

Chronowski Nóra

JOGÁLLAMISÁG – GONDOLATOK A MAGYAR ÉS AZ EURÓPAI UNIÓS JOGFEJLŐDÉSRŐL¹

Rule of Law – Comparing Developments of Hungarian and European Union Law

Chronowski Nóra, tanszékvezető egyetemi docens – ELTE ÁJK, külső munkatárs – MTA TK JTI

A tanulmány célja a magyar és az európai jogfejlődés hasonlóságainak és eltéréseinek feltárása a jogállamiság alkotmányos alapelve szempontjából. Az első rész Egyed István munkásságán keresztül mutatja be a jogállamiság elv szerepét a magyar történelmi alkotmányban. Ezt követően a rendszerváltó alkotmányosság alapelveként újjáéledt jogállamdoktrínát tekinti át a magyar Alkotmánybíróság elvi tételeinek felidézésével. A harmadik rész a jogállamiság európai – elsősorban uniós – értelmezését és az Európai Unió Bíróságának vonatkozó gyakorlatát foglalja össze. Zárásként összehasonlítja a bírói jogfejlesztés eredményeit, és utal az aktuális európai kihívásokra.

KULCSSZAVAK:

alapelv, Alkotmánybíróság, Egyed István, Európai Unió Bírósága, jogállamiság mechanizmus

The study aims to outline the similarities and differences of the Hungarian and European constitutional developments in the field of the rule of law principle. The first part evaluates the influence of the rule of law on the unwritten constitution of the Hungarian Kingdom before the Second World War on the basis of István Egyed's work. The rule of law doctrine was revived and reinterpreted by the Hungarian Constitutional Court after the 1989 constitutional transition, thus the second part is devoted to these developments. The third part shifts the focus on the European level, and summarises the essence of the rule of law principle in the case law of the CJEU and refers to the recent strives of the European Commission for the effective implementation of the rule of law requirements in the member states.

KEYWORDS: constitutional court, Court of Justice of the European Union, István Egyed, founding principle, rule of law framework

1 A tanulmány alapját képező előadás a Prof. Dr. Egyed István születésének 130 éves és halálának 50 éves évfordulója alkalmából az NKE Államtudományi és Közigazgatási Karán 2016. június 22-én megrendezett emlékkonferencián hangzott el. A tanulmány az MTA Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

A jogállamiság elvének elismerése és tiszteletben tartása mérföldkő az alkotmányos demokráciák fejlődéstörténetében – a kortárs alkotmányjog-tudományban ebben a tekintetben konszenzus alakult ki.² Az elv tartalmát, összetevőinek súlyozását, fogalmi elemeit illetően számos megközelítés létezik,³ és újszerű tudományos törekvésként megjelent a különféle mutatókon alapuló jogállamiság-mérés lehetőségeinek a feltérképezése is, amely egzakt és összehasonlítható empirikus adatokon nyugvó értékelést kíván adni e kiemelkedő alkotmányos alapelv gyakorlati érvényesüléséről.⁴

Rövid tanulmányom célja nem ilyen nagyra törő, csupán arra teszek kísérletet, hogy – Egyed István emléke előtt tisztelegve – felelevenítsem a jogállamiság-konceptió fejlődését a magyar dogmatikában, az alkotmánybírói és európai esetjogban, továbbá utaljak a koncepciót veszélyeztető aktuális kihívásokra is.

1. A JOGÁLLAMISÁG EGYED ISTVÁN MUNKÁSSÁGÁBAN

A jogállamiság elve a magyar közjogban alkotmányos követelményként nem a rendszerváltáskor, 1989-ben jelent meg először, hanem – mint arról Egyed István *A mi alkotmányunk* című műve⁵ megemlékezik – voltaképpen már a történeti alkotmányosság követelményei között szerepelt. A kortárs értelmezések számára ez azt üzeni, hogy a történeti alkotmányt a jogállamiság követelményeivel összhangban is lehetett volna értelmezni. Egyed művének megjelenésekor, 1943-ban azonban a diktatúrába forduló rezsim már rég levetkőzte a jogállami burkot, és a történeti alkotmány szabályait sem tartotta be. Egyed – a hagyományosan értelmezett különös sajátosságok mellett⁶ – kétségtelenül a magyar történeti alkotmány alapelvei között tartja számon a jogállamiságot. Mit értett jogállam alatt? A rendőrállam ellentétéként fogta fel, amely megvalósítja „*az egyéni jogok és polgári szabadságok bírói védelmét*”.⁷ A jogállamról szóló fejezetből idézni is érdemes: „*Az utóbbi időben gyakran hallani a felfogást, mintha a jogállam kifejezés egy múlt korszakra lenne jellemző s ma olyan új kor küszöbén állunk, amelyben csak*

2 Lásd pl. TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*, Budapest, 1995.; Allan C. HUTCHINSON, Patrick MONAHAN (eds.): *The Rule of Law: Ideal or Ideology*, Carswell, Toronto, 1987.; Paul CRAIG: *Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework*, Public Law 1997/21, 466–487.; ÁDÁM Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*, Osiris Kiadó, Budapest, 1998, 19–23, 41–42.; David DYZENHAUS (ed.): *Recrafting the Rule of Law: The Limits of Legal Order*, Hart, Oxford–Portland (Oregon), 1999.; SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Osiris, Budapest, 2001, 141–156, 404–405.; PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2009, 139–159. Eltérően lásd VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*, Századvég, Budapest, 2015.

3 Lásd pl. ÁDÁM Antal: *Az alkotmányos jogállam újszerű feladatai és működése = Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*, szerk. CSEFRŐ Ferenc, PTE ÁJK, Pécs, 2008, 45–58.; PETRÉTEI József: *Fenntartható jogállam = Fenntartható fejlődés – fenntartható jogállam*, Acta Humana Studiosorum, Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest, 2005, 10–29.

4 Kristina SIMON: *Qualitative and Quantitative Approaches to Rule of Law Research*, INPROL, 2016. Source: inprol.org/publications/15582/qualitative-and-quantitative-approaches-to-rule-of-law-research

5 EGYED István: *A mi alkotmányunk*, Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1943.

6 Lásd különösen a magyar földnek, a nemzetnek, a magyarság politikai jellemének szentelt fejezeteket, EGYED: *i. m.*, 9–30.

7 EGYED: *i. m.*, 39.

a siker lehet az irányadó s a sikernek sem jogszabályok, sem szerzett jogok nem lehetnek akadályai. Ez a felfogás a diktatúrák tetszetős, de megtévesztő és helytelen érvelése. A jogérzet minden emberrel együtt születik s csak a jogok tisztelete képes fenntartani társadalmat.⁸ Ugyanakkor Egyed inkább a formális jogállamiságra helyezte a hangsúlyt, amennyiben fenntartásának előzetes eszközeként a normavilágosságot és a jog kikényszeríthetőségét jelölte meg: „A joguralmat fenyegető veszélyeket úgy lehet megelőzni, ha a jog szabályai világosak, kimerítőek, kétséget nem hagynak; ha a jogszabályokhoz megfelelő következmények (szankciók) vannak fűzve (lex perfecta); ha megfelelő rendészeti intézmények állnak rendelkezésre a sérelmek elhárítására; végre, ha az állam hatóságai és közegei szükség esetében gyorsan és biztosan közbelépnek.”⁹

Az utólagos garanciák között viszont már találunk szubsztantív összetevőket is, mivel Egyed szerint a megsértett jog helyreállításának, s a jogvédelemnek a legfontosabb biztosítéka a törvényes perrend alapján eljáró független és pártatlan bíróság.¹⁰ Nagy gondot fordít ezért a magyar bírói hatalom történeti-szervezeti leírására, s külön érvel a közigazgatási bíráskodás mellett, amelyet a jogbiztonság „mint államfenntartó erő” eszközének tekint.¹¹

Figyelemre méltó, hogy a jogállam „betetőzésének” a közjogi (alkotmányjogi) bíráskodást tartja, amely korában még befejezetlen mű, de kétségtelenül a megoldás felé közeledik. Jólata beigazolódtott, az alkotmánybíráóságok kialakulásának harmadik hullámán túl ez ma már tény. Érdekes ismét idézni a műből: „Felmerülnek ugyanis az államéletben oly fontos jogi viták, amelyek pártatlan eldöntésétől függ az alkotmány akadálytalan érvényesítése, az államhatalmak egymáshoz való viszonya, a kormányok sorsa, a politikai élet egész iránya, alakulása. Az újabb nemzedék rájött arra, hogy az alkotmány a szabadságjogok hatékony biztosítékait szintén egyedül a független bíráskodásban keresheti és találhatja meg, és így ezeket az alkotmányos kérdéseket sem szabad bírói jogvédelem híján hagyni.”¹²

A jogállamiságnak valóban az alkotmánybíráóságok (alkotmányossági vitákat eldöntő bíróságok) a végső letéteményesei: garantálják az alkotmány elsőbbségét, a hatalommegosztást, a szabadságjogok hatékony érvényesülését. Ezek a gondolatok Magyarország következő évtizedeiben nem szöttek szárba, esetleg néhány – könyvtárba menekült – jogtudós érlelte azokat titokban.

2. A JOGÁLLAMISÁG MINT A RENDSZERVÁLTÓ ALKOTMÁNYOSSÁG FUNDAMENTUMA

A jogállamiság 1989-ben jelenik meg explicit módon a magyar alkotmányos rendben, immár alapelvként: „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam”.¹³ Közismert a magyar

8 Uo., 184.

9 Uo.

10 Uo., 185.

11 „A közigazgatási per nem az állam és egyes vitája, amelyben az állam alulmaradhat, hanem épp az állami akarat érvényesítésének, a jogbiztonságnak mint államfenntartó erőnek eszköze.” EGYED: *i. m.*, 189.

12 Uo., 191.

13 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdése, hatályos 1989. október 23-ától.

Alkotmánybíróság jogállamépítő jogfejlesztő gyakorlata, jogállami paradoxon tételmondata: „a jogállamot nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani”.¹⁴ Az Alkotmánybíróság következetesen vitte végig a „jogállami forradalmat”,¹⁵ amelyet a felélesztett és újraértelmezett német *Rechtsstaat* doktrína inspirált. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdését önálló alkotmányjogi normaként értelmezte, amelynek sérelme önmagában megalapozhatta az alkotmánybírói eljárást. A testület két évtizeden át gazdagította, *láthatóvá tette* a demokratikus jogállam követelményeit. Kiindulópontja az volt, hogy Magyarország jogállammá nyilvánítása ténymegállapítás és program is egyszerre,¹⁶ tiszteletben tartása és érvényesítése a közhatalmi szervek folyamatos kötelessége. A politikai törekvések kizárólag az Alkotmány keretei között valósíthatók meg, a jogot nem lehet politikai eszközként használni.¹⁷ A jogállam elv következetes érvényesülése azt jelentette, hogy a magyar jogrendszerben az Alkotmány feltétlen elsőbbsége valósul meg, amelyet elsősorban az Alkotmánybíróság által végzett normakontroll garantál.

Az alkotmánybírói jogfejlesztés a magyar alkotmányjog-tudományt is megtermékenyítette: a formálison túlmutató *materiális* jogállamiság; a liberálist és a szociálist meghaladó *alkotmányos jogállamiság* elve vált tankönyvi alaptétellé¹⁸ – amelynek összetevői a törvények uralma, a jogalkalmazás törvényessége, a jobbiztonság, a hatalommegosztás, a jogvédelem (független bírósággal, szabad ügyvédséggel), valamint az alapjogok, jogegyenlőség garantálása.

A precedensszerűen építkező esetjog elsősorban a jogállamiság formális aspektusaira koncentrált, a tartalmi oldal kritériumai a mértékadó kommentár szerint kevésbé kidolgozottak¹⁹ – bár ebben a vonatkozásban az Alkotmánybíróság közvetlenül építhetett az emberi méltóságra vagy a tisztességes eljárás követelményrendszerére.²⁰ A jogállam elv kibontásának főbb

14 11/1992. (III. 5.) AB határozat. ABH 1992. 77, 82.

15 „Az Alkotmánybíróság a »jogállami forradalom« paradoxonának letéteményese: a jogállami Alkotmánnyal elkezdődött, és annak megvalósításában álló békés rendszerváltásban az Alkotmánybíróságnak saját hatáskörében feltétlenül biztosítania kell a jogalkotás összhangját az Alkotmánnyal.” 11/1992. (III. 5.) AB határozat. ABH 1992. 77, 82.

16 11/1992. (III. 5.) AB határozat. ABH 1992. 77, 80.

17 “Even the traditional difference between the formal and the substantial concepts of the *Rechtsstaat* (...) was revived and had to be reinterpreted. (...) The Court made both the politicians and the population conscious of the secure protection constitutional rights (...) and aware of one of the most important characteristic of the rule of law: political intentions can only be implemented lawfully and within the framework of the Constitution – not vice versa, as before, when the law was conceived as merely a political tool. (...) The Court, moreover, developed a moral explanation of its position. It introduced the paradoxical phrase “revolution under the rule of law”. László SÓLYOM: *Introduction to the Decisions of the Constitutional Court of the Republic of Hungary = Constitutional Judiciary in a New Democracy. The Hungarian Constitutional Court*, eds. László SÓLYOM, Georg BRUNNER, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2000, 38.

18 PETRÉTEI: *Az alkotmányos demokrácia... i. m.*, 139–159., ÁDÁM: *i. m.*, 19–23.

19 GYÖRFI Tamás, JAKAB András: *Jogállamiság = Az Alkotmány kommentárja*, szerk. JAKAB András, Századvég, Budapest, 2009, 155–210, 174.

20 Az Európai Bíróság – tétele alapjogi katalógus hiányában – a tartalmi kritériumokat is kimunkálta, mint majd a következő pontban bemutatjuk.

irányai: „a közhatalom gyakorlása, a hatalommegosztás, a közigazgatás törvényessége, a jogalkotás rendje, valamint a jogbiztonság”.²¹

A közhatalom-gyakorlás körében a testület hangsúlyozta annak jogi kötöttségét, kiszámíthatóságát és korlátozottságát,²² az állam transzparens működését,²³ a hatalomgyakorlás demokratikus legitimitációjának követelményét.²⁴

Az Alkotmányban a hatalommegosztás és az államhatalmi ágak elválasztásának elve kifejezetten nem szerepelt, ezért a jogállam elvből vezette le a testület, és a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti-működési alapelveként részesítette védelemben.²⁵

A jogalkotás jogállami követelménye a jogalkotó szervek demokratikus legitimitációja,²⁶ jellemzője a széles jogalkotói mozgástér, azzal, hogy az életviszonyok tipikus vonásait kell figyelembe venni,²⁷ és visszaélést jelent az egyedi döntés jogszabályba foglalása,²⁸ a jogszabály hatálybalépéséhez pedig kellő felkészülési időt kell biztosítani.²⁹

A jogbiztonság elvéhez kapcsolódik a leggazdagabb alkotmánybírói gyakorlat, amelynek kiindulópontja közismert: „[a] jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.”³⁰ Ehhez társult – csak a legfontosabbakat kiemelve – a normavilágosság elve,³¹ a jogintézmények kiszámítható működésének követelménye,³² a hátrányos visszaható hatály tilalma,³³ a szerzett jogok védelme.³⁴

A közigazgatás törvényessége a jogállamban jelenti a közigazgatási aktusok joghoz kötöttségének követelményét,³⁵ a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését és az ügyfelek alapjogainak tiszteletben tartását a közigazgatási eljárásban,³⁶ valamint a közigazgatás politikai semlegességét, befolyásmentességét.³⁷

Az Alkotmánybírói gyakorlatában a jogállam elv kiemelése és formai aspektusainak következetes érvényesítése olyan semleges koncepciót³⁸ eredményezett, amely lényegi garanciát

21 Az értelmezési irányokat Petrétei József azonosította és rendszerezetten mutatja be a kapcsolódó gyakorlatot, legutóbb lásd PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga I.*, Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013, 90–94.

22 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991. 392, 393.

23 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994. 349, 351.

24 Pl. 16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998. 140, 146., 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 220, 233.

25 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990. 136, 137.

26 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 220, 233.

27 1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993. 607, 608.

28 5/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007. 120, 126.

29 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992. 155, 156skk.

30 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992. 59, 65

31 26/1992. (IV. 30.) AB határozat. ABH 1992. 135, 142, 42/1997. (VII. 1.) AB határozat. ABH 1997. 299, 301.

32 9/1992. (I. 30.) AB határozat. ABH 1992. 59, 65.

33 25/1992. (IV. 30.) AB határozat. ABH 1992. 131, 132.

34 32/1991. (VI. 6.) AB határozat. ABH 1991. 146, 154.

35 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011. 49, 79.

36 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011. 478, 520.

37 29/2011. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2011. 181, 194–195.

38 TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról*, Osiris, Budapest, 2009, 147.

jelentett az 1989 utáni átalakulás sikeres lezárásához³⁹ és az Alkotmánybíróság ebben vállalt szerepének legitimitásához. A jogállamiság voltaképpen a jogrendszer egészének egyfajta ernyőszabályává vált, és a magyar alkotmányos berendezkedés filozófiai keretét jelentette.

Noha szintén jogállamként határozza meg Magyarországot,⁴⁰ az Alaptörvény hatálybalépése mégis változást hozott az alkotmánybírósági védelem intenzitása terén: a jogállamiság elve – bár jelen van az érvelésben,⁴¹ de – már kevésbé „látványos” az 1990-es évekbeli jogfejlesztéshez képest. Ez visszavezethető az alkotmánybíráskodás újrapozicionálására,⁴² az *actio popularis* indítványozási jog megszüntetésére – amely az absztrakt normakontroll-eljárások számának csökkenéséhez vezetett –, illetve arra, hogy alkotmányjogi panaszeljárársban az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmére kell hivatkozni, önmagában a jogállamiság sérelmének állítása a panasz befogadásához jellemzően nem elegendő. Alkotmányjogi panaszeljárársban a testület a jogállamiság elvét csak szűk körben – a kellő felkészülési idő hiányára és a hátrányos visszaható hatály tilalmára figyelemmel – részesíti védelemben.⁴³

3. JOGÁLLAMISÁG AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A joguralom – avagy jogállamiság – a mai alkotmányos demokráciák gerince az Európai Bizottság olvasatában, s mára az uniós jogrend alapelvevé is vált. A hatalomgyakorlást hivatott szabályozni, azt biztosítja, hogy a közhatalom gyakorlása a jogi keretek között maradjon, a demokrácia és az alapvető jogok értékeivel összhangban, független és pártatlan bíróságok kontrollja alatt.

Nem véletlen, hogy az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 2. cikkének egyébként egyenrangú értékei közül miért éppen a jogállamiság emelhető ki, miért erről kapta a nevét az európai alkotmányosság fenntartását szolgáló, relatíve új, 2014-ben elfogadott mechanizmus.⁴⁴ Ezt a politikai egyeztető eljárást a kelet-közép-európai alkotmányossági válságok

39 László SÓLYOM: *The Rise and Decline of Constitutional Culture in Hungary = Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, eds. Armin von BOGDANDY, Pál SONNEVEND, Hart Publishing, Oxford, 2015, 5–32, 6–7.

40 Magyarország Alaptörvénye B) cikk (1) bekezdés.

41 Pl. formailag hibás törvényhozási eljárás, 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [63–72]; indokolás nélküli elbocsátás, hatékony bírói jogvédelem és jogállamiság, 34/2012. (VII. 17.) AB határozat; közjogi érvénytelenség, 45/2012. (XII. 29.) AB határozat; jogállamiság és jogorvoslati jog, 2/2013. (I. 23.) AB határozat; jogalkalmazó szervek kiszámítható működése, indokolási kötelezettség, 13/2013. (VI. 17.) AB határozat; eljárási garanciák a titkos információgyűjtéssel szemben, 19/2013. (VII. 19.) AB határozat; de nem bizonyult elég erős érvek a semmisségi törvény ügyében, 24/2013. (X. 4.) AB határozat.

42 Részletesen lásd CHRONOWSKI Nóra: *A korlátozott alkotmánybíráskodásról = A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös*, szerk. FEKETE Balázs, HORVÁTHY Balázs, KREISZ Brigitta, HVG-ORAC, Budapest, 2014, 68–83.

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

44 A new EU Framework to strengthen the Rule of Law. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2014) 158final/2. Source: ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf

inspirálták, és az a felismerés, hogy a csatlakozás utáni kondicionalitás fenntartását szolgáló EUSZ 7. cikk praktikusán alkalmazhatatlan adott politikai szituációban.⁴⁵

Az uniós jogállamdoctrína fejlődését szintén egy bírói fórum, az *Európai Unió Bírósága* indította el, és fokról fokra a közösségi/uniós jog általános elvévé tette azt. A jogközösségként felfogott integráció politikai láthatóságát már Walter *Hallstein* híres páduai beszéde megteremtette, ennek jogi tartalma a bíróság gyakorlatában vált láthatóvá.

A fontosabb precedensek közül közismert a *Les Verts* ügy 1986-ból, amelyben a bíróság először használja a jogállamiság kifejezést és a szerződést alkotmánynak nevezi.⁴⁶ Az össze-tevők azonban már jóval korábban felbukkantak precedensértékű ítéletek érvelésében: a legalitás és a jogbiztonság az *Algera*-ügyben (1957),⁴⁷ bizalomvédelem – a jogi helyzet stabilitásába vetett bizalomként a *Klomp*-ügyben (1969),⁴⁸ az arányosság az *Internazionale Handelsgesellschaft*-ügyben (1970).⁴⁹ Az eljárási garanciák közül korán megjelent a meghallgatáshoz való jog,⁵⁰ a védelemhez való jog,⁵¹ az iratbetekintési jog⁵² és az indokolási kötele-ség.⁵³ Új lökést adott az uniós jogállamdoctrína bírósági fejlesztésének a terrorizmus elleni küzdelem, az „okos szankciók” bevezetése. A híres *Kadi*-ügyben (2008) szögezte le a tes-tület, hogy a jogállamiság követelménye akkor is köti az Unió intézményeit és tagállamait, amikor nemzetközi jogon alapuló intézkedést ültetnek át,⁵⁴ és a hatékony bírói jogvédelem valamint az eljárási garanciák inentől újra hangsúlyossá váltak az államok biztonsági igényeinek mércéjeként (megerősítését lásd *Kadi II*. [2013] és a *ZZ* [2013] ügyekben).⁵⁵ Mind-eközben az uniós jogalkotó mozgástere és a bírói felülvizsgálat terjedelme is körvonalazódik a luxembourgi joggyakorlatban: bár a mozgástér széles, az uniós jogalkotó köteles a jogalkotói cél eléréséhez objektív kritériumokat mérlegelni, betartani az arányosság követelményét, figyelembe venni az érintettek érdekeit, a rendelkezésre álló információk alapján a lehető legalkalmasabb jogalkotói megoldást megkeresni, hatásvizsgálatot folytatni, valamint szükség szerint felülvizsgálni az aktusok hatékonyságát. Szintén a jogállamiság elv tartal-mához kötődnek az alapjog-korlátozás arányosságának eldöntésére irányuló mérlegelések, amit még intenzívebbé tett az Alapjogi Charta hatálybalépése; továbbá az intézmények egy-más közötti, illetve az uniós és a tagállamok hatásköri vitáinak tisztázása. A legújabb kihívást a bíróság számára is az jelenti, hogy miként kényszeríthető ki a jogállamiság elvének tagál-lami tisztelete, amely egyre szélesebb amplitúdón ingadozik nem is csupán a nyílt alkotmá-

45 FEKETE Balázs: *Alternatív kommentár az EUSZ 7. cikkéhez*, *Közjogi Szemle*, 2016/2, 7–9.

46 C-294/83, *Les Verts v. Parliament*, 1986.

47 7/56, 3–7/57, *Algera and others v. Common Assembly*, 1957.

48 C-23/68, *Klomp v. Inspectie der Belastingen*, 1969.

49 C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 1970.

50 32/62, *Alvis v Council of the EEC*, 1963.

51 C-155/79, *AM and S v. Commission*, 1982.

52 C-85/76, *Hoffmann-La Roche v. Commission*, 1979.

53 C-42/01, *Portugal v. Commission*, 2004.

54 C-402/05 P, C-415/05 P, *Kadi and Al Barakaat v. Council and Commission*, 2008.

55 C-584/10 P, C-593/10 P, C-595/10 P, *Commission and Others v. Yassin Abdullah Kadi*, 2013.; C-300/11, *ZZ v. Secretary of State for the Home Department*, 2013.

nyos válságokba süllyedő közép-európai országokban, hanem a stabil alkotmányos demokráciákban is.⁵⁶

E jogfejlesztő tevékenység ugyanis garanciát jelent a jogállamiság érvényesülésére az Unió intézményrendszerében, de nem következik belőle, hogy az Európai Unió Bírósága hatékonyan beavatkozhat akkor, ha valamelyik tagállamban sérülnek a jogállamiság követelményei, miközben tételes uniós norma közvetlen sérelme nem merül fel.

4. ÖSSZEGZÉS

Bár tagállamonként változhat, hogy pontosan milyen standardok és követelmények adják a jogállamiság lényegét, mégis, a luxembourgi és a strasbourgi bírói fórumok esetjoga, valamint a Velencei Bizottság szakértői tevékenysége körvonalazzák a jogállamiság európai tartalmát.

Főbb összetevők (i) a törvényesség, amely átlátható, számonkérhető, demokratikus és plurális eljárást feltételez a jogalkotásban, (ii) a jogbiztonság, (iii) a végrehajtó hatalom önkényének a kizárása, (iv) a független és pártatlan bírászkodás, (v) a hatékony bírói felülvizsgálat, beleértve az alapvető jogok védelmét, (vi) az arányosság, valamint (vii) a jogegyenlőség.

Mindkét európai bírói fórum egyértelművé tette, hogy az említett elvek nem pusztán formális eljárási természetűek, hanem a demokrácia és az emberi jogok tiszteletével való összhang eszközei. Ezért a jogállamiság olyan alkotmányos alapelv, amely formális és tartalmi összetevőkkel is rendelkezik. Ez a luxembourgi bíróság értelmezésében azt jelenti, hogy az uniós intézmények aktusainak bírói kontrollja nem pusztán a szerződésekkel való összhangra vonatkozik, hanem az általános jogelvek érvényesülésének a vizsgálatára is, amelyekbe beleértendőek az alapjogok.⁵⁷ Hasonlóan, a strasbourgi bíróság is szubsztantív természetűnek tekinti a jogállamiságot, amelynek koncepciója benne foglaltatik az egyezmény minden egyes cikkében.⁵⁸

Mindebből az következik, hogy a jogállamiság tiszteletben tartása eredendően kapcsolatban áll a demokrácia és az alapjogok tiszteletével: demokrácia és alapjogvédelem nem lehetséges a jogállamiság tiszteletben tartása nélkül. Az alapjogok csak akkor érvényesülnek, ha bíróság által kikényszeríthetők. A demokrácia csak akkor tartható fenn, ha a bíróságok – beleértve az alkotmánybíróságokat is – képesek biztosítani a vélemény szabadságot, a gyülekezési szabadságot, az információ szabadságot, valamint a politikai döntéshozatal és a választások szabályainak tiszteletben tartását. Azaz nemcsak a jogállamot, a demokráciát sem lehet a jogállam ellenében megvalósítani.

A magyar és a lengyel alkotmányos válságok egyértelmű jelei a jogállami standard visszaesésének. Az EU egyelőre politikai mechanizmust alakított ki, puha eszközt talált a tagállami

56 Thomas von DANWITZ: *The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ*, Fordham International Law Journal, 37(2014)/5, 1328–1333.

57 Lásd pl. C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, 2002, 38–39. pont; C-402/05 P, C-415/05 P, Kadi, 2008, 316. pont.

58 Lásd *Stafford v United Kingdom*, Judgment of 28 May 2001, 63. pont.

jogállamiság konszolidálására, amelyet egyelőre óvatosan alkalmaz.⁵⁹ Lengyelországra azért alkalmazza a mechanizmust, mert ott a formális jogállamiságot sem tartják már tiszteletben, egyértelműen alkotmányellenes döntések születnek.⁶⁰ Magyarország ezt azért kerülte el, mert a formális kritériumokat nem sértette, viszont az alkotmányát gyakran, adott esetben az alkotmánybírói döntéseket felülírva változtatta, az alkotmányi keretek instabilitása pedig a tartalmi értelemben vett jogállamiságot szintén veszélyezteti.⁶¹

Fontos tanulság lehet majd az Unió számára, hogy a jogállamiságot jogi eszközökkel lehet érvényre juttatni, ezért nem várhat sokáig a bírósági hatáskör kiterjesztése az EUSZ 7. cikkére vagy a Charta tagállami általános kötelező hatályának megállapítása.

59 Dimitry KOCHENOV, Laurent PECH: *Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality*, *European Constitutional Law Review*, 11(2015)/3, 512–540.

60 Lásd ehhez LUKONITS Ádám: *A demokrácia eszközeivel a demokrácia ellen Lengyelországban és Magyarországon*, *Közjogi Szemle*, 2016/1, 34–41.

61 Erre maga az Alkotmánybírói is rámutatott az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseit közjogi érvénytelenség címén megsemmisítő döntésében, 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [49], [76–78].

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ÁDÁM Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*, Osiris Kiadó, Budapest, 1998.
2. ÁDÁM Antal: *Az alkotmányos jogállam újszerű feladatai és működése = Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*, szerk. CSEFKÓ Ferenc, PTE ÁJK, Pécs, 2008.
3. CHRONOWSKI Nóra: *A korlátozott alkotmánybíráskodásról = A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös*, szerk. FEKETE Balázs, HORVÁTHY Balázs, KREISZ Brigitta, HVG-ORAC, Budapest, 2014.
4. Paul CRAIG: *Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework*, Public Law, 1997/21.
5. Thomas von DANWITZ: *The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ*, Fordham International Law Journal, 37(2014)/5.
6. David DYZENHAUS (ed.): *Recrafting the Rule of Law: The Limits of Legal Order*, Hart, Oxford–Portland (Oregon), 1999.
7. EGYED István: *A mi alkotmányunk*, Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1943.
8. FEKETE Balázs: *Alternatív kommentár az EUSZ 7. cikkéhez*, Közjogi Szemle, 2016/2.
9. GYÓRFI Tamás, JAKAB András: *Jogállamiság = Az Alkotmány kommentárja*, szerk. JAKAB András, Századvég, Budapest, 2009.
10. Allan C. HUTCHINSON, Patrick MONAHAN (eds.): *The Rule of Law: Ideal or Ideology*, Carswell, Toronto, 1987.
11. Dimitry KOCHENOV, Laurent PECH: *Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality*, European Constitutional Law Review, 11(2015)/3.
12. LUKONITS Ádám: *A demokrácia eszközeivel a demokrácia ellen Lengyelországban és Magyarországon*, Közjogi Szemle, 2016/1.
13. PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2009.
14. PETRÉTEI József: *Fenntartható jogállam = Fenntartható fejlődés – fenntartható jogállam*, Acta Humana Studiosorum, Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest, 2005.
15. PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga I.*, Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013.
16. Kristina SIMION: *Qualitative and Quantitative Approaches to Rule of Law Research*, INPROL, 2016.
17. SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Osiris, Budapest, 2001.
18. László SÓLYOM: *Introduction to the Decisions of the Constitutional Court of the Republic of Hungary = Constitutional Judiciary in a New Democracy. The Hungarian Constitutional Court*, eds. László SÓLYOM, Georg BRUNNER, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2000.
19. SÓLYOM László: *The Rise and Decline of Constitutional Culture in Hungary = Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, eds. Armin von BOGDANDY, Pál SONNEVEND, Hart Publishing, Oxford, 2015.

20. TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*, Budapest, 1995.
21. TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról*, Osiris, Budapest, 2009.
22. VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*, Századvég, Budapest, 2015.

Chronowski Nóra (chronowski.nora@ajk.elte.hu): habilitált egyetemi docens, az ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszékének vezetője és az MTA TK JTI külső munkatársa, az MTA Bolyai János kutatási ösztöndíjasa. Kutatási területei a globális alkotmányosság, az alapjogvédelem és az uniós alkotmányjog.

