

VARGA ATTILA

Többszintű alapjogvédelem – az Emberi Jogok Európai Bírósága határozatainak a jelentősége az Alkotmánybíróság érvelésében

The multilevel Protection of Fundamental Rights – The Significance of the Judgments of the European Court of Human Rights in the Reasoning of the Constitutional Court

Abstract: Multilevel protection of fundamental rights is an integral part of the concept of multilevel constitutionalism, which is now widely accepted. Multilevel constitutionalism is a constitutional reality that is manifested through the multiplication of constitutional principles, values, and norms, as well as through continuous interaction, particularly between international and national courts. In practice, this appears partly as the migration of constitutional ideas and partly as constitutional dialogue. The multilevel protection of fundamental rights is fundamentally realized through the case law of the European Court of Human Rights, which has a significant impact on the decisions of national constitutional courts and the reasoning contained therein. Beyond a few theoretical observations and findings, the present contribution illustrates the role of the ECtHR in developing fundamental rights – both in terms of the constitutional court's reasoning and the evolution of the legal system, with the aim of making the protection of fundamental rights more effective – using examples from the case law of the Constitutional Court of Romania.

Keywords: multilevel protection of fundamental rights, multilevel constitutionalism, constitutional dialogue, fundamental human rights, legal certainty, legislative power, judicial power, constitutional court

Összefoglaló: A többszintű alapjogvédelem a mára általánosan elfogadott többszintű alkotmányosság fogalmának, koncepciójának a szerves része. A többszintű alkotmányosság olyan alkotmányjogi valóság, amely az alkotmányos elvek, értékek és normák multiplikációja, valamint egy folyamatos interakció révén valósul meg különösen nemzetközi és nemzeti bíróságok között. Ezek a gyakorlatban részint mint az alkotmányos eszmék migrációja, részint mint alkotmányos párbeszéd jelennek meg. A többszintű alapjogvédelem alapvetően az Emberi Jogok Európai Bíróságának az esetgyakorlata révén valósul meg, amely jelentős hatással van a nemzeti alkotmánybíróságok határozataira, az abban foglalt érvelésekre. Jelen tanulmány néhány elméleti észrevételen, megállapításon túl, a román alkotmánybírósági esetgyakorlatból vett példákkal illusztrálja az EJEB alapjogfejlesztő hatását mind az alkotmánybíróság érvelésére, mind a jogrendszer alakulására, az alapjogvédelem hatékonyabbá tételére.

Kulcsszavak: többszintű alapjogvédelem, többszintű alkotmányosság, alkotmányos párbeszéd, alapvető emberi jogok, jogbiztonság, jogalkotó, jogalkalmazó, alkotmánybíróság.

1. A többszintű alapjogvédelem mint a többszintű alkotmányosság része. Néhány gondolat és észrevétel

A többszintű alkotmányosság ma már egy általánosan elfogadott alkotmányjogi szakkifejezés, amely elméleti szinten kellőképpen meg van alapozva, hiszen egy alkotmányjogi valóságot fejez ki.¹

Ez a valóság az alkotmányos tartalmú értékek, elvek, normák multiplikációját jelenti egy adott jogrendszeren belül. Azt nevezetesen, hogy egyrészt egyidejűleg több forrásból származó alkotmányos követelmények is megjelennek a nemzeti alkotmányozó hatalom, illetve alkotmányos rendszer számára, másrészt pedig jelent egy folyamatos és folytonos interakciót nemzeti és nemzetközi hatóságok és bíróságok, különösen európai uniós és emberjogi, valamint a tagállami alkotmánybíróságok között.

Az alkotmányos követelmények nemzetköziesedése, az alkotmányos értékek és elvek globalizációjának a konkrét gyakorlati megvalósulását a szakirodalom az *alkotmányos eszmék migrációjának* metaforájával írja le, az említett széles körű interakció folyamatát pedig az *alkotmányos párbeszéd* ugyancsak általánosan elfogadott fogalmával.

Ezek a jelzett folyamatok lényegében gyakorlati megvalósulásai a többszintű alkotmányosság – talán elvontnak tűnő, következésképpen magyarázatra szoruló, de mindenképpen alkotmányos valóságot leíró – jelenségének.

Némiképp leegyszerűsítve, de egyben összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy a többszintű alkotmányosság ott és akkor kezdődik, amikor a nemzeti alkotmányok kikerülnek saját „elszigeteltségükből” (mert egyébként nem is tehetnek mást, illetve nem is akarnak másképpen tenni), ami által nyitottá válnak a nemzetközi jog, a nyugati/európai közös alkotmányos hagyományok (például klasszikus államszervezeti elvek), az alakuló nemzetközi viszonyrendszerek, alkotmányos elvek és normák irányába, miközben igyekeznek megőrizni részint alkotmányuk identitását, részint országuk, nemzetük alkotmányos identitását is.

Ebbe a valóságba, illetve folyamatba szervesen illeszkedik az, amit többszintű alapjogvédelemnek nevezünk, és ami a többszintű alkotmányosság egy konkrét és minden bizonnyal hatékony megnyilvánulási formája.

Mindezeket a jelenségeket lényegében az európai integráció szükségszerűségként is felfogható folyamata generálja, amely maga is többszintű.

Vizsgált témánk szempontjából a *többszintű integráció*, amely kétségtelenül tartalmaz alkotmányos elemeket, ezen belül pedig államszervezeti, jogállami és alapjogokra, alapjogvédelemre vonatkozó elemeket, egyfajta európai alkotmányosságot fejez ki.

1 A témáról részletesen: Drinóczi, 2015; Drinóczi, 2016, 213–233.

Ez a gyakorlatban alapvetően három területen, három „dimenzióban” jelenik meg:

a) mint az Európai Unió szerződéses joga (*normatív szint*) és az ennek érvényt szerző EU Bíróságának (EUB) a joggyakorlata (*jurisdikciós szint*);

b) mint az Európa Tanács alapjogi rendszere, melynek fundamentuma az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE), és az ennek érvényt szerző, a részes felek számára kötelező Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) az esetjoga;

c) és végül a demokrácia és a jogállamiság elvi követelményrendszere, azaz az európai államszervezeti értékeken alapuló, közjogi berendezkedés elvi keretét meghatározó Velencei Bizottság ajánlásai, tanácsadó tevékenysége.²

Az alkotmánybíróági esetgyakorlatban (Romániában, de más európai EU/ET tagállamban is) gyakori, mondhatni rendszeres, kötelező és szinte rutinszerű a hivatkozás az európai bíróságok határozataira, illetve a Velencei Bizottság ajánlásaira. Ezzel pedig egy valós alkotmányos párbeszéd valósul meg, amit egyébként alkotmányi rendelkezések is elősegítenek.

Mintegy illusztrálásképpen említhető a román Alkotmányból az a rendelkezés, amely szerint „[a] Románia által az alapvető emberi jogokra vonatkozóan részes félként aláírt egyezségokmányok és szerződések, valamint a belső jog közötti eltérések fennállása esetén a nemzetközi előírásokat elsőbbségben részesítik, azon eset kivételével, amikor az Alkotmány vagy a belső jog kedvezőbb rendelkezéseket tartalmaz”.³ Az alapvető emberi jogokra vonatkozó nemzetközi szabályozások elsőbbsége az ezektől eltérő belső joggal szemben rendkívül fontos alkotmányi rendelkezés az alapjogok, illetve alapjogvédelem romániai érvényesülése szempontjából, és megkönnyíti az EJEB-határozatok zökkenőmentes befogadását, beépülését az alkotmánybíróági határozatok érveléseibe. Az a feltételezés, kitétel, hogy az elsőbbség elve nem alkalmazandó, amennyiben a belső jog adott alapjogok vonatkozásában kedvezőbb rendelkezéseket tartalmaz, ez éppenséggel ösztönzőleg hat a bírói alkotmányos párbeszédre.

Hasonlóképpen említhető a román Alkotmánynak egy másik rendelkezése, amely az európai integrációt olyan módon írja le, hogy ez jelenti bizonyos feladat- és hatáskörök átruházását, a többi tagállammal történő közös gyakorlását, az uniós alapító szerződések kétharmados ratifikációjával ezek alkotmányos rangra emelését, valamint a kötelező uniós szabályozások elsőbbségének elfogadását.⁴

Mindezek (bár nem kizárólagosan) alkotmányos alapját képezik a többszintű alkotmányosságnak és mindazon fentebb említett folyamatoknak, amelyek ezt az alkotmányos rendszer szerves részévé teszik.

A többszintű alapjogvédelem részint az EJEB esetgyakorlata révén valósul meg, különös tekintettel azokra az esetekre, amelyekben Románia félként volt jelen, hiszen az ezekben hozott ítéletek kötelezőek Romániára nézve, mind a parlamentre,

2 Orbán, 2022, 1–12.

3 Az Alkotmány 20. cikkének (2) bekezdése.

4 Az Alkotmány 148. cikke.

a kormányra, mind a bíróságokra és az Alkotmánybíróságra nézve, amit egyébként maga ez Egyezmény ír elő.⁵

Másrészt a többszintű alapjogvédelem megvalósul az alkotmánybíróági esetgyakorlat által is, hiszen miként a fentiekben már jeleztem, a Taláros Testület, amikor csak lehetősége van rá, hivatkozik és sokszor idézi is az EJEB határozatait, függetlenül attól, hogy Romániára vagy bármely más országra vonatkozott is az ítélet, ezzel pedig erősíti saját határozatainak érvelését, érvrendszerét.

Következésképpen az EJEB-határozatok egyfajta zsinórmértékül szolgálnak az alapjogvédelem tekintetében, egyrészt a törvényhozó és kormány számára, de a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság ítélezési gyakorlata számára is.

Ilyenformán, elsősorban az Alkotmánybíróság közvetítésével az EJEB gyakorlatának, részint jogfejlesztő, részint garanciális értéke van az alapvető emberi jogok romániai érvényesülésében.

Mindez pedig alakítja, csiszolja a konkrét alapjogok tartalmát, illetve alkalmazását is, ami komoly elméleti muníciót jelenthet az alkotmányjog-tudomány számára, végső soron azonban mégis meghatározó módon az állampolgárok számára nyújthat garanciát alapvető emberi jogaik tiszteletben tartása tekintetében.

A következőkben néhány konkrét eseten keresztül mutatom be az emberjogi Bíróság határozatainak a hatását a román Alkotmánybíróság határozatainak az érvelésére, elvi álláspontjának a kialakítására.

2. Az EJEB-határozatok hatása az alkotmánybíróági érvelésekre

Előjáróban érdemes néhány általános jellegű tényrt és megállapítást rögzíteni. Kétségtelen, hogy mind az Egyezmény (EJEE) előírásai, mind pedig a Bíróság (EJEB) esetgyakorlatának elvi megállapításai széles körben beépültek az államok belső jogába.

Ennek egyik konkrét megvalósulása az alkotmánybíróági esetgyakorlat közvetítésével történik, hiszen azzal, hogy az EJEB esetgyakorlata beépül az alkotmánybíróági határozatok érvelésébe, nemcsak részévé válik a belső jogrendnek, de hozzájárul az alapvető emberi jogok egységes értelmezéséhez, az érvelések kellő megalapozásához, következményében pedig egy hatékonyabb alapjogvédelemhez, végső soron a jogbiztonság erősítéséhez.

Egy, a témánk szempontjából szélesebb kitekintésű tanulmány többek között megállapítja, hogy „[a] nemzeti alkotmánybíróságok – az alkotmányossági kontroll során – különös figyelmet szentelnek az EJEB esetgyakorlatának és az ott kimondott tételeknek. Ezen esetgyakorlatnak az előnye, hogy – hiába jönnek a bírák eltérő jogi kultúrából – az EJEB jogi kultúráját harmónia jellemzi, így nem töredezett, hanem egységre és a konvergencia előmozdítására törekszik.”⁶ További fontos észrevétel, hogy „Az egyes nemzeti alkotmánybíróságok és

5 Az Egyezmény (EJEE) 46. cikkének (1) bekezdése: „[...] a Szerződő Felek vállalják, hogy ma-gukra nézve kötelezőnek tekintik a Bíróság [EJEB] végleges ítéletét, minden ügyben, amelyben félként szerepelnek.”

6 Nagy, 2024, 65.

*az EJEB esetgyakorlata között számos hasonlóság fedezhető fel [...]. Egyrészt az egyes alapjogok korlátozására nagymértékben hasonló standardokat alakítottak ki, [...] másrészt e bíróságok hasonló fogalomkészlettel operálnak. Szintén fontos tényező, hogy mind az alkotmánybíróságok, mind az EJEB figyelembe veszik saját, előzőekben hozott elvi megállapításait is.”*⁷

Mindezek a szempontok, illetve megállapítások jól illusztrálják az EJEB-határozatok jelenlétét, illetve beépülését különösen az alkotmánybírósági esetgyakorlatba.

Végül még egy általános megállapítás, konkrétan a román Alkotmánybíróság határozataira vonatkoztatva, hogy ezek mintegy főszabályként, amennyiben lehetséges, hivatkoznak az EJEB vonatkozó döntéseire, nem ritkán idézve, átvéve a Bíróság érveleit, különösen ennek elvi jelentőségű megállapításait.

A következőkben a román Alkotmánybíróságnak a fentiektől, azaz a rutinszerű hivatkozásktól eltérő, három teljesen, mondhatni, nem szokványos viszonyulását mutatom be, konkrét eseteken keresztül. Ezek a példák talán még jobban árnyalják az EJEB-határozatok jelentőségét és hatását az alkotmánybírósági döntésekre, érvelésekre.

A három eltérő helyzet a következő:

a) az EJEB-határozat elvi megállapításai mintegy inspirálóan, „megtermékenyítőleg” hatnak az Alkotmánybíróság érvelésére, mivel ez utóbbi továbbfejleszti, továbbgondolja ezeket a megállapításokat;

b) az Alkotmánybíróság az EJEB-határozatok hatására megváltoztatja korábbi gyakorlatát, és saját határozatát lényegében kizárólag EJEB-határozatokra alapozza;

c) az Alkotmánybíróság vitába, polémiába kerül az EJEB határozatával, nem fogadja el, tévesnek minősíti annak megállapításait, érveleit.

2.1. Az EJEB-érvelések elmélyítése, fejlesztése, kreatív alkalmazása

Az Alkotmánybíróságnak ez a sajátos viszonyulása jól kimutatható a jogbiztonság alkotmányos elvén, fogalmán keresztül, ugyanis több, teljesen különböző esetben, különböző EJEB-határozat érvelését idézve viszi tovább a gondolatmenetet, továbbfejlesztve azokat, újabb szempontokat, megközelítéseket feltárva, és anélkül, hogy szembefordulna az eredeti érveléssel, megalkotja saját elvi álláspontját.

A jogbiztonság kérdése annál is érdekesebb, mert ez, mint jogelv, nincsen tételesen megfogalmazva az alkotmányban, egyébként nem is különösebben szükséges, hiszen mint alkotmányossági követelmény, az alkotmány, illetve a jogrendszer egészére vonatkoztatható, áthatja az alkotmány egészét.

Az EJEB egyik határozatában a jogbiztonsággal kapcsolatban megállapította, hogy „a jog felsőbbségének egyik alapvető eleme a jogbiztonság, a jogi viszonyok biztonsága”.⁸ Egy másik (illetve több) ügyben pedig kimondta, hogy „[a]mint az állam meghatározott egy szabályozási/törvényi megoldást, azt világosan és koherensen kell alkalmaznia, olyan módon, hogy lehetőség szerint elkerülje a jogbizonytalanságot, a kétségeket a jogalanyok számára.”⁹

⁷ Nagy, 2024, 65.

⁸ Andone v. Románia, App. no. 54062/00, 44. pont, valamint Stanca Popescu v. Románia, App. no. 8727/03, 99. pont.

⁹ Păduraru v. Románia, App. no. 63252/00, 92. pont, valamint a Bejan v. Románia, App. no. 30658/05, 33. pont.

Alapul véve, idézve ezeket az elvi észrevételeket, az Alkotmánybíróság egy határozatában¹⁰ továbbfejlesztette, továbbgondolta ezeket az EJEB-megállapításokat. Egy utólagos normakontroll keretében végzett alkotmányossági vizsgálat tárgya a parlament által elfogadott törvénymódosítás alkotmányossága volt, amely megszüntette a parlamenti képviselők és szenátorok számára a nyugdíjkorhatáruk elérésekor járó illetményt, amely egyfajta szolgálati nyugdíj jellegű juttatásként létezett. Az Alkotmánybíróság ezt a rendelkezést, éppen a jogbiztonságra, annak hiányára hivatkozva alkotmányellenesnek minősítette.

Az Alkotmánybíróság a határozatában kifejtette: „[...] a jogbiztonság lényegében azt fejezi ki, hogy az állampolgárokat meg kell védeni az olyan veszélytől is, amely éppenséggel a jog felől jön. Meg kell védeni egy olyan jogbizonytalansággal szemben, amit a jog teremtett, de legalábbis elfogadja (mármint a jog, az adott törvény) ennek kockázatát. A személy jogbiztonsága úgy határozható meg, mint egy alkotmányos vagy alkotmányos jellegű garanciák összessége, amelyek nélkülözhetetlenek a jogállamiság szempontjából. Ennek értelmében a törvényhozónak alkotmányos kötelessége biztosítani a jog természetes stabilitását, valamint az alapvető jogok és szabadságok optimális feltételek közötti érvényesülését.”¹¹

A jogbiztonságot tehát nemcsak a jogalkalmazónak kell a törvény megfelelő alkalmazásával biztosítania, de magának a jogalkotónak/törvényhozónak is, hiszen ha a törvény rendelkezései nem teremtik meg a jogbiztonságot, akkor ez egy olyan veszély az állampolgár számára, ami annál súlyosabb, hogy a jog felől, a jogi szabályozás felől jön.

Az talán jogi közhely, hogy a jogbiztonság a jogállamiság egyik fontos, nélkülözhetetlen feltétele, mely nélkül megfelelően az alapvető emberi jogok nem érvényesíthetők.

A következő bekezdésben az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy „[...] a jogbiztonság az állam egyik alapvető értéke, amely jogállami garanciát fejez ki, és amelynek a célja, hogy az egyént védje az önkénytől, különösen az egyén és állam közötti viszonyban. Annak ellenére, hogy ez az elv nincsen az Alkotmányban kifejezetten szentesítve, mégis az elv levezethető az Alkotmány 1. cikke (3) és (5) bekezdéseiből, valamint az európai emberjogi Egyezmény preambulumából, ahogyan azt a Bíróság értelmezési gyakorlata meghatározta.”¹²

Ez az érvelés a jogbiztonság fogalmát az alapokig vezeti vissza, hiszen az egyén és állam viszonylatában az önkény elkerülésének egyik meghatározó követelményeként mutatja be.

Egy teljesen más természetű ügyben, amelyet a Nép Ügyvédje kezdeményezett a 2004. évi 554. közigazgatási bíraskodásról szóló törvény 23. cikkének utólagos alkotmányossági ellenőrzésére, az Alkotmánybíróság egy másik EJEB-határozat elvi megállapítását gondolta tovább a saját érvelésében.

Az Alkotmánybíróság ezen határozatában¹³ nem magát a kifogásolt törvényi rendelkezést minősítette alkotmányellenesnek, hanem annak a Legfőbb Semmitő- és Ítélszék által elfogadott jogegységi határozatában foglalt értelmezést.¹⁴

10 2023. évi 678. határozat, megjelent a Hivatalos Közlöny 2023. évi 1119. számában.

11 A határozat 52. pontja.

12 A határozat 53. pontja.

13 Az Alkotmánybíróság 2025. évi 208. határozata, megjelent a Hivatalos Közlöny 2025. évi 649. számában.

14 A Legfőbb Semmitő- és Ítélszék 2015. évi 10. jogegységi határozata, megjelent a Hivatalos Közlöny 2015. évi 458. számában.

Az Alkotmánybíróság egy EJEB-határozatából idézte, miszerint a jogbiztonság elve implicit módon jelen van az Egyezmény valamennyi cikkében, és a jogállam fundamentális eleme, tartozéka, az elv célja pedig, hogy biztosítsa a jogi helyzetek stabilitását és elősegítse a köz bizalmát az igazságszolgáltatásban.¹⁵ Ehhez az Alkotmánybíróság az említett határozatában a következőket fogalmazta meg:

„A jogbiztonság nemzeti jogrendszer keretében magába foglalja az alapjogok teljes körű védelmét és biztosítását, amely azt feltételezi, hogy el kell kerülni a jogi bizonytalanságot, a hatalommal való visszaélést, a hatósági önkényt és szubjektivitást (a hatóságok részéről), amelyek egyébként a hatalmat gyakorolják. A jogbiztonság az alapjogok biztosítója, és mint ilyen, önálló alkotmányos standard, másrészt az alapjogokhoz kapcsolható, társítható követelmény.”

A fenti példákban is talán jól érzékelhető, hogy az Alkotmánybíróság kreatív módon használta és értelmezte az EJEB megállapításait a jogbiztonságra vonatkozólag, olyannyira, hogy kialakította saját elvi és elméleti alapvetését, kis túlzással jogi doktrínáját a jogbiztonság fogalmával kapcsolatosan. Ez pedig immáron iránymutató a rendes bíróságok gyakorlata, illetve jogértelmezése számára.

2.2. Az alkotmánybíróági esetgyakorlat megváltoztatása az EJEB-határozatok következményeként

A konkrét ügy utólagos normakontroll során egy bíróság előtt zajló per keretében jelent meg, amelynek tárgya a jogtalanul elvett ingatlanok természetbeni visszaszolgáltatása, avagy megfelelő kárpótlása volt.¹⁶

Az alkotmányossági kifogásban a felek a 2013. évi 165. törvény¹⁷ 21. cikkének (6) bekezdését kifogásolták, abban a formájában, ahogyan az a 2017. évi 111. törvény¹⁸ szerint módosult, és amely a 2016. évi 98. sürgősségi kormányrendeletet hagyta jóvá.

A kifogás lényege azzal kapcsolatos, hogy a törvényhozó, amely kezdetben a természetbeni visszaszolgáltatást részesítette előnyben, a hangsúlyt áthelyezte a kárpótlásra, és míg korábban a piaci ár alakulását vette figyelembe, amit a közjegyzői ártáblázat (*grila notariala*) alapján állapított meg, a cikkely jelen formájában, és különösen ahogy azt a Legfőbb Semmítő- és Ítéltörvényszék 2018. évi 80. számú jogegységi határozata¹⁹ értelmezte, a kárpótlás értékét az ingatlan jogtalan elvételének az időpontjához (közel 70 évvel korábbi időponthoz) kötötte.

A felek úgy minősítették, hogy az ő és mindazok szempontjából, akik ilyen helyzetben vannak, ez nem lehet csak *méltánytalan és diszkriminatív*.

Következésképpen az eset kapcsán a törvényhozó szemléletváltásáról van szó, amit a legfelsőbb bírósági jogértelmezés is megerősített.

Előljáróban szükséges megjegyezni, és az Alkotmánybíróság határozatában erre utalt is, nevezetesen, hogy korábbi esetgyakorlatában már vizsgálta a kifogásolt 2013.

15 Lupényi Görögkatolikus parókia v. Románia, App. no. 76943/11.

16 Az Alkotmánybíróság 2025. évi 43. határozata, megjelent a Hivatalos Közlöny 2025. évi 606. számában.

17 Megjelent a Hivatalos Közlöny 2013. évi 278. számában.

18 Megjelent a Hivatalos Közlöny 2017. évi 399. számában.

19 Megjelent a Hivatalos Közlöny 2018. évi 1080. számában.

évi 165. törvény 21. cikkének (6) bekezdését, és arra a következtetésre jutott, hogy a törvényhozási megoldás a kárpótlásra vonatkozólag nem képez, nem teremt egyfajta felső határt a kárpótlás mértékének, másrészt úgy ítélte meg, hogy éppen ezáltal érvényesül a *restitutio in integrum* elve.²⁰ Következésképpen a törvényi rendelkezést alkotmányosnak minősítette, és a korábbi kereseteket mint megalapozatlanokat elutasította.

A jelen ügyben azonban az Alkotmánybíróságnak figyelembe kellett vennie az EJEB 2022. november 8-i, a *Văleanu v. Románia*²¹ ügyében hozott határozatát. Ez azt állapította meg a 2013. évi 165. törvénnyel, illetve a kárpótlás egészével kapcsolatosan, hogy ez továbbra sem kellőképpen meggyőző és koherens, illetve nem tényleges (*effektív*), valamint azt, hogy a kárpótlások az aktuális (piaci) értékhez kell kötődjenek.²²

A romániai ingatlan-visszaszolgáltatási és kárpótlási folyamattal kapcsolatosan volt korábban is elmarasztaló határozat például a *Preda és mások kontra Románia* ügyben – az EJEB 2014. március 29-i határozata –, amelyben ugyancsak a kárpótlás törvényi kritériumait, valamint az elhúzódozó eljárást kifogásolta a strasbourgi Bíróság.

Az Alkotmánybíróság jelen határozatában, teljes mértékben igazodva az EJEB határozatahoz, korábbi döntéseivel és érveléseivel ellentétben azt állapította meg, hogy a 2013. évi 165. törvény 21. cikkének (6) bekezdése sérti a tulajdonjogot biztosító alkotmányi és nemzetközi egyezményi (szerződési) rendelkezéseket.²³

Azt figyelhetjük meg, hogy a román törvényhozónak és az emberjogi bíróságnak teljesen eltérő a szemlélete a kárpótlások megítélésének kritériumáról, azaz míg a törvényszöveg ezt az ingatlan elvételekor létező (egyébként bizonytalan, nehezen megállapítható) értékhez köti, addig a strasbourgi Bíróság az aktuális, piaci értékhez közelíti. Az Alkotmánybíróság, határozata indoklásának a végén szóvá is teszi ezt a mulasztását, passzivitását a román parlamentnek, mely abban nyilvánul meg, hogy a 2022. évi EJEB-határozatot a *Văleanu kontra Románia* ügyben, amelyben újfent kimondta a Bíróság, hogy a kárpótlást az aktuális piaci értékhez kell közelíteni, a törvényhozás mindmáig nem ültette életbe, jelentős károkat okozva ezáltal az érintetteknek.

Egyébként – megítélésem szerint – tökéletesen méltányos és igazságos elbírálási megoldás nincsen, hiszen például egy elvételkor tökéletes, megfelelő működési állapotban lévő lakóingatlan értéke jóval nagyobb, mint ugyanazon ingatlannak a jelenlegi romos állapota, de ez fordítva is lehet igaz, például egy terület, ami elvételkor kültelekként nem volt különösebben értékes, idővel, a település terjeszkedésével, belső területévé (beltelekké) válva jóval nagyobb aktuális értékkel rendelkezik.

A jelen alkotmánybírósági határozat érdekessége, hogy egyrészt éppen az EJEB-határozat alapján megváltoztatta korábbi álláspontját, másrészt pedig a határozatot kizárólag az EJEB-határozat érvelésére és az abban foglalt megállapításokra alapozza. Ami kifejezetten szokatlan az alkotmánybírósági gyakorlatban, hogy ezúttal nem is

20 Az Alkotmánybíróság 2020. évi 798. határozata, megjelent a Hivatalos Közlöny 2021. évi 43. számában, valamint a 2021. évi 188. határozata, megjelent a Hivatalos Közlöny 2021. évi 704. számában.

21 *Văleanu és mások v. Románia*, App. no. 59012/17.

22 Az EJEB-határozat 262. pontja.

23 Az említett korábbi határozataiban éppen azt állapította meg, hogy a törvényi rendelkezés nem sérti magát a tulajdonjogot, hanem a kárpótlás értékének a megállapítási módját szabályozza.

hivatkozik a román Alkotmány egyetlen cikkelyére sem mint referencianormára, amit a kifogásolt és alkotmányellenesnek minősített törvényi rendelkezés megsértett volna.

Magyarán, az Alkotmánybíróság a meghozott határozatában az alkotmányellenességet kizárólag az EJEB-határozatából vezette le.

Összességében megállapítható, hogy ebben az esetben kifejezetten, de egyébként általában is az Alkotmánybíróság messzemenően figyelembe veszi a strasbourgi emberjogi bíróság esetgyakorlatát, és nemcsak akkor, amikor a román állam közvetlenül érintett, de akkor is, amikor bármilyen ügyben érvelésében mint hivatkozási alapot felhasználhatja.

2.3. Vita és egyet nem értés az EJEB határozatával (Kövesi-ügy)

Laura Codruța Kövesi a romániai Főügyészség keretében működő Országos Korruptióellenes Ügyészség²⁴ (Igazgatóság) vezető főügyésze volt 2013–2018 között. A második megbízatási idejét, amely 2016-ban kezdődött, nem tölthette ki, mert egy szövevényes fegyelmi eljárás végén a köztársasági elnök (*Klaus Iohannis*) meneszteni kényszerült. Nemcsak a menesztés/felmentés volt meglehetősen bonyodalmas, de a főügyész asszony egész hivatali, szakmai tevékenységét heves viták kísérték, a feltétel, illetve kritika nélküli helyesléstől a teljes elutasításig. E tanulmánynak nem tárgya és nem célja ezt a tevékenységet sem bemutatni, még kevésbé elemezni vagy minősíteni.

Témánk szempontjából mindösszesen egy, a személyével kapcsolatos EJEB-határozat, pontosabban annak előzményei, illetve a határozatnak az alkotmánybírósági fogadtatása, kritikája a releváns, ami vázlatos bemutatásra kerül a következőkben.

Tény, hogy a főügyész asszony két alkotmányos természetű jogi konfliktust is kiváltott, amelynek megoldása az Alkotmánybíróság elé került.

Az első esetben a konfliktus a Parlament és a Főügyészség és ennek alárendeltségébe tartozó Korruptióellenes Ügyészség között merült fel, a megkereső pedig a parlament két házának elnöke volt.

Az Alkotmánybíróság a 2017. évi 611. határozatban²⁵ lényegében azt állapította meg, hogy egyrészt létezik az alkotmányos természetű jogi konfliktus, amit a két házelnök jelzett a parlament és a főügyészség között, másrészt a konfliktust a főügyész asszony magatartása idézte elő azzal, hogy megtagadta a megjelenést egy parlamenti vizsgálóbizottsági meghallgatáson, amire egyébként a törvényes előírások kötelezték. Ezzel pedig akadályozta a parlamenti alkotmányos ellenőrző funkciójának a gyakorlásában. A parlamenti vizsgálóbizottság a 2009-es elnökválasztás során jelzett, közhatalóságok által elkövetni vélt szabálytalanságokat vizsgálta.²⁶

Az alkotmánybírósági határozat rendelkező része kimondja, hogy a főügyész asszony köteles megjelenni a parlamenti vizsgálóbizottság előtt és a vizsgált ügyben kért információkat megadni. A főügyész asszony figyelmen kívül hagyta az Alkotmánybíróság egyébként rá nézve kötelező döntését, és továbbra is elutasította, hogy megjelenjen a parlamenti vizsgálóbizottság előtt.

24 Román nevén: *Direcția Națională Anticorupție* (DNA).

25 Megjelent a Hivatalos Közlöny 2017. évi 877. számában.

26 A Parlament 2017. évi 39. számú határozata a speciális kivizsgáló Bizottság létrehozásáról.

Ezek után, de korántsem kizárólag az alkotmánybírószági határozat figyelmen kívül hagyása miatt az igazságügyi miniszter fegyelmi vizsgálatot indított a főügyész asszony ellen, melynek nyomán elkészült Jelentésében, mintegy 20 pontban fogalmazta meg a tevékenységével szembeni kifogásokat, hibákat, bírálatokat.²⁷

Az igazságügyi miniszter ezt az eljárást alkotmányos hatáskörének megfelelően teljesen szabályosan és törvényesen végezte el, ugyanis az ügyészség/az ügyészek az igazságügyi miniszter fennhatósága alatt végzi/végzik tevékenységét/tevékenységüket.

A jelentését előterjesztette a Legfelsőbb Bírói és Ügyészi Tanács²⁸ (CSM) elé, amelynek ügyészi tagozata véleményezte (egyébként negatívan), de ami nem kötelező az igazságügyi miniszterre nézve. Minekután ez az eljárási lépés is megtörtént, az igazságügyi miniszter javasolta a főügyész, Laura Codruța Kövesi tisztségéből való felmentését, amit a köztársasági elnök elé terjesztett.

Szükséges megjegyezni, hogy az igazságügyi miniszter javaslata, előterjesztése lényegét tekintve döntés volt, ugyanis az eljárás, pontosabban az Alkotmány a köztársasági elnök számára nem biztosít érdemi, tartalmi mérlegelési jogot.

A köztársasági elnök szerepe ebben az eljárásban majdhogynem formai, hiszen nem bírálhatja fölül, nem vizsgálhatja az igazságügyi miniszter döntésének tartalmi elemeit, hanem mindössze egyetlen esetben utasíthatja el a felmentést, az ezt tartalmazó elnöki rendelet kibocsátását, ha az eljárásban törvényteleniséget észlel. Amennyiben ilyen nem észlel, köteles a menesztést előíró rendeletet kiadni.

A köztársasági elnök azonban megtagadta a főügyész asszony felmentését, azzal az indoklással, hogy a Jelentésben a Korrupcióellenes Ügyészség tevékenységére vonatkozó bíráló, kritikus érvek nem eléggé meggyőzőek a javaslat (felmentés) célszerűségének az elfogadására, következésképpen nem menti fel hivatalából Kövesit.

Az elnök eljárása, magatartása egy újabb alkotmányos természetű jogi konfliktust eredményezett, ezúttal az igazságügyi miniszter (kormány) és a köztársasági elnök között.

27 A Jelentés a Korrupcióellenes Ügyészség 2017. évi menedzseri tevékenységét elemezte. Az igazságügyi miniszter 2018. február 22-én hozta nyilvánosságra a Jelentést, és jelentette be a főügyész asszony menesztésére vonatkozó törvényi eljárás megkezdését. Csak néhány a kifogásolt magatartásból: hatáskörbitorlás, meglévő hatáskörökön való túllépés, a közhatalóságok közötti kötelező lojális együttműködés elmaradása, bűnvádi eljárás, nyomozás indítása egyéni közigazgatási aktusok célzerűsége vonatkozásában, egyes kormányhatalmazatok célszerűségének a vizsgálata, alkotmányellenes, törvénytelen magatartás, ezek korrekciójának a hiánya, túlzottan autoriter és diszkrecionális magatartás, amely nincsen összhangban hivatali és hivatási státusával, a médiafigyelmet kiváltó ügyek előtérbe helyezése, méltatlan magatartás, az ügyészi hivatás etikai, szakmai minimális standardoknak a megsértése, az alkotmánybírószági határozatok, valamint a parlamenti aktusok autoritásának a megkérdőjelezése, törvénymódosító kezdeményezések, törvényhozási megoldások heves, indulatos bírálata stb.

28 Ennek a testületnek a román elnevezése *Consiliul Superior al Magistraturii*, ami szó szerinti fordításban a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa lenne, ugyanakkor a magisztratúra kifejezés magyar jelentése, tartalma bizonytalan, és semmiképpen nem tekinthető egyértelműen a bírák és ügyészek közös megnevezésének. Ezért nem szó szerinti, hanem a tartalma szerinti fordításban használok a sokkal egyértelműbb Legfelsőbb Bírói és Ügyészi Tanács megnevezést.

Az Alkotmánybíróság 2018. évi 358. számú határozatában²⁹ egyebek mellett kifejtette, hogy a köztársasági elnök nem vizsgálhatja az igazságügyi miniszter jelentésének érdemi, tartalmi részét, még kevésbé annak célszerűségét, lényegében tehát köteles felmenteni, tisztségéből visszahívni az érintett személyt. Egyetlen esetben tagadhatja ezt meg, ha az igazságügyi miniszter eljárásában törvényteleniséget észlel. Ilyenre azonban az elnök nem hivatkozott, nem utalt.

Egyébként határozatában az Alkotmánybíróság önmagára is utalva kifejtette, hogy ő maga sem vizsgálta, nem vizsgálhatja a Jelentésben foglaltakat, az ott jelzett hibákat, hiányosságokat, mivel maga az ügy, illetve az alkotmányi/törvényi rendelkezések erre nem hatalmazzák fel, hiszen két közhatóság közötti alkotmányos természetű jogi konfliktust kell vizsgálnia. Egyszerűen nincsen hatásköre fegyelmi, alkalmassági eljárásokban hozott döntések felülvizsgálatára.

Az Alkotmánybíróság az elé terjesztett ügyben megállapította, hogy az igazságügyi miniszter javaslatának, jelentésének az elutasítása a köztársasági elnök részéről, mégpedig szakmai, tartalmi megalapozatlanság miatt, alkotmányos természetű jogi konfliktust eredményezett, tehát a konfliktus létezik, és ezért egyértelműen a köztársasági elnök a felelős, mivel reális, alkotmányos szempontból elfogadható indokok nélkül blokkolt, akadályozott egy törvényes eljárást.

Az Alkotmánybíróság határozatának rendelkező részében, minekutána megállapítja a konfliktus létét, és megnevezi annak felelőseit, elrendeli, hogy a köztársasági elnök *azonnali hatállyal* adja ki a főügyész asszony tisztségéből felmentő elnöki rendeletét. Az elnök még ezek után is próbálta halasztani az ügyet, de végül is közzétette a felmentő rendeletet.

Ezek után fordult Laura Codruța Kövesi az EJEB-hez, amely egyébként nem szokványos módon, eljárási gyakorlatától jelentősen eltérően, minden bizonnyal rekordidő alatt hozott határozatot.³⁰ Ebben elmarasztalta a román államot, megállapítva, hogy az megsértette az Egyezmény 6. cikk (1) bekezdését, a tisztességes eljáráshoz való jogot, valamint a 10. cikket, a véleménynyilvánítás szabadságát.

Az EJEB-határozat kapcsán a köztársasági elnök felvetette, hogy az Alkotmánybíróságnak felül kellene vizsgálnia korábbi határozatát (esetleg vissza kellene helyezni hivatalába a menesztett főügyész asszonyt), amit azonban az Alkotmánybíróság elutasított, lévén hogy ilyen eljárás nem lehetséges sem az alkotmány, sem a törvények (például a Polgári törvénykönyv) nem biztosítanak ilyen hatáskört a Taláros Testületnek, ugyanakkor maga a felvetés súlyosan sérti a testület függetlenségét, beavatkozás az alkotmányos igazságszolgáltatás tevékenységébe.

Az EJEB-határozattal – amely részben kifogásolta az alkotmánybírósági határozatot is – ezúttal a Taláros Testület szembehelyezkedett, vitatkozott vele, és elutasította annak több megállapítását.

Az Alkotmánybíróság plénuma, reagálva az EJEB határozatára, az abban foglaltakra, egy, a saját álláspontját kifejező nyilatkozatot fogadott el, amelyben a következő tisztázó megállapításokat tette.

²⁹ Megjelent a Hivatalos Közlöny 2018. évi 473. számában.

³⁰ A keresetet 2018 decemberében nyújtották be, és az EJEB az ügyben 2020 májusában hozta meg a Romániát elmarasztaló határozatát. Kövesi v. Románia, App. No. 3594/19.

Az Alkotmánybíróság saját határozatában (amire egyébként az EJEB határozata hivatkozott) nem sértette meg az Egyezmény 6. cikkét, a tisztességes eljáráshoz való jogot. A tisztességes eljáráshoz való jog megsértése egy más jogi helyzetre vonatkozhatott, amely nincsen összefüggésben az Alkotmánybíróság által tárgyalt esettel. Az Alkotmánybíróság az ügyben nem sérthette meg a főügyész asszonynak a tisztességes eljáráshoz való jogát, hiszen ő személy szerint nem volt része, nem volt fél a konkrét jogvitában.

Az Alkotmánybíróság alkotmányos hatáskörének³¹ megfelelően egy alkotmányos természetű jogvitát, jogi konfliktust oldott meg, az egyik fél megkeresése alapján, amely két alkotmányos közhatóság (az igazságügyi miniszter és a köztársasági elnök) között merült fel. Az alkotmánybírósági határozatok általában is mind az előzetes, mind az utólagos alkotmányossági normakontroll esetén, de egyébként az alkotmányos konfliktusok megoldása esetén is, általánosan *erga omnes* hatállyal kötelezőek, illetve véglegesek, és nem lehet őket megfellebbezni.³²

Következésképpen, a főügyész asszonynak az ügyben, ebben az alkotmányos igazságszolgáltatási jogvitában nem lévén semmilyen perbeli minősége, a tisztességes eljáráshoz való joga és egyébként a véleménynyilvánítás joga sem sérült, hiszen ez objektív módon lehetséges sem volt.

Az Alkotmánybíróság, amikor közhatóságok közötti alkotmányos természetű jogi konfliktusokat old meg (miként ebben az esetben is), nem egyéni alapjogok tiszteletben tartását vizsgálja, hanem a konfliktusban lévő közhatóságok alkotmányos magatartását, amely alkotmányos konfliktust, rendszerint hatásköri vitát eredményezett.

3. Következtetések

Az Alkotmánybíróság alapvetően tiszteletben tartja az EJEB-határozatokat, azokat gyakran idézi és beépíti érvrendszerébe. Ennek következménye, hogy ezáltal az alkotmánybírósági határozatok megalapozottabbak, jogi érvelésük konzisztens.

Tendenciaként figyelhető meg, hogy míg a '90-es évek elején, vagy mondhatni az Alkotmánybíróság működésének első évtizedében a határozatok rövidek, lényegre törők, de érvelésük egyszerű és néhol hiányos volt, ez az utóbbi 15-20 évben jelentős mértékben megváltozott, ugyanis a határozatok hosszúak, konzisztensek, és érezhető az alkotmányos párbeszédnek azon jelei, miszerint sok utalás történik az EJEB, egyébként az EUB és a Velencei Bizottság határozataira, ajánlásaira is. Ezekből sok esetben akár hosszabb szövegrészek is idézésre kerülnek, ami által a határozatok könnyebben hozzáférhetőbbekké, megismerhetőbbekké válnak, az európai bíróságok határozatainak a megállapításai, esetgyakorlatuk pedig ezúton is beépül a bírósági jogalkalmazásba.

31 Az Alkotmány 146. cikkének e) pontja.

32 Az Alkotmány 147. cikkének (4) bekezdése.

Megállapítható egyfajta eltérés általában is, más európai államok alkotmánybírószágai, de kifejezetten a román Alkotmánybíróság viszonyában is, részint az EJEB, részint az EUB vonatkozásában.

Ennek kifejtése nem célja e tanulmánynak, de az megállapítható, hogy a nemzeti alkotmánybírószágok viszonya sokkal zökkenőmentesebb, természetesebb, befogadóbb az EJEB határozatainak vonatkozásában, lévén hogy ezek az alapvető emberi jogok tiszteletben tartásán örködnek, míg az EUB-bal való viszony alkalmanként kifejezetten konfliktusossá válhat, ugyanis ezek sok esetben államszervezeti kérdéseket érintenek, vagy olyan alkotmányos értékekre vonatkozó rendelkezéseket, amelyek sokkal inkább sorolhatók a tagállamok alkotmányos identitását érintő fogalomkörbe, és kevésbé a kötelező EU-jog tárgykörébe.

E némileg kitérő megállapítás után elmondható, hogy a román Alkotmánybíróság tudatosan törekszik határozatait nagy részletességgel és alaposséggal megmagyarázni, illetve döntéseinek következményeit is felvázolni, ezzel egyben „segíteni” a jogalkotó vagy éppen a hatósági és különösen a bírósági jogalkalmazó tevékenységét. Ezzel pedig az alkotmányos párbeszédnek egy másik irányát, dimenzióját nyitja meg, mégpedig a belső jogalkotó és jogalkalmazó hatóságok irányába.

Mindezenközben pedig bizonyos kérdésekben kialakítja saját doktrínáját, illetve elméleti értékű alapvetését.

Végül összegző észrevételként megállapítható, hogy az EJEB esetgyakorlata, az abban foglalt érvelések, elvi indoklások éppen az alkotmánybírószági határozatok közvetítésével járulnak hozzá az alapvető emberi jogok hatékonyabb tiszteletben tartásához és érvényesülésükhöz, mind a jogalkotási, mind a jogalkalmazási folyamatban.

Irodalomjegyzék

- Drinóczi, T. (2015) *Többszintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd. Akadémiai Doktori értekezés*. Pécs: Pécsi Tudományegyetem.
- Drinóczi, T. (2016) 'Jogrendszerek versenye és alkotmányos párbeszéd', *Iustum Aequum Salutare*, 2, 213–233.
- Nagy, G. (2024) 'Az alapvető emberi jogok védelmének konvergenciája, mint a globális alkotmányosság egyik vetülete', *Erdélyi Jogélet*, 1, 59–74.
- Orbán, E. (2022) 'Velencei Bizottság helye a többszintű alkotmányosság rendszerében és hatása a hazai alkotmányozási folyamatokra', *Közjogi Szemle*, 4, 1–12.