolt bírói döntéshez való jog, valamint a felülvizsgálati kérelemhez kötöttség. A jogorvoslathoz való jogának sérelmét pedig

abban látta megvalósulni, hogy a felülvizsgálati érveit figyelmen kívül hagyta a Kúria.

<table>
<tr><th>Abtv. 27. § (1) bek. a) pont fordulatai és 52. § (1b) bek. e) pont</th><th>Abtv. 55. § (4a) bek.</th><th>Abtv. 29. §</th></tr>
<tr><td>NAIH hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozzák:
1. Ellenőrzési hatáskörének kiüresítése.
(ii) A rendes bíróságok jogértelmezése a személyes adatok védelméhez való jog védelmi szintjét csökkenti.
(iii) A jogértelmezés egyben contra legem és contra constitutionem.</td><td colspan="2">Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés:
A támadott bírósági döntésekben foglalt jogértelmezés a NAIH Alaptörvényben foglalt hatáskörét sérti és működésének súlyos zavarát eredményezi.</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td>Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés:
A jogértelmezés összhangban van-e az alkotmányozó által biztosítani kívánt ellenőrzéssel, valamint az alapjogvédelem eddigi szintjével.</td></tr>
<tr><td>NAIH Alaptörvényben biztosított jogát sértik:
2. Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének elmulasztása.
(ii) Az indokolási hiányosság, a felülvizsgálati kérelemhez kötöttség figyelmen kívül hagyása.</td><td>Nem értelmezhető Alaptörvényben biztosított jogra alapított panaszelem esetén.</td><td>Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés:
Az Alaptörvény és a GDPR egymáshoz való viszonya.</td></tr>
</table>

Összefoglaló táblázat az indítványozó érveiről

Forrás: Szerző

3. Az alkotmánybírósági határozat érvelése

3.1. Többségi álláspont

3.1.1. Befogadás

Az AB a 3110/2022. (III. 23.) AB határozatában megállapította, hogy az alkotmányjogi panaszt határidőben nyújtották be, az indítványozó jogi képviselője a meghatalmazását csatolta. Az indítvány emellett eleget tett a határozott kérelem kritériumainak, az indítványozó érintett, hiszen a bírósági eljárásban fél volt. A közhatalmi szerv panaszát az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. § (1) bekezdés *a)* pontjának két diszjunktív fordulata tekintetében hatásköri panaszként értékelte, ezzel összefüggésben megállapította, hogy az Abtv. 55. § (4a) bekezdésének megfelelően a támadott döntések Alaptörvényben biztosított hatáskör sérelmét kell, hogy okozzák, vagy a szerv működésének súlyos zavarát kell, hogy eredményezzék. Az AB mindkét feltételt megalapozottnak találta a következők szerint: a NAIH hatásköre és feladata alaptörvényi [Alaptörvény VI. cikk (4) bekezdés] meghatározottságú azzal, hogy a részletszabályokat az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Info tv.), valamint a *GDPR* tartalmazza. A testület szerint az Alaptörvényben kijelölt feladat a vizsgált esetben nem választható el az Alaptörvényből fakadó hatáskörtől, mivel a NAIH alaptörvényi feladatát a sarkalatos törvényben foglalt hatáskörein keresztül tudja ellátni. A hatóság működésének súlyos zavarát illetően az Alkotmánybíróság osztotta azt az indítványozói érvelést, miszerint a személyes adatok védelméhez való jog érdekében történő beavatkozási lehetőségét jelentősen elnehezítheti a támadott döntések jogértelmezése. Végezetül a testület alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette annak vizsgálatát, hogy a bírói ítéletekben foglalt jogértelmezés tekintettel volt-e az Alaptörvény VI. cikk (3) és (4) bekezdésére.

Abtv. 27. § (1) bek. *a)* pont fordulatai és 52. § (1b) bek. *e)* pont	**Abtv. 55. § (4a) bek. fordulatai**	**Abtv. 29. § fordulatai**
Hatásköri panasz	Mindkét fordulat	Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés

[Csak az Abtv. 27. § (1) bekezdés *a)* pontjának második fordulata.]		A jogértelmezés tekintettel volt-e az ügy alapjogi vonatkozásaira és a NAIH Alaptörvény szerinti hatáskörére [Alaptörvény VI. cikk (3)-(4) bekezdés].

Összefoglaló táblázat az alkotmánybírósági befogadásról

Forrás: Szerző

3.1.2. Érdemi vizsgálat

Az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálódását három nagyobb kérdés körüljárására lehet osztani. Legterjedelmesebben a testület

(i) a személyes adatok védelméhez való jog regionális és hazai védelmi szintjével és ennek eszközeivel foglalkozott, illetve röviden érintette

(ii) az uniós, valamint a magyar jogrendszer egymáshoz való viszonyát, ahogyan fellelhetőek a határozatban

(iii) az alkotmányos párbeszédre vonatkozó egyes megállapítások is.

(i) A védelem szintjét és eszközeit illetően a testület nagyban támaszkodott az Igazságügyi Minisztérium ún. *amicus curiae* állásfoglalására.[555] A regionális védelmet illetően bemutatásra került az Európa Tanács, majd az Európai Unió alapjogvédelmi rezsimje. Előbbivel kapcsolatban a határozatban rögzítésre került, hogy Magyarország egyezményes kötelezettsége[556] az adatvédelmi felügyelő hatóságok jogkörének kiterjesztése vizsgálat lefolytatására, illetve beavatkozásra. A hivatkozott egyezményhez készített magyarázó jelentés szerint ezen hatóságoknak vizsgálati és beavatkozási hatásköreik vannak, amelyeket a ratifikáló államok különböző módon szabályozhatnak, például *ex officio* kötelezhetik az adatkezelőt az adatok törlésére.

[555] Elérhető az Alkotmánybíróság honlapján: https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/debda3f325df4a40c12587640033db27/$FILE/IV_2396_4_2021_Amicus_curiae_IM.pdf (Utolsó letöltés ideje: 2025. november 13.)

[556] Az Európa Tanács 1981-es Egyezménye az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során, Strasbourg, 1981. január 28. Kihirdette: 1998. évi VI. törvény. Továbbá az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során, Strasbourgban, 1981. január 28-án kelt Egyezménynek a felügyelő hatóságokról és a személyes adatok országhatárokat kiegészítő áramlásáról szóló, Strasbourgban, 2001. november 8-án kelt Kiegészítő Jegyzőkönyve kihirdetéséről szóló 2005. évi LIII. törvény.

Az Európai Unió adatvédelmet érintő tevékenységével már – értelemszerűen – sokkal részletesebben foglalkozik a határozat. Kiemeli, hogy az EUMSZ 16. cikk (1) bekezdése, illetve az Alapjogi Charta 8. cikke is *explicit* védelemben részesíti a személyes adatok védelméhez való jogot. Emellett az Alapjogi Charta 8. cikk (3) bekezdése előírja a személyes adatok védelméhez való jog érvényesülésének felügyeleti hatósági kontrollját is. Ami a *GDPR* adatvédelmi hatóságokat érintő rendelkezéseit illeti – figyelembe véve azt a jogalkotói célt, hogy ezen hatóságoknak minél szélesebb eszköztárat biztosítson –, az Alkotmánybíróság sorra veszi a rendelet hatóságot érintő szabályozását. E szerint a *GDPR* rezsimje alatti adatvédelmi hatóságok nyomon követik és kikényszerítik a rendelet alkalmazását, ehhez tapadnak bizonyos korrekciós hatáskörök, többek között az adatkezelő utasítása arra, hogy törölje az általa jogellenesen kezelt adatokat. Emellett a testület megjegyzi, hogy a részletes eljárásjogi keretek meghatározása azonban tagállami hatáskörbe tartozik. Mindezek mellett röviden bemutatásra került az Európai Adatvédelmi Testület (a továbbiakban: EAT) is, amellyel az alkotmányos párbeszédről szóló részben (iii) kívánok foglalkozni.

A testület a hazai adatvédelmi rendszer jelen határozatában történő bemutatásának szükségességét azzal magyarázta, hogy – a *GDPR* mellett – az Alaptörvényből is levezethető a NAIH eszköztára. Az Alkotmánybíróság különbséget tett az Alkotmány, valamint az Alaptörvény hatálya alatti, illetve a *GDPR* előtti és utáni védelmi szint között. Az Alkotmány hatálya alatti alkotmánybírósági gyakorlattal[557] kapcsolatban a testület megjegyzi, hogy az akkori adatvédelmi biztosi kontrollt garanciaként ismerte el az információs önrendelkezéshez való jog kapcsán.[558] Ehhez képest az Alaptörvény sarkalatos törvényben szabályozott, független hatóság ellenőrzésével kívánta biztosítani, illetve növelni az eddigi adatvédelem szintjét. Ami a törvényi szintű szabályozást illeti, a *GDPR* 2018-as hatálybalépése előtt is kétféle típusú eljárást ismert az Info tv., ezek az ombudsmani típusú vizsgálat, valamint az adatvédelmi hatósági eljárás voltak.

(ii) A határozat röviden feleleveníti a testület uniós, valamint a magyar jogrendszer egymáshoz való viszonyáról szóló, két korábbi határozatában[559] foglalt megállapításait.

[557] 1034/E/2005. AB határozat.
[558] 3110/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [26].
[559] 2/2019. (III. 5.) AB határozat, 11/2020. (VI. 3.) AB határozat.

Ezekkel összhangban az uniós jog kötelező erejét az Alkotmánybíróság az Alaptörvény Európa-klauzulájából vezeti le, amely így nem írja felül az R) cikk (1) bekezdését, miszerint Magyarország jogrendszerének alapja az Alaptörvény. Az E) cikk (1) bekezdésében foglalt európai egység megteremtése az AB szerint a testület számára is alkotmányos célként írja elő a két jogrendszer harmóniáját és koherenciáját. Ezen célnak való megfelelés érdekében *„a jogszabályokat és az Alaptörvényt – amennyiben ez lehetséges – úgy kell értelmezni, hogy a normatartalom az Európai Unió jogával is összhangban álljon.”*[560]

(iii) Ami az alkotmányos párbeszédet illeti, a testület az uniós és a magyar jogrendszer egymáshoz való viszonya körében rögzítette a korábbi gyakorlatának megfelelően, hogy a két jogrendszer közötti esetleges kollíziók feloldása az autentikus értelmezők közötti alkotmányos párbeszéd tiszteletben tartása mellett lehetséges. A *GDPR* értelmezése kapcsán, az Európai Unió oldaláról a hiteles értelmezők az EAT, valamint az EUB, utóbbival kapcsolatban rögzítve, hogy megnyugtató választ – uniós jogi szempontból – annak döntése adhat.

Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a NAIH az EAT-hoz fordult abban a kérdésben, hogy a GDPR 58. cikk (2) bekezdés *g)* pontja[561] lehetőséget biztosít-e a felügyeleti hatóságoknak arra, hogy az érintettek törlésre irányuló kérelme hiányában is elrendelhessék a jogalap nélkül kezelt adatok törlését.[562] Az EAT 39/2021. sz. véleménye[563] szerint a GDPR fent megjelölt pontja *„megfelelő jogalapot biztosít a felügyeleti hatóság számára ahhoz, hogy hivatalból elrendelje a jogellenesen kezelt személyes adatok törlését, olyan esetben, ahol ilyen irányú kérelmet az adatalany (érintett) nem terjesztett elő.”*[564]

[560] 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [37], megerősíti: 3110/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [44].
[561] *„A felügyeleti hatóság korrekciós hatáskörében eljárva: [..] g) a 16., 17., illetve a 18. cikkben foglaltaknak megfelelően elrendeli a személyes adatok helyesbítését, vagy törlését, illetve az adatkezelés korlátozását, valamint a 17. cikk (2) bekezdésének és a 19. cikknek megfelelően elrendeli azon címzettek erről való értesítését, akikkel vagy amelyekkel a személyes adatokat közölték.”*
[562] 3110/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [51].
[563] 39/2021. sz. vélemény arról, hogy az általános adatvédelmi rendelet 58. cikke (2) bekezdésének g) pontja szolgálhat-e jogalapként ahhoz, hogy a felügyeleti hatóság hivatalból elrendelhesse a személyes adatok törlését abban az esetben, ha az érintett nem nyújtott be ezzel kapcsolatos kérelmet (2021. december 14.) (edpb.europa.eu/system/files/2022-08/edpb_opinion_202139_article_582g_gdpr_hu.pdf.) (Utolsó letöltés ideje: 2025. november 13.)
[564] 3110/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [51].

Ami az EUB előtt kezdeményezhető előzetes döntéshozatali eljárást illeti, az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy az alapügyben eljáró rendes bíróságok nem találták indokoltnak az EUB-hez történő fordulást, mert – figyelembe véve a *CILFIT*-kritériumokat – az ügyben alkalmazandó rendelkezések egyértelműek voltak.

Az Alkotmánybíróság a fenti érvekből azt a következtetést vonta le, hogy a támadott bírósági döntésekben foglalt jogértelmezés megfosztja a NAIH-ot az Alaptörvény VI. cikk (4) bekezdésében foglalt érdemi jogvédelmi funkciójától, illetve ugyanezen cikk (3) bekezdésében biztosított személyes adatok védelméhez való jog évtizedek óta fenntartott magas védelmi szintjét is jelentősen csökkenti, hovatovább kiüresíti. Ugyanis a bíróságok mérlegelésük során figyelmen kívül hagyták, hogy a hatósági kontroll az Alaptörvény, az uniós jog, valamint a nemzetközi jogból fakadó kötelezettségek alapján a *GDPR* előtt is biztosított volt. Az Alkotmánybíróság szerint a bíróságok által alkalmazott jogértelmezés tehát nincs összhangban az EAT álláspontjával, a korábbi alkotmánybírósági gyakorlattal, továbbá az Info tv. szabályozásával sem.[565] Így amennyiben a NAIH „*az ellenőrzés során megállapítja, hogy a személyes adatok kezelése az adatkezelőnél jogellenes, akkor a hatékony alapjogvédelem biztosításából, ami a [h]atóság kiemelt feladata, nemcsak az következik, hogy ellenőrizheti és feltárhatja a jogellenes személyes adatkezelést, hanem az is, hogy hivatalból – harmadik személyek alapjogai védelmében – elrendelheti az ilyen adatok törlését.”*[566] Ez következik az Alaptörvény E) cikk (2) és (3) bekezdéséből, a VI. cikk (4) bekezdéséből, valamint a *GDPR*-ból is.

3.2. Párhuzamos indokolás(ok)

Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolásában nem értett egyet az ún. hatáskörvédelmi panasz fennállásának megállapításával, szerinte ugyanis az Alaptörvény VI. cikk (4) bekezdése nem hatáskört határoz meg a NAIH számára, hanem feladatkört. Az ilyen kiterjesztő értelmezés meglátása szerint parttalanná teheti az Abtv. 27. §-át, ha bármely alaptörvényi megalapozottságú feladatot Alaptörvényben foglalt hatáskörnek tekint. Emiatt az indítvány csak a súlyos működési zavar vizsgálatára nézve lett volna befogadható.

[565] Uo. Indokolás [54].
[566] Uo. Indokolás [56].

Marosi Ildikó amellett érvelt, hogy hatáskörvédelmi panasz esetén az alkotmánybírósági kontroll tárgya a hatáskörének gyakorlásában korlátozott állami szerv számára jogorvoslat biztosítása. Ebből kifolyólag szerinte ezen ügy gócpontjában nem állhatott volna a személyes adatok védelméhez való jog, mert ez nem a hatóság saját alapjoga, másrészről a NAIH-nak az uniós jogon alapuló hatásköre nem tekinthető közvetlenül Alaptörvényben biztosított jognak. Harmadrészről pedig az alapjogi védelemből nem következik hivatalból történő adattörlési hatáskör.

Párhuzamos indokolásának harmadik részében Marosi Ildikó azon az alapon, hogy az Alkotmánybíróság határozatának érdemi levezetése a *GDPR*-hoz kötődik, előzetes döntéshozatalra irányuló eljárás kezdeményezésének szükségességét vetette fel az Alkotmánybíróság részéről. Ettől jelen ügyben azért tekintett el a testület, mert a *GDPR* 58. cikk (2) bekezdése semmiféle észszerű kételyt nem vetett fel.

A párhuzamos indokoláshoz Schanda Balázs alkotmánybíró is csatlakozott.

4. A rendelkező rész és a *ratio decidendi*

A határozat rendelkező része kimondja, hogy a Kúria és a Fővárosi Törvényszék ítéletei alaptörvény-ellenesek, ezért azokat az Alkotmánybíróság megsemmisíti.

A döntés mögötti elvek alapján az olyan értelmezés, amely szerint a NAIH-nak nincs *ex officio* törlési hatásköre a jogellenesen kezelt személyes adatok törlésére

a) kiüresíti a NAIH Alaptörvény VI. cikk (4) bekezdésében biztosított érdemi alapjogvédelmi funkcióját és
b) csökkenti a személyes adatok védelméhez való jog rendszerváltás óta fennálló magas védelmi szintjét;
c) a hatékony jogvédelemből (adatvédelemből) nemcsak a jogalap nélküli adatkezelés feltárása következik, hanem a jogszerűtlenül kezelt adatok hivatalbóli törlésének elrendelése is;
d) a rendes bíróságok az előttük folyamatban lévő ügyben kötelesek figyelembe venni az Alaptörvényt, valamint Magyarország uniós jogból, illetve nemzetközi jogból fakadó kötelezettségeit az Alaptörvény E), Q) és 28. cikkei alapján.

5. Az alkotmányjogi panasz értekezésben kidolgozott keretrendszer szerinti újraértékelése – Út a helyes döntés felé?

5.1. Befogadás

A kontrollmechanizmusok szükségességének vizsgálata, valamint az európai alkotmányos párbeszéd szempontjából három befogadási feltételnek való megfelelés vizsgálatát tartom fontosnak:

(i) az Alaptörvényben biztosított jog,

(ii) a panasz benyújtásakor és elbírálásakor hatályos Abtv. 55. § (4a) bekezdése, valamint

(iii) az Abtv. 29.§-ában foglalt diszjunktív feltételeknek való megfelelés és értékelés.

Előzetesen megjegyzendő, hogy amennyiben egy közhatalmi szerv Alaptörvényben biztosított joga sérelmére, valamint hatáskörének Alaptörvényben ütköző korlátozására – tehát a korábban hatályos Abtv. 27. § (1) bekezdés *a)* pontjában foglalt mindkét diszjunktív fordulatra – adott elő alkotmányjogilag értékelhető érvelést, akkor a panaszt mindkét fordulatra alapított elemében mérlegelnie kellett volna a testületnek. Meglátásom szerint a fent megjelölt pontban szereplő „vagy" kötőszó az indítványozó érvelési helyzetét könnyítő kitétel volt, tehát az alkotmányjogi panasz befogadásához elegendő lett volna az egyik feltétel fennálltát bizonyítani. Ezzel szemben a mindkét fordulatra előadott érvelés – különösen akkor, ha az indítványozó érvrendszerét a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat is alátámasztja – nem értékelhető az indítványozó terhére. [Ugyanúgy, ahogyan jelen ügyben az Abtv. 55. § (4a) bekezdés mindkét pontjára nézve befogadta az Alkotmánybíróság a panaszindítványt.]

(i) Az Alaptörvényben biztosított jog tekintetében hangsúlyozandó, hogy egy közhatalmi szerv az indítványozó, e körben vizsgálni kell a) az alapjogi jogalanyiság meglétét a sérelmezett alapjog vonatkozásában,[567] valamint b) állított alapjoga kikényszerítésének indokát.

[567] A benyújtáskor és elbíráláskor hatályos Abtv. 27. § (3) bekezdése kimondta, hogy közhatalmat gyakorló indítványozó esetén vizsgálni kell, hogy a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e.

a) Az alapjogi jogalanyiság körében rögzítést érdemel, hogy egyrészről a NAIH a tisztességes eljáráshoz való jog III. fejezetben bemutatott speciális aspektusára hivatkozott, az előzetes döntéshozatali eljárás, valamint az indokolt bírói döntéshez való jog kapcsolatára. Általánosságban hangsúlyozandó, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog az első, Alaptörvényben biztosított jogok között szerepelt, amely tekintetében a testület – még az Abtv. módosítása előtt – kimondta, hogy az egy közhatalmat gyakorló szervet is megillethet.[568]

b) Az eddig gyakorlaton felül érdemes lett volna figyelembe venni a NAIH tisztességes eljáráshoz való jogának állított sérelmére előadott indítványozói indokolást. A testület korábbi gyakorlatában garanciális distinkciót érdemelt volna annak kimondása, hogy közhatalmi szerv panasza esetén nem mindegy, hogy állított alapjogának meglétére és sérelmére azért hivatkozik, hogy a főszabály szerint közhatalmat nem gyakorló természetes és – az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdésére figyelemmel – jogi személyeket megillető alapjogok védelmi szintjét csökkentse,[569] vagy éppen ellenkezőleg, a meglévő szintet védelmezze vagy növelje. Az európai integrációt érintő aspektus, hogy a személyes adatok védelmét európai szinten egységesen és hatékonyan kell biztosítani, ebből következően uniós jogi elvárás az adatvédelem minimális szintjének tagállami szintű egységes biztosítása. A NAIH indítványából egyértelműen megállapítható, hogy a közhatalmi szerv indítványozói célja a tisztességes eljáráshoz való jog eddigi védelmi szintjének megőrzése volt, amely egyúttal nem csökkenti az alapjogok védelmi körét annak elsődleges alanyai tekintetében. Ebből kifolyólag a közhatalmi szerv panasza a felvázolt a) és b) pontnak egyaránt megfelel.

Ezen befogadhatósági feltétel körében azonban említést érdemel, hogy az E) cikkre történő hivatkozás jelenleg nem mérlegelhető az Alaptörvényben biztosított jog körében. Ennek oka, hogy a NAIH-nak mint közhatalmi szervnek nincs uniós jogi aktus által közvetlenül érintett, Alaptörvényben biztosított joga. A *GDPR* által védelemben részesített személyes adatok

[568] 3091/2016. (V. 12.) AB határozat.
[569] A védelmi szint csökkentésére például szolgálhat, amikor a Kormány alkotmányjogi panaszában a véleménynyilvánítás szabadságára hivatkozik választási kampányidőszakban, amely elismerése esetén többek között a választók tájékozódáshoz való jog sérül. Ld. 3130/2022. (IV. 1.) AB határozat.

védelméhez való jog ugyanis semmi esetre sem tekinthető a NAIH alapjogának. Az E) cikkel összefüggő érveket ezért az Abtv. 29. §-a szerinti feltételnél látom mérlegelendőnek.

(ii) A korábban hatályos Abtv. 55. § (4a) bekezdése körében osztom Marosi Ildikó alkotmánybíró azon álláspontját, miszerint az Alaptörvény VI. cikk (4) bekezdése nem hatáskört állapít meg a NAIH számára. Emiatt kizárólag az vizsgálható a testület részéről, hogy a támadott bírósági döntésekben foglalt értelmezés a NAIH működésének súlyos zavarát eredményezik-e. A rendelkezés Abtv.-beli megfogalmazása azonban arra enged következtetni, hogy a működés súlyos zavarának fennálltáról már a befogadás keretében dönteni kell. Ugyanis az Abtv. 55. § (4a) bekezdés *a)* pontja szerint közhatalmat gyakorló indítványozó hatásköre korlátozását kifogásoló indítványának érdemi elbírálására csak akkor kerül sor, ha a támadott döntés az indítványozó működésének súlyos zavarát eredményezi. Tehát az ennek való megfelelés vizsgálatát már a befogadási eljárásban el kell végezni.

Ebben a vizsgálódási körben úgy hangzik a kérdés, hogy a NAIH működésének súlyos zavarát eredményezi-e, amennyiben nem biztosított számára a jogellenesen kezelt személyes adatok tekintetében az *ex officio* törlési hatáskör? Ennek vizsgálata megítélésem szerint azért releváns a kontrollmechanizmusok szükségességének kérdéskörében, mert ezen kérdés eldöntése nélkül fel sem merülhet a hazai és az uniós alapjogvédelmi szintek önálló és összehasonlító mérlegelése. A NAIH működésének célja – az információszabadság szavatolása mellett – a személyes adatok védelméhez való jog hatékony, formai kötöttségektől mentes eljárás keretében történő védelme. A hatékony alapjogvédelem nem kizárólag az esetleges alapjogsérelem gyors megállapításában áll, hanem az alapjogsértő helyzet minél hamarabbi megszüntetésében. Ez a jogellenesen kezelt személyes adatok esetében a kérdéses személyes adatok törlésére való felszólításban nyilvánul meg. A támadott bírósági döntések szerint a NAIH-nak csak a jogellenes adatkezeléssel érintettek kérelmére van lehetősége a törlés elrendelésére. Tömeges jogsértés esetén (mint az alapul fekvő ügyben) ezen kérelmek egyenkénti elbírálása, majd az Adatkezelő törlésre való felszólítása rendkívüli munkateherrel jár és jelentősen csökkenti a jogvédelem hatékonyságát. Ezen érvek mentén megállapíthatónak találom a NAIH működésének súlyos zavarát.

(iii) A fentiekből következően az alábbi – az értekezés témája szempontjából releváns – egymásra épülő, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdések (Abtv. 29. §-a szerinti diszjunktív befogadási feltétel) megválaszolását kellett volna rögzítenie a testületnek:

a) Sérült-e az indítványozó tisztességes bírósági eljáráshoz való joga [XXVIII. cikk (1) bekezdés] amiatt, mert a Kúria nem kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárást az EUB előtt?
b) A magyar alapjogvédelem (Alaptörvény, alkotmánybírósági gyakorlat, Info tv.) biztosít-e hatáskört a NAIH számára a jogellenesen kezelt személyes adatok *ex officio* törlésére?
c) Az uniós alapjogvédelem (Alapjogi Charta, EUB gyakorlat, GDPR) biztosít-e hatáskört a NAIH számára a jogellenesen kezelt személyes adatok *ex officio* törlésére?

Összegezve, a vizsgált befogadási feltételek együttes értelmezéséből, valamint – a bíróságok közötti alkotmányos párbeszéd tekintetében – az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatából is következik a górcső alá vett panaszelemek befogadásának kötelezettsége. Az érdemi elbírálás keretében az ezen kérdésekre adható válaszok megfogalmazására vállalkozom. A fenti kérdések megfogalmazása egyúttal vélelmezi, hogy az Alkotmánybíróság nem csak a valódi alkotmányjogi panaszeljárás keretében jár el, hanem él az Abtv. 28. § (1) bekezdése által biztosított „átjárási lehetőséggel." Ebben az esetben a bírói döntés felülvizsgálatára vonatkozó eljárásban a 26. § (1) bekezdése szerinti hatáskörében is eljár, vizsgálva a bírósági eljárásban alkalmazott jogszabály, jelen esetben egy uniós rendelet, a *GDPR* alaptörvény-konformitását az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdéséből levezetett közvetlen kontroll keretében.

5.2. Érdemi elbírálás

Ebben az alpontban elsőként a NAIH feltételezett alapjogsérelmét kell megítélni, tehát a fentiekben megfogalmazott kérdések közül az a) pontot. Ezt a III. fejezet 2.1. alpontjában kifejtett, rendes bíróságok által kezdeményezendő előzetes döntéshozatali eljárás alkotmánybírósági védelmezésére vonatkozó szempontok alapján fogom értékelni. Az érdemi elbírálás második fele a NAIH hatáskörvédelmi panaszának értékelésére vállalkozik.

5.2.1. Rendes bírósági előzetes döntéshozatal-kezdeményezés alkotmánybírósági védelmezése

A valódi alkotmányjogi panaszindítvánnyal támadott döntés a Kúria döntése, tehát az EUMSz alapján, főszabály szerint előzetes döntéshozatal-kezdeményezési kötelezettséggel rendelkező bíróságé. A Kúria ítéletéből arra lehet következtetni, hogy a NAIH a felülvizsgálati kérelmében nem is indítványozta, hogy a legfelsőbb bírói fórum forduljon az EUB-hez. Ebben az ügyben az AB kimondhatta volna – német és cseh mintára –, hogy függetlenül attól, hogy az alapeljárás felei nem indítványozták az előzetes döntéshozatal kezdeményezését, köteles lett volna a Kúria – mint olyan bíróság, melynek döntése ellen nincs további jogorvoslati lehetőség – elsőkörben megvizsgálni a *CILFIT*-kritériumok valamelyikének teljesülését, majd dönteni az előzetes döntéshozatali kezdeményezés szükségességéről. Egy ilyen irányú vizsgálat elvégzése esetén megállapítást nyerhetett volna, hogy az indítványozó törvényes bíróhoz való joga sérült, mert a Kúria nem mérlegelte érdemben az EUB-hez fordulás szükségességét. Ebben a kérdéskörben már megállapítható az alkotmányjogi panasszal támadott kúriai ítélet alaptörvény-ellenessége.

5.2.2. Hatásköri panasz – Szükséges-e fenntartás megfogalmazása?

A III. fejezetben kidolgozott, az egyes kontrollmechanizmusok materiális és procedurális elkülönítése természetesen nem közhatalmat gyakorló indítványozók hatásköri panaszainak elbírálására lettek kidolgozva, hiszen közhatalmi szerveknek a hatályos Abtv. alapján már nincs indítványozói jogosultsága valódi panaszeljárásban.[570] Ez ugyanakkor – megítélésem szerint – nem képezi akadályát a keretrendszer igazolásának, valamint jelen ügyben való alkalmazásának. Ennek oka, hogy egy állami szerv, melynek feladatköre egy konkrét alapjog védelme, a hozzá kapcsolódó hatáskörök pedig e védelem hatékonyságára szolgálnak, összefügg az állami szerv által védett alapjog(ok) védelmi szintjével. Hiszen amennyiben a hatáskörei nem megfelelően biztosítottak, nem képes az általa védeni hivatott alapjog(ok) hatékony védelmére, amely az alapjog(ok) védelmi szintjében bekövetkező csökkenéshez vezethet.

[570] Az Alkotmánybíróság a 3442/2023. (X. 25.) AB végzésben ugyanakkor megállapította, hogy a közhatalmi szervek indítványozói jogosultságának hatályon kívül helyezése csak a valódi alkotmányjogi panaszeljárást érinti, az Abtv. 26. § (1) és (2) bekezdése szerinti eljárásokban a közhatalmi szervek indítványozói jogosultsága továbbra is fennáll, ld. 3442/2023. (X. 25.) AB végzés, Indokolás [16].

Annak ellenére is az alapjogi vagy identitásvédelmi fenntartás szükségességét tartom vizsgálandónak, hogy a panasz ezen második fele a NAIH hatásköreinek védelmét érinti. A III. fejezetben kifejtettek szerint, a szuverenitáskontroll (és *ultra vires* kontroll) panaszeljárásban a demokratikus önrendelkezéshez való jog mint Alaptörvényben biztosított joggal összefüggésben merül fel, amely a polgárok választójogából és emberi méltósághoz való jogából levezetett önrendelkezési jogából következik. Ilyen korreláció vizsgálatának szükségessége nem következik a NAIH által benyújtott panaszból. Továbbá a NAIH hatásköreinek korlátozása nem hozható összefüggésbe a polgárok demokratikus önrendelkezéshez való jogával. Ezen indokok mentén, elsőként az alapjogi és identitáskontroll közös eljárásjogi elemei szerinti vizsgálat következik.

(i) A személyes adatok védelméhez való jog egyik legfontosabb és kiemelt védelemben részesített alapelve az adatkezelés célhoz kötöttsége és az arról szóló megfelelő adatkezelői tájékoztatás. Ezen, célhoz kötött adatkezeléssel összefüggő, információs önrendelkezésből következő tájékozott beleegyezést érintő kiemelt védelem már az Alkotmánybíróság kezdeti gyakorlatában, az alaphatározatként emlegetett 15/1991. (IV. 13.) AB határozatban megjelent. Az alapelv érvényesülésének hiányában az adatkezelés jogellenes, amely állapot megszüntetésére szolgáló egyik intézmény a jogellenesen kezelt személyes adatok hivatalbóli törlése, illetve az adatkezeléssel érintett kérelmére való törlés. Emiatt nem véletlen, hogy az Info tv. 2022. január 1-je óta hatályos 61. § (1) bekezdés *a)* pontja kifejezetten kimondja, hogy a NAIH kérelemre vagy hivatalból elrendelheti a jogellenesen kezelt személyes adatok általa meghatározott módon végrehajtandó törlését. Tehát az Info tv. kifejezett hatáskört biztosít – vagylagos jelleggel – a törlés hivatalbóli elrendelésére. A magyar alapjogvédelemi környezetből ugyanakkor nem következik, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló, kérdéses jogkövetkezmény a személyes adatok védelméhez való jog lényeges tartalmát képezné.

(ii) Ami az uniós jogi védelmet illeti, az Alapjogi Charta 8. cikk (1) bekezdése is védelemben részesíti a személyes adatok védelméhez való jogot, ugyanezen cikk (2) bekezdésében kiegészítve az alapjog tartalmát a legfontosabb alapelveivel mint például a tisztességes és jóhiszemű, célhoz kötött adatkezelés. Az Alapjogi Charta mellett uniós rendeleti jogforrási szinten, az alapügyben alkalmazott *GDPR*-ban is biztosított a személyes adatok védelme. A *GDPR* 17. cikke az adatkezeléssel érintettek törléshez vagy „elfeledtetéshez való jogát,”

ezen cikk (1) bekezdése szerint *„[a]z érintett jogosult arra, hogy kérésére az adatkezelő indokolatlan késedelem nélkül törölje a rá vonatkozó személyes adatokat, [...] ha az alábbi indokok valamelyike fennáll: [...] d) a személyes adatokat jogellenesen kezelték.”* A *GDPR* 58. cikk (2) bekezdése határozza meg a felügyeleti hatóság korrekciós hatásköreit, a *g)* pontban kimondva, hogy többek között a 17. cikkben *„foglaltaknak megfelelően elrendeli a személyes adatok helyesbítését, vagy törlését.”*

Az alkotmánybírósági elbírálás időpontját megelőzően már született olyan döntése az EUB-nek 2020-ban, amely kimondta, hogy egy nemzeti felügyeleti hatóság a GDPR 58. cikk (2) bekezdésében biztosított eszközeivel, minden esetben köteles garantálni a megfelelő védelmet a jogellenes adatkezeléssel érintett személyeknek.[571] Azonban ez a döntés nem terjedt ki a törlés *ex officio* elrendelésére, ezzel ugyanis kizárólag az Alkotmánybíróság által is figyelembe vett EAT-vélemény foglalkozott. Az EUB-nek szintén nincs olyan ítélete, amely a személyes adatok védelméhez való jog lényeges tartalmának megsértését mondta volna ki.[572] Ebből következően az uniós jogból sem következik az *ex officio* törlési hatáskör mint a személyes adatok védelméhez való jog lényeges tartalma.

A III. fejezetben kifejtettekkel összhangban vizsgálandó az is, hogy mi a személyes adatok védelméhez való jog lényeges tartalma az EJEB szerint. Az EJEE nem tartalmazza külön a személyes adatok védelméhez való jogot, azt az EJEB a 8. cikkben garantált magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogból vezeti le. A Chartához fűzött Magyarázat szerint a Charta 8. cikke az EJEE 8. cikkén alapul.[573] Az EJEB gyakorlata eddig a különleges adatok,[574] a képmás és annak felhasználásának védelmét,[575] valamint olyan aspektusát a 8. cikknek, amely az emberi méltósághoz való joggal kapcsolódik össze,[576] minősítette a személyes adatok védelméhez való jog lényeges tartalmának.[577] Továbbá megemlítendő, hogy a lényeges tartalomhoz tartozhatnak az állam tevőleges kötelezettségei is.[578] Utóbbival

[571] C-311/18. Facebook Ireland és Schrems, 2020. július 16. ECLI:EU:C:2020:559. 111-112. pontok.
[572] Study ont he Essence of the Fundamental Rights to Privacy and to Protection of Personal Data (EDPS 2021/0923) https://www.edps.europa.eu/system/files/2023-11/edps-vub-study_on_the_essence_of_fundamental_rights_to_privacy_and_to_protection_of_personal_data_en.pdf (Utolsó letöltés ideje: 2025. november 23.)
[573] Magyarázatok az Alapjogi Chartához (2007/C 303/02) – Magyarázat a 8. cikkhez – A személyes adatok védelme.
[574] Ciubotaru v. Moldova (Application no. 27138/04) Judgment of 27 April 2010. § 53.
[575] Bogomolova v. Russia (Application no. 13812/09) Judgment of 20 June 2017. § 53.
[576] Christine Goodwin v. The United Kingdom (Application no. 28957/95) Judgment of 11 July 2002. § 90.
[577] Study on the Essence of the Fundamental Rights to Privacy and to Protection of Personal Data.
[578] Uo., ld. I v. Finland (Application no. 20511/03) Judgment of 17 July 2008. § 36.

kapcsolatban felmerül, hogy az *ex officio* törlési hatáskör gyakorlása minősülhet-e tevőleges állami kötelezettségnek, így az EJEE 8. cikkében biztosított jog lényeges tartalmának.

(iii) Megítélésem szerint, a fentiekben bemutatottak alapján, az uniós jog nem egyértelmű a NAIH törlést elrendelő hatáskörét illetően. A *CILFIT*-kritériumok egyike sem teljesül, hiszen a kérdéses 17. cikk (1) bekezdését és az 58. cikk (2) bekezdés *g)* pontját az EUB még nem értelmezte az Alkotmánybíróság eljárásának időpontjában, illetve a rendelkezésekből nem állapítható meg minden kétséget kizáróan, hogy a NAIH-nak van hatásköre az uniós jog alapján hivatalból elrendelni a jogellenesen kezelt személyes adatok törlését. Mindezekből kifolyólag az Alkotmánybíróságnak előzetes döntéshozatali eljárást kellett volna kezdeményezni az EUB előtt, kimondva a saját előterjesztői kötelezettségét, valamint az EUB döntésének kötőerejét. A bíróságok közötti párbeszédnek a kezdeményezés ténye mellett az is fontos részét képezte volna, hogy az Alkotmánybíróság összefoglalja a saját gyakorlatát és a magyar jog által garantált védelmi szintet, kiemelve, hogy megítélése szerint jelentősen csökkenti az uniós jog a személyes adatok védelméhez való jog védelmi szintjét, ha bármely esetben a jogellenes adatkezeléssel érintett személy vagy személyek kérelmétől teszi függővé a törlés elrendelését. Egyébiránt például csökkenne a Chartának a tagállami alkotmányos hagyományokra is építő forrásjellege [Alapjogi Charta 52. cikk (4) bekezdés]. Mindemellett, a saját nézőpont bemutatása azért is fontos, mert az egymásra odafigyelő, hatékony alapjogvédelem iránt elkötelezett magas bíróságok képesek egymástól tanulni, amely uniós szinten az Unió egyik értékének erősebb védelmét, valamint az uniós és tagállami értékunió közelítését juttatja előre. A III. fejezetben bemutatottaknak megfelelően, az EJEB által biztosított mércék kezdeményezésbe való belefoglalása ugyanakkora jelentőséggel bír.

Két évvel később, 2024-ben az EUB megválaszolta – az általam vizsgált ügytől teljesen függetlenül – az Alkotmánybíróság előtt feszegetett kérdést. A Fővárosi Törvényszék 2022 decemberében – tehát már az alkotmánybírósági határozathozatalt követően – előzetes döntéshozatali kérelemmel fordult az EUB-hez. Az előterjesztésében *expressis verbis* szerepelt a hivatalbóli törlésre vonatkozó hatáskör meglétének kérdése. Az EUB ítéletében kimondta, hogy „*az érintettek által előterjesztett előzetes kérelemre vonatkozó követelmény azt jelentené, hogy az adatkezelő ilyen kérelem hiányában megőrizhetné a szóban forgó személyes adatokat, és azokat továbbra is jogellenesen kezelhetné. Az ilyen értelmezés sértené a [GDPR – Szerző] által előírt védelem hatékonyságát, mivel az inaktív személyeket*

megfosztaná a védelemtől annak ellenére, hogy a személyes adataikat jogellenesen kezelték."[579] Tehát következik a *GDPR*-ból az *ex officio* törlési hatásköre a NAIH-nak. Azt viszont nem mondta ki az EUB-ítélet, hogy a felügyeleti hatóság *ex officio* törlési hatásköre a személyes adatok védelméhez való jog lényeges tartalmának részét képezi.

(iv) Amennyiben az Alkotmánybíróság kérelemmel fordult volna az EUB-hez, majd figyelembe vette volna a luxemburgi bíróság ítéletét, két megállapítást tehetett volna. Egyrészről sem a magyar alapjogvédelem, sem az uniós (és Európa Tanács általi) alapjogvédelem nem tekinti a személyes adatok védelméhez való jog lényeges tartalmának a NAIH *ex officio* törlési hatáskörét. Másrészről a magyar testület megállapíthatta volna, hogy nem csökkent – az uniós jogra visszavezethetően – a személyes adatok védelméhez való jog védelmi szintje, hiszen mind a *GDPR*-ból, mind a magyar alapjogi környezetből következik az *ex officio* törlési hatáskör. Ezen következtetésből fakadóan eltekintek a kontrollmechanizmusokra vonatkozó keretrendszer szerinti további vizsgálattól, hiszen az értékelés folytatásának feltétele az uniós jogra visszavezethető, védelmi szintben bekövetkező csökkenés. A fentiek okán a támadott kúriai döntésben foglalt értelmezés alaptörvény-ellenes, mert sérti az Alaptörvény E) cikkét, a VI. cikk (3) bekezdését és a XXVIII. cikk (1) bekezdését.

A kúriai döntéssel összefüggésben továbbá kiemelendő, hogy a *BVerfG* ún. *Panorama*-mércéje nem alkalmazható: a német megközelítés szerint valódi panaszeljárásban a panaszosnak Chartában biztosított jogra kell hivatkoznia, amennyiben az alapeljárásban a bíróság teljesen harmonizált uniós normát alkalmazott és az uniós jogi norma alaptörvény-konformitása nem merült fel. Ezen feltételek közül kettő bizonyosan nem teljesül. Egyfelől, az alapeljárásban alkalmazott norma Alaptörvénnyel való összhangja kérdéses volt. Másfelől, a személyes adatok védelméhez való jog – hasonlóan az Alaptörvényben biztosított jog feltételéhez – nem értelmezhető a NAIH Alapjogi Chartában biztosított jogaként.

6. Összegzés és összehasonlítás

[579] C-46/23. Újpesti Polgármesteri Hivatal, 2024. március 14. ECLI:EU:C:2024:239. 45. pont.

Rövid és eredményorientált konklúzióként rögzíthető, hogy végeredményében az alkotmánybírósági és a keretrendszer szerinti megoldás egyezést mutat, ugyanis mindkettő megállapította, illetve megállapítaná a támadott bírói döntés alaptörvény-ellenességét. Azonban az azonos jogkövetkezmények mögött eltérő érvelésmenet húzódik meg, amelynek elsődleges oka az uniós jogi szempontokra, valamint az EUB-vel folytatandó párbeszédre való nyitottság mélységében ragadható meg. Míg az Alkotmánybíróság érdemben nem foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a Kúriának előzetes döntéshozatalt kellett volna-e kezdeményeznie az EUB előtt, a keretrendszer szerinti megoldás továbbfejleszti – német, illetve cseh mintára – a 26/2020. (XII. 2.) AB határozatban felvetett törvényes bírói jellegét az EUB-nek és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog ezen részjogosítványának sérelmével összefüggésben már megállapítaná a támadott kúriai döntés alaptörvény-ellenességét.

A NAIH hatásköri panaszánál szintén kitapintható a két alkotmányos vizsgálat közötti különbség. Az Alkotmánybíróság egy átfogó áttekintéssel operált az európai (regionális) – tehát az Európa Tanács és az Unió égisze alatti – védelmet illetően, ez megítélésem szerint helyes irány, de kellően felületes. A testület a vizsgálata során nem győződik meg arról, hogy van-e releváns gyakorlata az EUB-nek a tagállami felügyeleti hatóságok törlési hatáskörét illetően, kizárólag az EAT immáron sokat emlegetett véleményére hagyatkozik. Emellett az Alkotmánybíróság esetleges EUB-hez fordulása egy párhuzamos indokolásban foglalt felvetés szintjén marad meg, érdemi és többségi mérlegelés nélkül.

Ehhez képest a keretrendszer szerinti megoldás röviden kitekint az EUB gyakorlatára és a *CILFIT*-kritériumok vizsgálatát követően javaslatot tesz az EUB előtti eljárás kezdeményezésére, ebben is tovább gondolva a 26/2020. (XII. 2.) AB határozatban elismert döntéshozatal-kezdeményezési lehetőséget vagy sokkal inkább kötelezettséget.

		Alkotmánybíróság	**Keretrendszer szerinti megoldás**
Befogadás	Hatásköri panasz	Mindkét fordulat	Kizárólag a működés súlyos zavara fordulat tekintetében
	Alapjogsérelmi panasz		Tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelme?
	Alapvető alkotmányjogi	Csak hazai alapjogvédelemre fókuszált	Hazai és uniós alapjogvédelemre is fókuszálna

	jelentőségű kérdés		
Érdemi vizsgálat	Alapjogsérelmi panasz		Megállapítaná az alapjogsérelmet
	Hatásköri panasz	Nem vizsgálta érdemben az uniós jogot, nem kezdeményezett EDH-t	Érdemben vizsgálná az uniós jogot, és EDH-t kezdeményezne
Eredmény		Megállapította/megállapítaná a támadott bírói döntés alaptörvény-ellenességét	

Összefoglaló és összehasonlító táblázat az Alkotmánybíróság, valamint a keretrendszer szerinti szempontokról

Forrás: Szerző

V. fejezet: Záró gondolatok, összegzés

„Egyensúlyt teremteni a közösségi életben annyit tesz, mint [...] kialakítani egy emberfajtát, mely őrzi az egész rend konvencióit és hagyományait, nehogy az emberek szellemi restsége magától értetődőnek tekintse azt, aminek fenntartásához állandó erkölcsi erőfeszítés szükséges; annyit tesz, mint mindezekkel felkelteni az emberekben és közösségekben a kimerikus félelmekkel szemben a biztonságérzést, a valóságos veszedelmekkel szemben a tárgyilagos bátorságot, lekötni a destrukció, a zűrzavar és a barbárság erőit és lehetővé tenni az alkotóerők gazdag kiáradását."[580]

/Bibó István: Az európai egyensúlyról és békéről/

A dolgozat célja az alkotmányos identitás tartalmának formálására hivatott eljárási garanciarendszer kidolgozása volt, elsősorban a magyar alkotmányjogi panaszeljárásokban. Az alábbiakban az értekezés újszerű tudományos megállapításainak, következtetéseinek, valamint eredményeinek, illetve ezek hasznosíthatóságának bemutatása következik:

(i) Az alkotmányos identitás nem korlátozódik le az *explicit* örökkévalósági klauzulákra az azokat magában foglaló alkotmányok esetében sem. Része az alkotmánybírósági judikatúrának a kontrollmechanizmusok kibontása során, de szélesebb a fenntartások megfogalmazhatóságának lehetősége mind a német, mind a cseh joggyakorlatban. Az alkotmányjogi panaszeljárások tekintetében pedig nem feltétlen kondíciói a panaszok befogadhatóságának.

[580] BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok.* Első kötet 1935 – 1944. Magvető Kiadó. Budapest, 1986. 300-301. pp.

(ii) Megállapítást nyert, hogy míg szuverenitás- és *ultra vires* kontroll esetén a *BVerfG* által kidolgozott demokratikus önrendelkezéshez való jog – mint az Alaptörvény B) cikk (3) bekezdésének, az E) cikk (2) bekezdésének, a II. cikknek, valamint a XXIII. cikk (1) bekezdésének együttes értelmezésével kiolvasztható alapjog – lehet az az Alaptörvényben biztosított jog, amelynek sérelmére ezzel a kontrollmechanizmussal összefüggésben panasz alapítható. Ezzel szemben, alapjogi és identitáskontrollnál a támadott uniós jogi aktussal érintett Alaptörvényben biztosított jog hivatkozható. Az utóbbi két fenntartásnál az E) cikk két befogadhatósági feltételnél, lengyel, illetve cseh mintára Alaptörvényben biztosított jognál, az uniós közhatalom-gyakorlás által közvetlenül érintett alapjoggal együttesen, vagy – hasonlóan a spanyol gyakorlathoz – az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnél is értelmezhető. Ezen eredmény értelemszerűen a magyar alkotmánybírósági gyakorlatban nyerhetne felhasználást.

(iii) Az elsődleges és másodlagos uniós jog támadhatósága is igazolható panaszeljárásban, két lehetséges érvelés keretében: közvetetten, közeledve a spanyol megoldáshoz az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdésébe foglalt jogszabály-fogalommal összhangban az uniós jogforrást kihirdető magyar jogszabályra irányuló felülvizsgálattal. Ebben az esetben az uniós rendeletek feletti kontrollról lemond az Alkotmánybíróság. Vagy közvetlenül, az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésébe foglalt *„közös hatáskörgyakorlás”* feletti kontrollfunkciót kiolvasztva. Itt az AB maga határozná meg azokat az uniós jogalkotási termékeket – beleértve akár a rendeleteket –, amelyek támadhatóak lennének panaszeljárásban. Hasonlóan az előzőekhez, ez is a magyar testület számára hasznosítható kutatási eredmény.

(iv) Ahhoz, hogy panaszeljárásokban vizsgálható legyenek uniós jogi aktusok, átgondolásra érdemes a közvetlen panaszoknál megkövetelt, szigorú érintettséggel összefüggő igazolás, ahogyan az a német judikatúrában sem elvárás. A személyes érintettséget már megalapozhatná a kérdéses uniós aktus által potenciálisan érintett alapjog. Az aktuális érintettségnél szintén befogadható lehetne már a sérelem elkerülhetetlenségének valószínűsítése is. A közvetlen érintettség esetében pedig továbbra is elvárás lenne, hogy egyértelmű, bírósági és hatósági döntés közrehatása

nélküli kauzális viszonyt igazoljon az indítványozó az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme és a támadott uniós aktus között. Itt sem alakul máshogy a fentiekhez képest a következtetés gyakorlati alkalmazhatósága.

(v) A támadhatóság kezdőidőpontjának német megközelítése is érdekes, az eddigi dogmatikai keretekhez képest mindenképpen új perspektívát kínál, hiszen az uniós jogi aktus tagállami megerősítése előtt biztosít panaszeljárásban kvázi előzetes normakontrollt. Mindezt annak ellenére, hogy a német szabályozás – hasonlóan a magyar Abtv. 30. §-ához – a támadott aktus hatálybalépéséhez köti az indítványozhatóság kezdetét. Ilyen irányú joggyakorlat esetén szükséges lenne az Abtv. előzetes intézkedésre vonatkozó rendelkezését [61. § (2) bekezdés] a közvetlen panaszeljárásra is kiterjeszteni. E körben a felhasználhatóság már megoszlik az Alkotmánybíróság, valamint az Országgyűlés mint kizárólagos törvényhozói hatáskörrel rendelkező állami szerv között.

(vi) Amennyiben a magyar Alkotmánybíróság befogadná a kontrollmechanizmusok alkalmazásának szükségességét felvető panaszokat, az egyfelől csökkentené az identitás politikai meghatározottságát, másfelől azt is jelentené, hogy az AB megnyitja a procedurális lehetőséget az uniós alapjogi standardokhoz való hozzáféréshez. Utóbbi eljárásjogi szempontból ugyanazon érme másik oldalán helyezkedik el.

(vii) Megállapítást nyert, hogy az egyes kontrollmechanizmusok – materiális, valamint procedurális alapon – nem különülnek el a vizsgált tagállami alkotmánybíróságok gyakorlatában és nem is egyértelműek az egyes fenntartások megfogalmazásának feltételei. Ez veszélyezteti az európai bírósági párbeszéd hatékonyságát, hiszen a tagállami alkotmánybíróságok nagyobb mozgásteret engednek meg maguknak az uniós jogot érintő ügyek keretezését illetően, ami csökkenti a kiszámíthatóságot. Ez egy olyan generális megállapításként értékelendő, amely valamennyi tagállami alkotmánybíróság, illetve alkotmányt autentikusan értelmező szerv számára átgondolandó, figyelemmel a saját hatásköri korlátaira, valamint eljárási szabályaira. A magyar AB számára azonban kétségtelenül hasznosítható eredmények összefoglalása következik.

A fentiekben megfogalmazott helyzet orvoslására a dolgozat distinkciós javaslattal él, összhangban az Alaptörvényben biztosított joggal mint releváns befogadhatósági feltétellel, valamint az EUB azon gyakorlatával, amely primer kérdésként kezeli egy alapjog lényeges tartalma korlátozásának vizsgálatát. A szuverenitás- és *ultra vires* kontroll esetében egyértelműen meg kellene határozni a demokratikus önrendelkezéshez való jog lényeges, illetve korlátozható tartalmát is. A korlátozhatóság alkotmányosságát megítélő teszt az EUSZ szerinti arányossági, illetve szubszidiaritási teszt mint speciális alapjogkorlátozási teszt lehetne. Ez két elemében eltérne az általános alapjogkorlátozási teszttől: a legitim célban és a szubszidiaritás mint további tesztelem vonatkozásában. Emellett azonban az AB-nek egyértelműen meg kell határoznia azokat a tagállami politikai szerveket, melyek hatásköreinek EU által elvonása ténylegesen összefüggésbe hozható az indítványozók demokratikus önrendelkezéshez való jogával. Ez a megközelítés nem idegen a magyar méltóságfelfogástól. És megfontolandó a többi tagállami alkotmánybíróság számára is, figyelembevéve az emberi méltóság mint kitüntetett közös európai érték jellegét az EUSZ 2. cikkében.

A szuverenitás- és *ultra vires* fenntartáshoz képest szorosabb eljárásjogi és tartalmi kapcsolat határozható meg az alapjogi és az identitáskontroll között. Az alapjogi kontroll feltétele az uniós jogra visszavezethető, tagállami alapjogvédelem védelmi szintjében bekövetkező csökkenés lehetne a befogadott Alaptörvényben biztosított jog tekintetében, hasonlóan az identitáskontrollhoz. Az egyik közös eljárásjogi elem a lényeges tartalom korlátozására vonatkozó teszt lenne, a másik pedig az ezt követő – feltételezve, hogy az előbbi eredménye egy nemleges válasz – szükségességi-arányossági teszt. Hiszen egy alapjog-korlátozás attól még lehet aránytalan, hogy az alapjog lényeges tartalmát nem érinti. A két fenntartás közötti különbség, hogy míg az alapjogi fenntartás esetén a védelmi szint csökkenését egy, az Alaptörvényben biztosított joggal konkuráló absztrakt, elvont alkotmányos érték eredményezné, addig az identitáskontrollnál egy másik alapjog vagy konkrét alkotmányos érték. Tehát a distinkció alapja az alapjog-korlátozás legitim célja lenne. Az alkotmányos identitás értékalapú felfogása összhangban van az EUB uniós közös identitást illető felfogásával, amely szintén értékcentrikus. Következésképpen ez a megkülönböztetés nem csak a magyar gyakorlat újragondolásánál lehetne megfontolandó, hanem minimum a dolgozat keretében

összehasonlítás alá vont alkotmánybíróságok, de leginkább a panasz-hatáskörrel rendelkező tagállami alkotmánybíróságok tekintetében.

(viii) Az elhatárolási szempontok mellett azonosításra kerültek a kontrollmechanizmusok közös eljárási elemei is, a fent említett lényeges tartalom korlátozásának megítélése irányuló teszten, valamint a szükségességi-arányossági teszten túl. Ilyen közös elem az európai bíróságok közötti alkotmányos párbeszéd.

Mindhárom fenntartás – és az uniós alapjogi standardokhoz való hozzáférés – esetén közös eljárásjogi elem a párbeszéd alkotmánybíróság(ok) általi védelmezése. Ennek egyik formája a rendes bíróságok rákényszerítése arra, hogy valódi alkotmányjogi panaszeljárásban érdemben mérlegeljék az EUB előtti, előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését. A főszabály szerint kezdeményezési kötelezettséggel rendelkező bíróságok esetén a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog törvényes bíróhoz való jog részeleme lenne hivatkozható, német, illetve cseh mintára. Ehhez elkerülhetetlen lenne minimális módosítása – közeledve a német és cseh megközelítéshez – a magyar Alkotmánybíróság bíróság- és törvényes-bíró fogalmának. Az előterjesztői kötelezettséggel nem bíró bíróságok döntéseivel szemben pedig továbbra is hivatkozható lenne a XXVIII. cikk (1) bekezdésének másik eleme, az indokolt bírói döntéshez való jog, abban az esetben, ha az alsóbb fokú bíróság előtti eljárásban a panaszos kifejezetten indítványozta az EUB-hez fordulást, de ezen indítvány mérlegeléséről a bíróságok nem adtak (érdemben) számot az indokolásukban. Egy ilyen irányú megközelítés az EUMSz szerinti differenciálással is összhangban lenne. Ez természetesen primer jelleggel a magyar Alkotmánybíróság számára fogalmaz meg javaslatokat, azonban megfontolásra érdemesek lehetnek valamennyi olyan tagállami alkotmánybíróság számára, melyek hatáskörrel rendelkeznek rendes bírósági döntések alkotmányossági kontrolljára.

Másik, mindhárom kontrollmechanizmusra irányadó formája a párbeszéd védelmezésének magának az Alkotmánybíróságnak a párbeszédbe bocsátkozása az EUB-vel. Ebben az esetben az EUB döntései – ahogyan azt a *BVerfG* már elismerte – ugyanúgy kötelezőek az Alkotmánybíróságra mint a rendes bíróságokra, amely *explicit* elismerést érdemel az AB-től. Az előterjesztői kötelezettség – a *CILFIT*-

kritériumokkal összhangban – tagállami alkotmánybíróságok általi elismerése üdvözlendő lenne. Utóbbit eddig csak a német testület mondta ki, önkorlátozó jelleggel arra az esetre, ha valószínűsíthető az *ultra vires* kontroll felhívásának szükségessége. E körben továbbá felmerül az Abtv. módosításának szorgalmazása, a hatályos szabályozás [57. § (2) bekezdés] ugyanis az uniós szervekhez fordulásnál a véleménykérést ismeri mint legközelebbi jogintézményt az előzetes döntéshozatali eljárásban születendő, kötelező erejű bírósági döntéshez. Megállapítást nyert továbbá az is, hogy a magyar AB EUB-val történő párbeszédbe elegyedése nem egyértelmű a joggyakorlatban, hiszen inkább a horizontális, más tagállami alkotmánybíróságokkal való párbeszéd hangsúlyozása olvasható ki a határozatokból. Ennél az eredménynél megint csak a magyar Alkotmánybíróság, illetve az Országgyűlés lehet felhasználó.

Az alapjogi, valamint az identitáskontrollal összefüggésben megfogalmazott kérelmek kapcsán mintául szolgálhat a spanyol kezdeményezés, amely az egyes alapjogvédelmi rezsimekre – tagállami, uniós és EJEB-mércékre – tekintettel fogalmazza meg kérdéseit és fűz hozzájuk indokolást, több lehetséges, a tagállami alkotmánnyal és feltételezhetően az uniós joggal is összhangban álló értelmezést kínálva. Utóbbi szempont a szuverenitás- és *ultra vires* kontrollal összefüggő döntéshozatali kérelem kapcsán is esszenciális. Ugyanakkor a hatásköri kérdések mérlegelésénél is jó, ha az EUB és egy tagállami alkotmánybíróság ugyanazon keretrendszerben gondolkodik a két jogrendszer összeegyeztethetőségéről. Emiatt a döntéshozatalra előterjesztett kérdést és indokolást az EUSZ szerinti arányossági és szubszidiaritási tesztben tartom szükségesnek elhelyezni. Ezen eredmények nem csak a magyar testület gyakorlatában lehetnek hasznosíthatóak.

Az előbbiekhez képest már csak az alapjogi és az identitáskontroll közös alapjogi vetülete az Alapjogi Charta, valamint az EJEE szerinti alapjogvédelem figyelembevétele, hiszen ezen két fenntartás szükségességének mérlegelésénél nem hagyható figyelmen kívül az uniós szerződések szintjén elismert, európai alapjogi forráspluralitás. Ebben az esetben a tagállamok, valamint az Unió részéről is nagyobb elköteleződésre van szükség. Egyfelől az EU-nak csatlakoznia kellene az EJEE-hez. Emellett – hasonlóan Magyarországhoz – kötelezőnek kellene elismernie annak 16. Kiegészítő Jegyzőkönyvét is, amely lehetővé teszi az EJEB-

től tanácsadó vélemény kérését, ezzel biztosítva a harmadik európai alapjogvédelmi szereplő bevonását a párbeszédbe. Emellett a Charta tagállami alkalmazási körére [51. cikk (1) bekezdés], valamint a magasabb tagállami alapjogvédelmi mércék megengedhetőségére (53. cikk) vonatkozó EUB gyakorlat is átgondolásra, illetve egyértelműsítésre szorul. Az 51. cikk (1) bekezdését az alapjogok közös érték jellegét deklaráló EUSZ 2. cikkével összhangban, míg az 53. cikket ugyanezen rendelkezéssel, valamint a Chartában meghatározott szükségességi-arányossági teszttel [52. cikk (1) bekezdés] együtt célszerű értelmezni. Előbbi esetében hangsúlyozandó, hogy a Charta olyan értelmezése, amely szűkíti a Charta hatályba lépése előtti időszakhoz képest az uniós alapjogi standardok tagállamokkal szembeni kikényszeríthetőségét, nem egyeztethető össze az EUSZ 2. cikkével. A Charta 53. cikkének jelenlegi értelmezése pedig kizárja azt, hogy a tagállami alkotmánybíróságok érdemben tudják alkalmazni a szükségességi-arányossági tesztet az előttük folyamatban lévő, uniós jogi aktust érintő eljárásokban. Ezen megállapítások részben felhasználhatóak az érintett alapjogvédelmi rezsimek bíróságai számára, valamint minden olyan uniós tagállam számára, amelyek még – Magyarországhoz hasonlóan – nem csatlakoztak a 16. KJK-hoz. Ezenfelül értelemszerűen az EUB judikatúrájában nyerhetnek alkalmazást a fenti szempontok.

(ix) Külön kiemelést érdemel, hogy az identitáskontroll keretében a szükségességi-arányossági teszt arányossági elemének tartalmi korlátai, az állami semlegesség koncepciója, valamint az ezekkel összefüggő, az EUSZ 2. cikkében rögzített értékek – vagyis a közös uniós identitás tisztelete – meghatározó jelentőséggel bírnak. Megállapításra került, hogy a kettő között mindenképpen összefüggés van, hiszen az állami semlegesség befogadó alkotmányos értékekre épít, ahogyan az EUSZ 2. cikke is. Az utóbbiban foglalt értékek kibontása, egymással való kapcsolatuk meghatározása, továbbá a lényeges, tagállamok által tiszteletben tartandó tartalmuk meghatározása egyelőre kezdetleges az EUB gyakorlatában. A tartalmuk meghatározásánál elhanyagolhatatlan források a tagállamok közös alkotmányos hagyományai, valamint az EJEE. Végezetül ezen javaslat is többszereplős felhasználást vonhat maga után: a tagállami alkotmánybíróságok önkorlátozó, illetve az EUB értékcentrikus gyakorlatában.

VI. fejezet: Hivatkozások

1. Felhasznált szakirodalom

ACKERMAN, Bruce: *The Rise of World Constitutionalism.* Virginia Law Review. 83/4. 1997. 771-797. pp.

ARZOZ, Xabier: *Avoiding the Rain or Learning to Dance in it: The Hesitations of the Spanish Constitutional Court.* In: Heger, Alexander – Malkmus, Moritz (szerk.): On the Relation between the EU Charter of Fundamental Rights and National Fundamental Rights – A Comparative Analysis in the European Multilevel Court System. Springer, 2024. 77-100. pp.

AUER Ádám – ORBÁN Endre: *Zárókő szerep az uniós alapjogvédelemben? Újabb fejlemények a német Szövetségi Alkotmánybíróságnak az uniós joghoz fűződő viszonyában. A felejtéshez való jog I-II.* Jogtudományi Közlöny 2020/9. 385-397.pp.

ÁDÁM Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás.* Osiris Kiadó. Budapest, 1998.

BASEDOW, Jürgen et al.: *European Integration: Quo vadis? A Critical Commentary on the PSPP Judgment of the German Federal Constitutional Court of May 5, 2020.* International Journal of Constitutional Law (2021), Vol. 19 No. 1. 188-207. pp.

BÁRD, Petra – CHRONOWSKI, Nóra – FLECK, Zoltán – *Use, Misuse, and Abuse of Constitutional Identity in Europe.* In: Tushnet, Mark – Kochenoc, Dimitry (szerk.): Research Handbook on the Politics of Constitutional Law. Research Handbooks in Law and Politics. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham; Northampton (MA). 612-634. pp.

BENKŐ Orsolya: *Az állam világnézeti semlegességéhez való jog I.: A semlegesség alapjogi értelmezésének lehetősége az Alkotmánybíróság gyakorlatában.* MTA Law Working Papers 2021/19. 1-18. pp.

BENKŐ Orsolya: *Az állam világnézeti semlegességéhez való jog? A semlegesség alapjogi értelmezése az EJEB gyakorlatában.* MTA Law Working Papers 2021/20. 1-21. pp.

BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok.* Első kötet 1935-1944. Magvető Kiadó. Budapest, 1986.

BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok.* Második kötet 1945-1949. Magvető Kiadó. Budapest, 1986.

BILGIN, A. Aslı: *Minority Protection in the European Union: To Protect or Not to Protect?* International Journal on Minority and Group Rights 26 (2019). 92-115. pp.

BLUTMAN László: *Az Alkotmánybíróság és az alkotmány feletti normák: könnyű liaison elkötelezettség nélkül?* Közjogi Szemle 2011/4. 1-11. pp.

BLUTMAN László: *Az alapjogi teszt a nyelv fogságában.* Jogtudományi Közlöny 2012/4. 145-156. pp.

BLUTMAN László: *Szürkületi zóna: Az Alaptörvény és az uniós jog viszonya.* Közjogi Szemle 2017/1. 1-14. pp.

BLUTMAN László: *Az uniós jog elsőbbsége: alkotmánybíróságok lázadása.* Közjogi Szemle 2022/1. 1-10. pp.

BLUTMAN László: *Az Alkotmánybíróság határozata arról, hogy egyes uniós jogi aktusok végrehajtása mellőzhető-e az Alaptörvényre tekintettel.* Jogesetek Magyarázata 2022/1. 5-12. pp.

BLUTMAN László – SEVARACZ Luca: *Az Alapjogi Charta a magyar bíróságokon.* Magyar Jog 2026/3. 145-155. pp.

BOKOVÁ, Terezie: *Exploring the Concept of Essential State Functions on the Basis of the CJEU's Decision on the Temporary Relocation Mechanism.* European Papers Vol. 7, 2022, No 2. 773-797. pp.

BOUZORAA, Yasmine: *The Value of Democracy in EU Law and its Enforcement: A Legal Analysis.* European Papers. Vol. 8, 2023, No 2. 809-851. pp.

BRKAN, Maja: *The Concept of Essence of Fundamental Rights in the EU Legal Order: Peeling the Onion to its Core.* European Constitutional Law Review. Volume 14. Issue 2 (2018). 332-368. pp.

BURCHARDT, Dana: Belittling the Primacy of EU Law in Taricco II, VerfBlog, 2017/12/07, https://verfassungsblog.de/belittling-the-primacy-of-eu-law-in-taricco-ii/, DOI: 10.17176/20180907-161259-0.

CALLIESS, Christian – VAN DER SCHYFF, Gerhard (szerk.): *Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism.* Cambridge University Press, 2019.

CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: *Alkotmányi eljárásjog, alkotmányjogi eljárások, eljárási alkotmányosság.* Iustum Aequm Salutare 2016/3. 63-84. pp.

CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: *Alapjogvédelem, szuverenitás, alkotmányos önazonosság: az uniós jog érvényesülésének új határai?* In: Chronowski Nóra (szerk.): Szuverenitás és államiság az Európai Unióban: Kortárs kérdések és kihívások. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2017. 93-126. pp.

CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: *Az Alkotmánybíróság az Egységes Szabadalmi Bíróságról – zavar az erdőben.* Jogtudományi Közlöny 2018/11. 477-485. pp.

CHRONOWSKI Nóra: *Fordulópont az európai bírói párbeszédben: a Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntése.* Közjogi Szemle 2020/2. 74-79. pp.

CHRONOWSKI Nóra: *Alkotmánybíróság: az Európai Unió Bírósága is lehet törvényes bíró.* Közjogi Szemle 2020/4.

CHRONOWSKI Nóra: *Alkotmányosság három dimenzióban.* TK JTI. Budapest, 2022.

CORTES, Antonio – VIOLANTE, Teresa: *Concrete Control of Constitutionality in Portugal: A Means Towards Effective Protection of Fundamental Rights.* Penn State International Law Review 29, 4, 2011. 759-776. pp.

CRUZ MANTILLA DE LOS RÍOS, Pablo: *European Constitutional Identity as the Unamendable Core of the EU Treaties.* European Constitutional Law Review 2024/4. Volume 20. 545-568. pp.

CSINK Lóránt: *Az Alkotmánybíróság határozata a bírói hivatás felső korhatárának szabályairól. Az elmozdíthatatlanság alkotmányjogi fogalma.* Jogesetek Magyarázata 2012/4. 8-18. pp.

CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz.* Pázmány Press. Budapest, 2014.

CSINK, Lóránt – SEVARACZ, Luca: *Constitutional Court Caesura and the Admissibility of EU Fundamental Rights Standards.* Alkotmánybírósági Szemle 2025, Különszám. 55-62. pp.

DANNERMANN, Gerhard: *Constitutional Complaints: The European Perspective.* The International and Comparative Law Quarterly. Vol. 43, No. 1 (1994). 142-153. pp.

DEKHUIJZEN, Anje E. – DE HERT, Paul: *Clarifying the Necessity Requirement in Proportionality Testing. Is it about Less or Least Intrusive Means?* https://www.europeanlawblog.eu/pub/lm9i7ggb/release/2

DETRE László: *Összegzés és előremutatás: az Európai Unió Bíróságának a C-156/21 számú ügyben hozott ítélete a jogállamiságról és az Európai Unió további alapértékeiről.* Közjogi Szemle 2023/2. 92-99. pp.

DRINÓCZI Tímea: *Az alkotmányos identitásról. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának?* MTA Law Working Papers, 2016/5.

DRINÓCZI Tímea: *A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat: mit (nem) tartalmaz, és mi következik belőle – Az identitásvizsgálat és az ultra vires közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben.* MTA Law Working Papers 2017/1.

ERDŐS Csaba: *Adalékok az alkotmányos identitás-kérdés eljárási oldalához – Az előzetes döntéshozatali eljárás az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlatában.* Jog – Állam – Politika 2022 1. Különszám. 85-105. pp.

FABBRINI, Federico – SAJÓ, András: *The Dangers of Constitutional Identity.* European Law Journal. Volume 25, Issue 4, 2019. 457-473. pp.

FARAGUNA, Pietro: *Constitutional Identity in the EU – A Schield or a Sword?* German Law Journal. Volume 18 No. 7 (2017). 1617-1640. pp.

FAZEKAS Flóra: *A magyar Alkotmánybíróság viszonya a közösségi jog elsőbbségéhez egyes tagállami alkotmánybírósági felfogások tükrében.* Doktori (PhD) értekezés. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2009.

FEICHTNER, Isabel: *The German Constitutional Court's PSPP Judgment: Impediment and Impetus for the Democratization of Europe.* German Law Journal (2020), 21. 1090-1103. pp.

FEKETE Balázs – JAKAB András: *A jogtudományi munka alapjai.* In: Jakab András – Menyhárd Attila (szerk.): A jog tudománya: tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal. HVG-ORAC. Budapest, 2015.

GÁBOR Zsolt (szerk.): *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II. Alkotmányjogi panasz – hatáskörrel kapcsolatos kérdések.* HVG-ORAC. Budapest, 2019.

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *8. § [Alapjogok korlátozása].* In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I. Századvég Kiadó. Budapest, 2009. 387-432. pp.

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Az actio popularis jelene és jövője az Alkotmánybíróság gyakorlatában.* Jogi Iránytű – Az MTA Jogtudományi Intézetének tájékoztató kiadványa 2011/1.

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *„Alkotmánybíróság"* in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanybirosag (2020).

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990-2020. II. kötet*, Társadalomtudományi Kutatóközpont – HVG-ORAC. Budapest, 2021.

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Régi/új kiindulópontok a magyar alapjog-korlátozási rendszer és gyakorlat értékeléséhez.* Közjogi Szemle 2024/1. 1-15. pp.

GOMBOS Katalin: *Európai jog – Az Európai Unió jogrendszere.* Wolters Kluwer. Budapest, 2019.

GYŐRFI Tamás: *Az állam semlegességének elve az alkotmányjogban.* Jogi Szemle 2003/3.

GRABENWARTER, Christoph et al.: *The Role of the Constitutional Courts in the European Judicial Network.* European Public Law Vol. 27, No. 1, 2021. 43-62. pp.

HALMAI Gábor: *In memoriam magyar alkotmánybíráskodás.* Fundamentum 2024/1-2. 36-64. pp.

HAMUĽÁK, Ondrej – SULYOK, Márton – KISS, Lilla Nóra: *Measuring the 'EU'clidean Distance between EU Law and the Hungarian Constitutional Court – Focusing on the Position of the EU Charter of Fundamental Rights.* Czech Yearbook of Public and Private International Law. Vol. 10, 2019. 130-150. pp.

HIRSCHL, Ran: *Comparative Methodologies.* In: Masterman, Roger – Schütze, Robert (szerk.): The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law. Cambridge University Press, 2019.

HOECKE, Mark Van: *Methodology of Comparative Legal Research.* Law and Method. Boom Juridische Uitgevers, 2015.

JACOBSOHN, Gary J.: *Constitutional Identity*. Harvard University Press, 2010.

JAKAB, András – KIRCHMAIR, Lando: *Two Ways of Completing the European Fundamental Rights Union: Amendment to vs. Reinterpretation of Article 51 of the EU Charter of Fundamental Rights.* Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 24 (2020). 239-261. pp.

KÉRI Veronika – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: *Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény E) cikkének értelmezéséről.* Jogesetek Magyarázata 2017/1-2. 5-15. pp.

KIS János: *A semlegesség megközelítései.* Politikatudományi Szemle 1994/1. 5-52. pp.

KIŠŠOVA, Sára: *On a Constitutional and National Identity of the EU Member States: Same but Different?* Balkan Social Science Review Volume 26 (2025). 157-182. pp.

KOCSIS Miklós – ZELLER Judit (szerk.): *A köztársasági alkotmány 20 éve.* Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány. Pécs, 2009.

KOS, Marjan: *Stuck Between Unity and Diversity: Squeezing the EU Charter Between the Floor and the Ceiling,* VerfBlog, 2024/11/02, https://verfassungsblog.de/stuck-between-unity-and-diversity/, DOI: 10.59704/eddf6191e01d8902.

KRUZSLICZ Péter Pál: *A nemzeti alkotmányosság tagállami alapjai: a nemzeti szuverenitás és a nemzeti alkotmányos önazonosság.* SZTE ÁJTK. Szeged, 2019.

LÁNCOS Petra Lea: *A „tagállamok közös alkotmányos hagyományai" mint az európai alkotmányos dialógus sarokkövei.* Pázmány Law Working Papers. 2020/09.

LENAERTS, Koen: *Limits on Limitations: The Essence of Fundamental Rights in the EU.* German Law Journal (2019), 20. 779-793. pp.

LENAERTS, Koen: *On Checks and Balances: The Rule of Law within the EU.* Columbia Journal of European Law. Vol. 29.2. 2023. 25-63. pp.

LOCK, TOBIAS: *Article 51 CFR.* In: Kellerbauer, Manuel – Klamert, Marcus – Tomkin, Jonathan (szerk.): The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary – Second Edition. Oxford University Press, 2024. 598-606. pp.

MAJTÉNYI Balázs: *Alkotmányos értékek játszmája az Európai Unióban: egytől a huszonnyolcig.* MTA Law Working Papers 2017/14. 1-23. pp.

MANHERTZ Tamás: *A törvények előzetes normakontrollja.* Közjogi Szemle 2019/1. 74-80. pp.

MANHERTZ Tamás: *Alkotmánybírósági hatáskörök jogösszehasonlító vizsgálata.* Doktori értekezések 25. Pázmány Press. Budapest, 2022.

MAYER, Franz C.: *The Ultra Vires Ruling: Deconstructing the German Federal Constitutional Court's PSPP Decision of May 2020.* European Constitutional Law Review 2020/4. Volume 16. 733-769. pp.

MEHLHAUSEN, Thomas et al.: *Legitimacy of Differentiated Integration in the European Union.* European Politics and Society Volume 27, 2026/1. 1-12. pp.

MENDES, Conrado Hübner: *Constitutional Courts and Deliberative Democracy.* Oxford University Press, 2014.

MILLET, FRANÇOIS-XAVIER: *Why Article 53 of the Charter Should Ground the Application of National Fundamental Rights in Fully Harmonised Areas.* In: Michal Bobek – Jeremias Adams-Prassl (szerk.): The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States. Hart Publishing, 2020. 441-463. pp.

MOHI Csaba: T*öbbsebességes Európai Unió (gazdasági, jogi és politikai összefüggések).* Gazdasági jog 2018/1-2. 3-9. pp.

NASZLADI Georgina: *Alkotmányjogi panasz a magyar alapjogvédelem rendszerében.* Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016.

Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Wolters Kluwer. Budapest, 2016.

OJANEN, Tuomas: *EU Law and the Response of the Constitutional Law Committee of the Finnish Parliament.* Scandinavian Studies in Law. 2007 203-225. p.

ORBÁN Endre: *Alkotmányos identitás az Európai Unióban.* TK JTI. Budapest, 2020.

ORBÁN, Endre: *Constitutional Identity in the Jurisprudence of the Court of Justice of the European Union.* Hungarian Journal of Legal Studies. 63 (2) 2022. 142-173. pp.

ORBÁN Endre – SZABÓ Patrik: *A „visszafoglalás elve" – Az Alkotmánybíróság 32/2021. (XII. 20.) AB határozata az uniós jog hazai érvényesüléséről.* Közjogi Szemle 2022/2. 103-111. pp.

ORBÁN Endre: *Európai uniós értékviták és alkotmányos kérdések.* Közjogi Szemle 2023/4. 1-11. pp.

ORBÁN, Endre: *Constitutional Identity in Hungary.* Hungarian Yearbook of International Law and European Law. Vol 12 (2024). 559-583. pp.

ORBÁN Endre: *Az uniós jog jogesetalapú áttekintése – Az Európai Unió Bírósága és 120 jelentős döntése.* HVG-ORAC. Budapest, 2025.

PACZOLAY Péter: *Megváltozott hangsúlyok az Alkotmánybíróság hatásköreiben.* Alkotmánybírósági Szemle 2012/1. 67-69. pp.

PAPP Mónika – VÁRNAY Ernő: *Az Európai Unió joga.* Wolters Kluwer. Budapest, 2016.

PETRÉTEI József: *„Jogalkotás"* in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Jogbölcselet rovat, rovatszerkesztő: Szabó Miklós, Jakab András http://ijoten.hu/szocikk/jogalkotas (2023).

PÉREZ, Aida Torres: *Spanish Constitutional Court, Constitutional Dialogue on the European Arrest Warrant: The Spanish Constitutional Court Knocking on Luxembourg's Door; Spanish Constitutional Court, Order of 9 June 2011, ATC 86/2011.* European Constitutional Law Review. Volume 8 (2012).

POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: *Az alapjogi teszt újrafogalmazása.* Jogtudományi Közlöny. 2014/1. 23-34. pp.

POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: *Alapjogok mérlegen – Az általános alapjogi tesztek dogmatikája.* HVG-ORAC. Budapest, 2016.

POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: *Az arányossági teszt a jogalkalmazásban.* Alkotmánybírósági Szemle 2016/2. 97-107. pp.

POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: *Az arányossági teszt funkciói a nemzetközi szakirodalmi diskurzusban.* Alkotmánybírósági Szemle 2023/1. 15-22. pp.

RAWLS, John: *A Theory of Justice.* Harvard University Press, 1971.

RAWLS, John: *Political Liberalism.* Columbia University Press, 1993.

ROSENFELD, Michel – SAJÓ, András (szerk.): The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Oxford University Press, 2011.

SADURSKI, Wojciech: *European Constitutional Identity?* EUI Working Papers Law. No. 2006/33.

SAJÓ András: *Miért nehéz tantárgy az együttműködő alkotmányosság?* Fundamentum 2004/3. 89-96. pp.

SAJÓ András – UITZ Renáta: *A szabadság alkotmánya – Bevezetés a jogi alkotmányosságba.* HVG-ORAC. Budapest, 2019.

SCHEPPELE, Kim Lane – HALMAI, Gábor: *The Tryanny of Values or the Tyranny of One-Party States?,* VerfBlog, 2019/11/25, https://verfassungsblog.de/the-tyranny-of-values-or-the-tyranny-of-one-party-states/, DOI: 10.17176/20191126-002348-0.

SCHMITT, Carl: *The Crisis of Parliamentary Democracy translated by Ellen Kennedy.* MIT Press. Cambridge, 1988.

SCHOLTES, Julian: *Abusing Constitutional Identity.* German Law Journal Volume 22, Issue 4, 2021. 534-556. pp.

SCHOLTES, Julian: *The Abuse of Constitutional Identity in Europe.* Oxford University Press, 2023.

SCHOLTES, Julian: *Freeing Constitutional Identity from Unamendability: Solange I as a Constitutional Identity Judgment.* Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht 85 (2) 2025. 547-568. pp.

SCHOLTES, Julian: *To Identity and Beyond? Commission v Hungary and the Constitutional Identity Rationale, VerfBlog,* 2026/5/20, https://verfassungsblog.de/to-identity-and-beyond/, DOI: 10.59704/ba70fa1e7c1d89f9.

SCHULER, Miriam: *Paving the Way for an Enforcement of Democracy under Article 10 TEU? The Court's Judgments in Cases C-808/21 Commission v Czechia and C-814/21 Commission v Poland.* https://www.europeanlawblog.eu/pub/fsca541k/release/2

SEVARACZ Luca: *Hogyan tovább, semleges állam? A közhatalmi szervek semlegességének múltja, jelene és jövője a választási kampányban.* Forum: Publicationes Discipulorum Iurispruentiae. III. évfolyam. Szeged, 2021. 591-619. pp.

SEVARACZ Luca: *Uniós válságkezelés és alkotmányos identitás. Érdekek és/vagy értékek küzdelme?* In: Bándi Gyula – Pogácsás Anett (szerk.): 'Jog válság idején' – Válogatott doktorandusz tanulmányok. Pázmány Péter Press. Budapest, 2023. 364-375. pp.

SEVARACZ Luca: *Az Alkotmánybíróság határozata a NAIH jogellenesen kezelt személyes adatok törlését hivatalból elrendelő hatásköréről.* Jogesetek Magyarázata 2023/4. 13-23. pp.

SEVARACZ, Luca: *To Kill (At Least) Two Birds with One Stone: Comparative Reasoning on the Admissibility of Constitutional Complaints Concerning Identity Review.* Romanian Journal of Comparative Law. Volume 16 (Issue 1) 2025. 111-142. pp.

SILVEIRA, Alessandra et al. (szerk.): *The Charter of Fundamental Rights of the European Union: A Commentary.* JustGov/UMinho Law School, 2024.

SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon.* Osiris. Budapest, 2001.

SOMODY, Bernadette: *Constitutional Complaints by State Organs? Changes in the Standing Requirements before the Hungarian Constitutional Court.* ELTE Law 2023/1. 111-122. pp.

SONNEVEND Pál: *Alapvető jogaink a csatlakozás után.* Fundamentum 2003/2. 27-37. pp.

SULYOK Márton: *Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában.* In: Jakó Mira Anna (szerk.): Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és tagállamok viszonylatában. Generál Nyomda. Szeged, 2014. 44-62. pp.

SULYOK, Márton – SEVARACZ, Luca: *"Not Great, Not Terrible" – EU Crisis Management and Constitutional Identity Regarding the COVID-19 Pandemic.* International and Comparative Law Review, 23 (2). 192-203. pp.

SZABÓ, Patrik: *Under the Skin. Additives to the Theoretical and Dogmatic Problems of Contitutional Identity.* MTA Law Working Papers 2019/09.

SZAKÁLY Zsuzsa: *Az alkotmány stabilitását védő garanciák.* Iurisperitus Kiadó. Szeged, 2020.

TORRES PÉREZ, Aida: *Spanish Constitutional Court, Constitutional Dialogue on the European Arrest Warrant: The Spanish Constitutional Court Knocking on Luxembourg's Door; Spanish Constitutional Court, Order of 9 June 2011, ATC 86/2011.* European Constitutional Law Review. Volume 8 (2012). 105-127. pp.

TRIBL Norbert: *Nincsen alkotmány identitás nélkül? A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat jelentősége.* In: Fejes Zsuzsanna (szerk.): Jog határok nélkül. SZTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2018. 417-427. pp.

TRIBL Norbert: *Az alkotmányos identitás funkciója és alkalmazhatósága a szupranacionális térben.* Iurisperitus Kiadó. Szeged, 2021.

TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái – Alkotmányos identitás és európai integráció.* HVG-ORAC. Budapest, 2014.

VARGA Zs., András – BERKES, Lilla (szerk.): *Common Values and Constitutional Identities: Can Separate Gears Be Synchronised?* CEA Publishing. Miskolc – Budapest, 2023.

VARGA Zsófia: *Az Alapjogi Charta alkalmazási köre I.* Európai Jog 2013/5. 17-29. pp.

VARGA Zsófia: *Az Alapjogi Charta alkalmazási köre II.* Európai Jog 2013/6. 12-22. pp.

VÁRNAY Ernő – CHRONOWSKI Nóra: *Preparing for Constitutional Dialogue with the CJEU or Sharpening the Hungarian Sword Against EU Law?* https://jog.tk.elte.hu/blog/2024/09/constitutional-dialogue-or-sharpening-sword

VICKERS, Lucy: *The Fragility of Proportionality Review: Egenberger Revisited*, VerfBlog, 2025/12/22, https://verfassungsblog.de/the-fragility-of-proportionality-review/, DOI: 10.59704/d59729239a627f1f.

VILLALÓN, Pedro Cruz: *La identidad constitutional de los estados miembros: dos relates europeos.* Boletín Oficial del Estado. Universidad Autónoma de Madrid (2013) 17. 501-514. pp.

VINCZE Attila: *Odahull az eszme és a valóság közé az árnyék. In: Takács Péter (szerk.): Az állam szuverenitása: eszmény és/vagy valóság: Interdiszciplináris megközelítések.* Gondolat Kiadó. Budapest – Győr, 2015. 271-291. pp.

VINCZE Attila – CHRONOWSKI Nóra: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban.* HVG-ORAC. Budapest, 2018.

VON BOGDANDY, Armin – SCHILL, Stephan: *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty.* Common Market Law Review Volume 48, Issue 5 (2011). 1417-1453. pp.

VON BOGDANDY, Armin – ANTPÖHLER, Carlino – IOANNIDIS, Michael: *Protecting EU Values – Reverse Solange and the Rule of Law Framework.* In: Jakab, András – Kochenov, Dimitry: The Enforcement of EU Law and Values – Ensuring Member States' Compliance. Oxford University Press, 2017. 218-233. pp.

VON BOGDANDY, Armin – SPIEKER, Luke Dimitrios: *Restoring the Rule of Law Through Criminal Responsibility, VerfBlog*, 2021/12/10, https://verfassungsblog.de/restoring-the-rule-of-law-through-criminal-responsibility/, DOI: 10.17176/20211210-183719-0.

VON BOGDANDY, Armin – SPIEKER, Luke Dimitrios: *The Red Lines of European Society: Article 2 After Commission v Hungary, VerfBlog,* 2026/4/30, https://verfassungsblog.de/the-red-lines-of-european-society/, DOI: 10.17176/20260430-173344-0.

VÖRÖS Imre: *Európai jog – magyar jog: konkurencia vagy koegisztencia.* Jogtudományi Közlöny. 2011/7-8. 369-401. pp.

WEILER, Joseph H. H.: *Editorial: Judicial Ego.* International Journal of Constitutional Law. 2011/1. 1-4. pp.

WITKOWSKI, Zbigniew – SEROWANIEC, Maciej: *Eternity Clause – A Realistic or Merely an Illusory Way to Protecting the State's Constitutional Identity?* Toruńskie Studia Polsko-Włoskie 2022. 173-185. pp.

ZAKARIÁS Kinga: *Az alkotmányjogi panasz objektív és szubjektív funkciója.* FORUM: Acta Juridica et Politica. 2015/2. 149-162. pp.

ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági törvény kommentárja.* Pázmány Press. Budapest, 2022.

2. A magyar Alkotmánybíróság hivatkozott döntései

8/1990. (IV. 23.) AB határozat
15/1991. (IV. 13.) AB határozat
16/1991. (IV. 20.) AB határozat
64/1991. (XII. 17.) AB határozat
11/1992. (III. 5.) AB határozat
30/1992. (V. 26.) AB határozat
4/1993. (II. 12.) AB határozat
32/2002. (VII. 4.) AB határozat
1034/E/2005. AB határozat
47/2007. (VII. 3.) AB határozat
143/2010. (VII. 14.) AB határozat
61/2011. (VII. 13.) AB határozat
33/2012. (VII. 17.) AB határozat
3325/2012. (XI. 12.) AB végzés
41/2012. (XII. 6.) AB határozat
3367/2012. (XII. 15.) AB végzés
3053/2013. (II. 28.) AB végzés
3140/2013. (VII. 2.) AB határozat
32/2013. (XI. 22.) AB határozat
36/2013. (XII. 5.) AB határozat
3241/2013. (XII. 21.) AB végzés
3038/2014. (III. 13.) AB határozat
24/2014. (VII. 22.) AB határozat
21/2014. (VII. 15.) AB határozat
24/2014. (VII. 22.) AB határozat
3327/2014. (XII. 10.) AB végzés
26/2015. (VII. 21.) AB határozat
3259/2015. (XII. 22.) AB végzés

3091/2016. (V. 12.) AB határozat
22/2016. (XII. 5.) AB határozat
3265/2016. (XII. 14.) AB végzés
3373/2017. (XII. 22.) AB végzés
9/2018. (VII. 9.) AB határozat
3382/2018. (XII. 5.) AB végzés
23/2018. (XII. 28.) AB határozat
2/2019. (III. 5.) AB határozat
3253/2019. (X. 30.) AB határozat
3380/2019. (XII. 19.) AB végzés
11/2020. (VI. 3.) AB határozat
26/2020. (XII. 2.) AB határozat
3473/2020. (XII. 22.) AB végzés
32/2021. (XII. 20.) AB határozat
3553/2021. (XII. 22.) AB végzés
3110/2022. (III. 23.) AB határozat
3130/2022. (IV. 1.) AB határozat
3494/2022. (XII. 20.) AB végzés
3081/2023. (II. 16.) AB végzés
3442/2023. (X. 25.) AB végzés
3548/2023. (XII. 21.) AB végzés
20/2024. (XI. 28.) AB határozat
3463/2024. (XII. 13.) AB végzés
3373/2025. (XI. 12.) AB végzés

3. Külföldi alkotmánybíróságok hivatkozott döntései

Belga Alkotmánybíróság:

Arrêt n° 62/2016. 2016. április 28.

Cseh Alkotmánybíróság:

PL. ÚS 31/94. (1995. május 24.)

II. ÚS 405/02: *Pension Insurance* (2003. június 3.)

III. ÚS 252/04: *Constitutionally Conforming Interpretation* (2005. január 25.)

IV. ÚS 158/04 (2005. április 4.)

PL. ÚS 50/04: *Sugar Quotas III* (2006. március 8.)

PL. ÚS 66/04: *European Arrest Warrant* (2006. május 3.)

PL. ÚS 4/06 (2007. március 20.)

IV. ÚS 301/05 (2007. november 13.)

IV. ÚS 298/06 (2007. december 13.)

I. ÚS 365/05 (2008. március 6.)

II. ÚS 156/06 (2008. március 6.)

IV. ÚS 228/06 (2008. március 11.)

I. ÚS 366/05 (2008. május 22.)

I. ÚS 257/06 (2008. november 4.)

PL. ÚS 19/08: *Treaty of Lisbon I* (2008. november 26.)

II. ÚS 1009/08: *Preliminary Question to ECJ* (2009. január 8.)

I. ÚS 1375/07 (2009. március 3.)

PL. ÚS 29/09: *Treaty of Lisbon II* (2009. november 3.)

III. ÚS 939/10 (2010. augusztus 3.)

III. ÚS 1012/10 (2010. augusztus 12.)

PL. ÚS 5/12: *Slovak Pensions* (2012. január 31.)

II. ÚS 2524/10 (2012. szeptember 5.)

Finn Alkotmányügyi Bizottság:

PeVL 16/2020 vp – 2020. június 5.

PeVL 14/2021 vp – 2021. április 27.

Francia Alkotmánytanács:

Décision n° 2006-540 DC. 2006. július 27.

Décision n° 2011-631 DC. 2011. június 9.

Lengyel Alkotmánybíróság:

P 1/05 – 2005. április 27.

K 18/04 – 2005. május 11.

SK 26/08 – 2010. október 5.

K 32/09 – 2010. november 24.

SK 45/09 – 2011. november 16.

K 3/21 – 2021. október 7.

Német Alkotmánybíróság:

2 BvL 52/71 (*Solange I*) – 1974. május 29.

2 BvR 197/83 (*Solange II*) – 1986. október 22.

2 BvR 2134/92 (Maastricht) – 1993. október 12.

2 BvL 1/97 (*Bananemarktordnung*) – 2000. június 7.

1 BvR 1712/01 – 2003. október 7.

2 BvE 2/08 (*Lisbon*) – 2009. június 30.

2 BvR 2661/06 (*Honeywell*) – 2010. július 6.

2 BvR 2728/13 (*OMT*) – 2014. január 14. és 2016. június 21.

2 BvR 859/15 (*PSPP*) – 2017. július 18. és 2020. május 5.

1 BvR 16/13 *(Spiegel/Right to be forgotten I)* – 2019. november 6

1 BvR 276/17 *(Panorama/Right to be forgotten II)* – 2019. november 6.

2 BvR 547/21 (*ORD*) – 2021. április 15. és 2022. december 6.

Olasz Alkotmánybíróság:

Judgment 183/1973 Frontini v Ministero delle Finanze, 1973. december 18.

Román Alkotmánybíróság:

Decision No 390. 2021. június 8.

Spanyol Alkotmánybíróság:

28/1991. TC határozat – 1991. február 14.

64/1991. TC határozat – 1991. március 22.

1/1992. TC deklaráció – 1992. július 1.

41/2002. TC határozat – 2002. április 3.

1/2004. TC deklaráció – 2004. december 13.

86/2011. TC végzés – 2011. június 9.

26/2014. TC határozat – 2014. február 13.

4. Az Európai Unió Bíróságának hivatkozott döntései

11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH. 1970. december 17. ECLI:EU:C:1970:114.

C-283/81. CILFIT kontra Ministero della Sanità, 1982. október 6. ECLI:EU:C:1982:335.

T-112/98. Mannesmannröhren-Werke kontra Európai Közösségek Bizottsága, 2001. február 20. ECLI:EU:T:2001:61.

C-60/00. Carpenter és Secretary of State for the Home Department, 2002. július 11. ECLI:EU:C:2002:434.

C-224/01. Gerhard Köbler kontra Republik Österreich, 2003. szeptember 30. ECLI:EU:C:2003:513.

C-36/02. Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH, 2004. október 14. ECLI:EU:C:2004:614.

C-105/03. Maria Pupino, 2005. június 16. ECLI:EU:C:2005:386.

C-210/06. Cartesio Oktató és Szolgáltató Bt., 2008. december 16. ECLI:EU:C:2008:723.

C-555/07. Seda Kücükdeveci és Swedex GmbH & Co. KG, 2010. január 19. ECLI:EU:C:2010:21.

C-279/09. DEB mbH és Bundesrepublik Deutschland, 2010. december 22. ECLI:EU:C:2010:811.

C-399/09. Marie Landtová kontra Česká správa sociálního zabezpečení, 2011. június 22. ECLI:EU:C:2011:415.

C-399/11. Stefano Melloni kontra Ministerio Fiscal, 2013. február 26. ECLI:EU:C:2013:107.

C-617/10. Åklagaren és Hans Åkerberg Fransson, 2013. február 26. ECLI:EU:C:2013:105.

C-206/13. Cruciano Siragusa és Regione Sicilia, 2014. március 6. ECLI:EU:C:2014:126.

C-390/12. Pfleger és mások, 2014. április 30. ECLI:EU:C:2014:281.

C-293/12 és C-594/12. Digital Rights Ireland Ltd kontra Minister for Communications, Marine és Natural Resources és mások és Kärntner Landesregierung és mások, 2014. április 8. ECLI:EU:C:2014:238.

C-198/03. Hernández és mások, 2014. július 10. ECLI:EU:C:2014:2055.

C-333/13. Dano és Jobcenter Leipzig, 2014. november 11. ECLI:EU:C:2014:2358.

C-2/13. számú vélemény, 2014. december 18.

C-105/14. Taricco és mások, 2015. szeptember 8. ECLI:EU:C:2015:555.

C-362/14. Maximillian Schrems kontra Data Protection Commissioner, 2015. október 6. ECLI:EU:C:2015:650.
C-188/15. Bougnaoui ADDH kontra Micropole SA, 2017. március 14. ECLI:EU:C:2017:204.
C-157/15. Achbita kontra G4S Secure Sols. NV, 2017. március 14. ECLI:EU:C:2017:203.
C-682/15. Berlioz Investment Fund SA és Directeur de l'administration des contributions directes, 2017. május 16. ECLI:EU:C:2017:373.
C-42/17. M. A. S. és M. B., 2017. december 5. ECLI:EU:C:2017:936.
C-64/16. Associação Sindical dos Juízes Portugueses kontra Tribunal de Contas, 2018. február 17. ECLI:EU:C:2018:117.
C-612/15. Kolev és mások, 2018. június 5. ECLI:EU:C:2018:392.
C-493/17. Heinrich Weiss és társai, 2018. december 11., ECLI:EU:C:2018:1000.
C-476/17. Pelham és mások, 2019. július 29. ECLI:EU:C:2019:624.
C-418/18. P. Puppinck és mások kontra Európai Bizottság, 2019. december 19. ECLI:EU:C:2019:1113.
C-502/19. Junqueras Vies, 2019. december 19. ECLI:EU:C:2019:1115.
C-311/18. Facebook Ireland és Schrems, 2020. július 16. ECLI:EU:C:2020:559.
C-709/20. CG és The Department for Communities in Northern Ireland, 2021. július 15. ECLI:EU:C:2021:602.
C-357/19. PM és mások, 2021. december 21. ECLI:EU:C:2021:1034.
C-156/21. Magyarország kontra Európai Parlament és Európai Unió Tanácsa, 2022. február 16. ECLI:EU:C:2022:97.
C-46/23. Újpesti Polgármesteri Hivatal, 2024. március 14. ECLI:EU:C:2024:239.
C-808/21. Európai Bizottság kontra Csehország, 2024. november 19. ECLI:EU:C:2024:962.
C-814/21. Európai Bizottság kontra Lengyelország, 2024. november 19. ECLI:EU:C:2024:963.
C-448/23. Európai Bizottság kontra Lengyelország, 2025. december 18. ECLI:EU:C:2025:975.
Juliane Kokott főtanácsnok indítványa, C-829/24. Európai Bizottság kontra Magyarország, 2026. február 12. ECLI:EU:C:2026:90.
C-767/23. Remling, 2026. március 24. ECLI:EU:C:2026:243.
C-769/22. Bizottság kontra Magyarország, 2026. április 21. ECLI:EU:C:2026:326.

5. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának hivatkozott döntései

Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium v. Belgium (Application no. 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 2126/64) Judgment of 23 July 1968.
Klass and Others v. Germany (Application no. 5029/71) Judgment of 6 September 1978.
Dudgeon v. The United Kingdom (Application no. 7525/76) Judgment of 22 October 1981.
Soering v. The United Kingdom (Application no. 14038/88) Judgment of 7 July 1989.
Philis v. Greece (Application no. 12750/87; 13780/88; 14003/88) Judgment of 27 August 1991.
Christine Goodwin v. The United Kingdom (Application no. 28957/95) Judgment of 11 July 2002.
I v. Finland (Application no. 20511/03) Judgment of 17 July 2008.
Ciubotaru v. Moldova (Application no. 27138/04) Judgment of 27 April 2010.
Roman Zakharov v. Russia (Application no. 47143/06) Judgment of 4 December 2015.
Lupeni Greek Catholic Parish and Others v. Romania (Application no. 76943/11) Judgment of 29 November 2016.
Bogomolova v. Russia (Application no. 13812/09) Judgment of 20 June 2017.