

PACZOLAY PÉTER

Az európai integráció előtt álló két, egymással összefüggő kihívás a bővítés és az unió jövőjéről folytatott vita. A sok felmerülő kérdés között szembe kell nézni a csatlakozás után azzal, mi lesz a magyar alkotmány helye és szerepe az európai közösségi jogrendszerben. A közösségi jog „alkotmányosításának” több évtizedes folyamatában kikristályosodott a közösségi jognak a tagállami nemzeti jogokkal szembeni elsőbbsége és közvetlen hatálya elve. A tagállamok és azok nemzeti bíróságai az Európai Közösséget döntően meghatározó elveket több-kevesebb nehézséggel tudomásul vették, a nemzeti bíróságok pedig partnerül is szegődtek mint a közösségi jogot elsősorban alkalmazó bírói fórumok. A főleg az Európai Közösség Bírósága úttörő ítéleteinek és nyomásának hatására kialakult helyzet jogelméleti következménye, hogy az uniós tagállamok területén két jogrendszer érvényesül egyidejűleg, a hazai és a közösségi. Ez elentmond az állam- és jogelmélet azon hagyományos tételének, hogy egy állam területén csak egy jogrend érvényesülhet. Ugyancsak ellentmond annak a szintén általánosan elismert tételnek, hogy a jogot az állam alkotja, tehát minden jogrendszer mögött áll egy azt alkotó és kikényszerítő állam. Senki sem vitatja, hogy az Európai Közösség vagy az Európai Unió nem állam, a közösségi jog mégis kényszerítő jogrendként érvényesül. A kialakult helyzet jogelméleti tisztázatlansága bizonyos határig nem zavarja a közösségi jog pragmatikus alkalmazhatóságát, adott esetben viszont szembe kell nézni vele. Ilyen eset az épp most körvonalazódó „európai alkotmány” (alkotmányos szerződés) mibenlétének tisztázása.

Hasonlóképp beleütközünk a fenti jogelméleti kérdésekbe – a nemzeti jog felől nézve – az unióhoz történő csatlakozáskor. Ugyanis a közösségi jog tagállami joggal szembeni elsőbbségének pragmatikusan érvényesülő elve nem ad egyértelmű választ a közösségi jog és a tagállami alkotmány viszonyának kérdésére. E kérdés eldöntése szempontjából lényeges, hogy az alkotmány miként viszonyul általában a nemzetközi szervezetekhez, közelebbről az Európai Unióhoz, esetleg a közösségi jog elsőbbségének kérdéséhez. Az ugyanis kétségbenvonhatatlan, hogy az európai integrációt szuverén államok hozták létre, és a most csatlakozó országok mindegyike, köztük Magyarország is, szuverén állam. Az államalkotó nép által az államra ruházott egységes és oszthatatlan főhatalmat érintő kérdésről van tehát szó. A közösségi jog érvényesítésében döntő szerepet játszó luxembourgi bíróság szerint a csatlakozás tényével az egész problematika zárójelbe tehető ugyan, a nemzeti alkotmá-

nyok felől nézve azonban korántsem egyértelmű ez az avantgárd álláspont. Az állam alapszabályának való megfelelés először a közösséghez csatlakozás demokratikus legitimitációja miatt is szükséges (amit ugyan részben kiválthat a csatlakozásról rendezett népszavazás), másodsor a későbbi alkotmányos (alkotmánybírósági) viták megelőzése érdekében. A tagállamok bíróságai nem fogadták el feltétel nélkül az Európai Bíróság azon álláspontját, hogy a közösségi jog előtt a nemzeti alkotmányoknak is fejet kell hajtaniuk. A bíróságnak az Internationale Handelsgesellschaft-ügyben (1970) kifejtett álláspontja szerint a közösségi jog érvényesülését nem érintik azok az állítások, hogy az adott intézkedés ellentétes az állam alkotmányával.

Sok jelenlegi uniós ország alkotmánya csak általános felhatalmazást tartalmaz a hatáskörgyakorlás nemzetközi szervezetekre történő átruházásáról (Dánia, Hollandia, Görögország, Luxemburg, Olaszország, Spanyolország, Svédország). Más országok alkotmányai kifejezetten az Európai Közösségre vagy az Európai Unióra vonatkozó szabályokat tartalmaznak (Ausztria, Belgium, Franciaország, Finnország, Írország, Németország, Portugália). A közösségi jog nem azonos természetű a nemzetközi joggal, azonban a belső jog és a nemzetközi jog monista vagy dualista természetéről valamely államban vallott felfogás befolyásolja a közösségi jog megítélését is. A hagyományosan monista felfogást valló országokban (a Benelux államok, Franciaország, Spanyolország) könnyebben elismerik a közösségi jog elsőbbségét a belső jogrend, akár az alkotmány fölött is. A jóval nagyobb számú többi országban, melyek a dualista felfogást követik, a belső jog és a közösségi jog viszonya két, egymástól különálló, noha összekapcsolódó és együttműködő jogrendszer kapcsolataként jelenik meg.¹

Az Egyesült Királyság, melynek nincs kartális alkotmánya, az Európai Közösségről szóló törvényben szabályozza a vonatkozó kérdéseket. Ez egyebek mellett kimondja – más országoktól eltérően – a közösségi jog kikényszeríthetőségét, vagyis hogy az elismert és hozzáférhető legyen, lehetővé kell tenni érvényesülését és betartását (2. §). Az angol jogban ez logikus, mert nem alkotmányi szabályról van szó. Kétséget érthető, hogy a magyar csatlakozási klauzula előkészítése során is komolyan felmerült hasonló rendelkezés alkotmányba építése.

Az uniós csatlakozás miatti alkotmánymódosítás hazai előkészítése során a következő alternatívák álltak a jogalkotó előtt: 1. A csatlakozási klauzulához kapcsolódva az alkotmányba kerül egy olyan rendelkezés, amely kifejezi, hogy az Európai Közösségben és az Európai Unióban tagállamként való részvétellel az alapító szerződéseknek és az abból eredő elveknek megfelelően érvényesülnek a közösségi jogi aktusok.

2. Alkotmányi szinten nem történik utalás a közösségi jog érvényesülését meghatározó elvekre (például a közösségi jog elsődlegességére). 3. A csatlakozási klauzula helyett a csatlakozási szerződést kihirdető törvény jelenítené meg a közösségi jog elsődlegességét és a jogalkalmazók kötelezettségét a belső jog közösségi jognak megfelelő értelmezésére. 4. Az alkotmány tartalmazná a közösségi jog elsődlegességének tételét úgy, hogy egyben a közösségi joggal összeegyeztethető módon kerülne korlátozásra az Alkotmánybíróság hatásköre.²

A magyar alkotmánybírósági gyakorlatból nem következtet automatikusan az általános integrációs (csatlakozási) klauzula szükségessége. Sokkal inkább arról volt szó, hogy a csatlakozásra általában felhatalmazást adó integrációs klauzula révén a csatlakozást követően a demokratikus legitimitáció követelménye teljesüljön az Európai Közösség közhatalom-gyakorlása tekintetében.

Ennek megfelelően azért volt szükséges a csatlakozási klauzulának a magyar alkotmányba való felvétele, hogy az általános alkotmányi felhatalmazás eleget tegyen az Alkotmánybíróság 30/1998. (VI. 25.) AB határozatából eredő követelménynek, és alkalmazási területén az alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdéseinek rendelkezéseivel – vagyis a független, demokratikus jogállam és a népszuverenitás elvével – összefüggésben is alkotmányos jogalapot teremtsen a közösségi közhatalom-gyakorlásra. Az Alkotmánybíróság szerint az „Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdései alapján általánosan irányadó követelmény, hogy a hazai jogalkalmazásban a hazai jogalanyokkal szemben érvényesíthető minden közjogi norma a népszuverenitásra visszavezethető, demokratikus legitimitáción alapuljon”. A demokratikus legitimitáció előírása szerint pedig a Magyar Köztársaságban alkalmazandó jogi normákkal szemben követelmény, hogy „azok megalkotása a közhatalom végső forrására visszavezethető legyen”.³

Továbbá integrációs klauzula hiányában nehezen volna kikerülhető a közösségi jog kontrollja a magyar alkotmány szabályai alapján, hiszen az alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésének érvényesülése a közösségi jog esetén is vizsgálható lenne. Ez viszont az Európai Közösség Bíróságának gyakorlata szerint a közösségi jog elsőbbségével összeegyeztethetetlen. A Simmenthal-ügy (1978) óta az Európai Bíróság gyakorlata, hogy a nemzeti bíróságnak mellőznie kell a közösségi joggal ellentétes nemzeti jogszabályok alkalmazását. Ehhez nem szükséges, hogy a nemzeti bíróság kérje vagy megvárja, míg törvényhozási úton vagy más alkotmányos eszközzel az ilyen jogszabályt előbb hatályon kívül helyezték. A fenti érvek alapján megnyugtató, hogy végül alkotmányi szinten nem történt utalás a

közösségi jog érvényesülését meghatározó elvekre, különösen nem a közösségi jog elsődlegességére.

A politikai és szakmai csaták után 2002. december 17-én elfogadott csatlakozási klauzulából⁴ a következő feltételek és felhatalmazások emelhetők ki:

a) nemzetközi szerződés alapján (és nyilván annak keretei között)

b) az Európai Unióban tagállamként való részvétel érdekében (ezzel megőrizve a tagállami önállóságot, nem olvadhat föl államfőlötti politikai alakulatban)

c) az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez

d) szükséges mértékig (ez lényeges korlátozást tart fenn)

e) egyes hatáskörök (vagyis nem a szuverenitást, hanem annak egyes hatásköreit ruházza át)

f) többi tagállammal közös gyakorlása,

g) illetve az unió intézményei útján történő önálló hatáskörgyakorlás válik lehetségessé alkotmányosan.

Megjegyzem, ez utóbbi két feltételt az Igazságügyi Minisztérium által 2003 áprilisában előkészített újabb alkotmánymódosítás tervezete összevonná abba a formulába, hogy „egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit az Európai Unió intézményei útján a többi tagállammal közösen gyakorolhatja”, ami abból a felismerésből fakadhat, hogy az átruházott hatáskörök gyakorlására logikusan az uniós intézményekben kerül sor, és nem azokon kívül, az uniós intézményekben történő hatáskörgyakorlás áttételesen a többi tagállammal közösen történik.

A klauzula egyes elemeinek értelmezése a jövőben valószínűleg még sok izgalmas vitát eredményezhet, különösen invenciózus alkotmánybírósági hozzáállás esetén, legyen szó a nemzetközi szerződés keretfeltételéről, a közös hatáskörgyakorlás mibenlétéről, a korlátok megvonásáról, a „szükséges mérték” meghatározásáról. Külön értelmezés tárgya lehet az EK-szerződés 10. cikkében foglalt „hűségklauzula”-ból eredő köteleességek körének meghatározása. De az egyelőre még nem valóságos jövő szempontjából felmerülhet a magyar alkotmány viszonya ahhoz az „európai alkotmány”-jellegű dokumentumhoz, amely a konvent munkája eredményeként születhet meg.

Az európai alkotmány lehetősége és szükségessége elég régóta előkerül tudományos dolgozatokban és az Európai Közösség intézményeinek hivatalos állásfoglalásaiban. A gyakorlatban kétféle választ találhatunk: az Európai Bíróság szerint az uniónak van alkotmánya, és ez a közösséget alapító szerződés. Ezt a bíróság döntésében ki is mondta: „az Európai Gazdasági Közösség a jog uralmán alapuló közösség, olyannyira, hogy sem tagállamai, sem intézményei nem kerülhetik el annak vizsgálatát, hogy az általuk alkalmazott intézkedések összhangban állnak-e az

alapvető *alkotmányos kartával, a szerződéssel*”.⁵ 1991-ben a bíróság megerősítette ezt az álláspontját: „Az EGK szerződés, noha nemzetközi egyezmény formájában kötötték, mégis *a jog uralmán alapuló közösség alkotmányos kartája*.”⁶

Az Európai Parlament álláspontja szerint viszont az uniónak nincs alkotmánya, pedig szüksége lenne rá. Ezt az álláspontot osztotta az 1993. évi európai alkotmánytervezetet készítő szakértői csoport, a European Constitutional Group is. Megemlíthető még a firenzei székhelyű European University Institute tanulmánya, mely az alapszerződések átalakítását javasolta 2000 májusában.

Maga az unió a belga elnökség alatti Európai Tanács laekeni nyilatkozatában határozta el 2001. december 15-én „az európai állampolgárok alkotmányának” megalkotását. Ez az egyik lehetőségként került elő a szerződések egyszerűsítése vagy újraszervezése mellett. A nyilatkozat azonban csak kérdéseket fogalmazott meg az alkotmány esetleges alapvonásairól, az unió közös értékeiről, a polgárok jogairól és kötelesegeiről, a tagállamok és az unió kapcsolatáról.

2002. február 28-án összeült Brüsszelben az Európa jövődől politikai és jogi építményét meghatározó alkotmányozásra hivatott konvent.⁷ A testület munkája e sorok írásakor tevékenysége rövidre szabott idejének végéhez közeledik. A remények szerint megbízatása lejártával egy „alkotmányos szerződés” tervezetét teszi le, ami a 2002. október 28-ai plenáris ülésen előterjesztett előzetes tervezet szerint meghatározná az unió alkotmányos szerkezetét (állampolgárság, alapvető jogok, hatáskörök, intézmények, döntéshozatali eljárások, demokrácia, külpolitika, uniós tagság); részletezná az uniós politikákat és megvalósításukat. A konvent eddigi munkája sok, korábban talán nem is remélt eredményt ígér, köztük az alapjogok Nizzában, 2000-ben elfogadott, eddig jogilag nem kötelező kartájának beépítését az alkotmányos szerződésbe, a jogalkotás rendkívül bonyolult eljárásának egyszerűsítését, az unió és a nemzeti parlamentek viszonyának tisztázását. Ez utóbbi nyilván kihat a tagállami szuverenitás és az unió jogállása közti viszony tisztázására. A legnagyobb – akár a konvent egész munkáját megtorpedózó – vitákra a jelenlegi állás szerint az intézményi résznél számíthatunk. A konvent tevékenységének eredményéről a várhatóan 2003 őszén kezdődő kormányközi konferencia dönt.

A konvent 2003. február 6-án tette közzé a tervezet első tizenhat cikkelyét, amely rögtön az első mondatban kimondja a föderalizmus szót („That F-word”, ahogy a The Economist másnap kommentálta). A The Economist idéz egy dán euroskeptikust, aki szerint a konvent tervezete alapján az Európai Unióban az integráció mélyebb lesz, mint az Egye-

sült Államokban. Akármilyen is legyen az egész folyamat eredménye, az európai alkotmánnyal kapcsolatos elméleti kérdések nem veszítik érvényüket.

Mi az alkotmány? Többször leírtam már, hogy az alkotmány az intézmények és elvek olyan rendszere, melynek az azt konstituáló „nép” elkötelezett, és amely legalábbis közel híven tükrözi elképzeléseit. Az alkotmányozás akkor folytatható le értelmesen és eredményesen, ha tudjuk, mely értékeknek elkötelezett a társadalom, például valamely igazságosságelméletnek. A második lépcsőben fel kell tárni, hogy ezeket az értékeket milyen politikai intézmények valósítják meg. Végül nem kevésbé lényeges, hogy működtethetők-e az intézmények megfelelően, vagyis van-e megfelelő társadalmi háttérük. Lehetséges-e ennek a hangzatos tételnek az elérése európai szinten? Akkor szélesíthető társadalmi – európai – méretűvé az alkotmányozás, ha van rá társadalmi igény.

A későbbi alkotmányok és az elméletek alapjául szolgáló alkotmány az 1787. évi amerikai szövetségi, azaz föderális alkotmány. És ezt az analógiát nem lehet elintézni azzal, hogy Amerika és Európa teljesen eltér egymástól (önként vállalt bevándorlás, tudatosan választott identitás, multikulturalizmus, etnikai és nyelvi sokszínűség a tengerentúlon⁸), ugyanis az 1780-as évek amerikai lakossága viszonylag homogén, európai származású volt. Nem az Egyesült Államok mai etnikai összetételéből kell kiindulni, hanem az alkotmányozás idején fennálló helyzetből. Ezt rendkívül éleslátón és máig ható érvénnyel világítja meg a *Föderalista* című cikkgyűjtemény, melyben az amerikai alkotmány alapító atyái közül Madison, Hamilton és Jay érvel a föderális alkotmány mellett.⁹ A laza konföderációt bíráló alapító atyák a tagállamok „fennmaradó szuverenitásától” írnak, a szövetségi és a tagállami kormányzat „egymásmellettiségéről”. A tagállami szuverenitás és az unió felsőbbbsége között bizonytalankodókat Hamilton így ostromozza: „A jelek szerint az emberek váltig egymással összeegyeztethetetlen és kibékíthetetlen dolgokra törekednek: a szövetségi hatalom növelésére az egyes államok hatalmának csökkentése nélkül; az unió szuverenitására a tagállamok teljes függetlenségével egybekötve. Végző fokon úgy látszik: vakbuzgón imádják az *imperium in imperio* nevezetű politikai szörnyet.”¹⁰

A föderális amerikai alkotmány szolgált továbbá az európai nemzetállami alkotmányok mintájául. E nemzetállami alkotmányokat veti aztán össze a tudományos elmélet és a politikai-jogi gyakorlat is az eddigi hipotetikus európai alkotmány koncepciójával.

A föderalizmus a hatáskörök megosztását jelenti a tagállami egységek és a szövetség között; a föderalizmusban párhuzamosan és egyidejűleg két joghatóság érvényesül egy területen, mégpedig a központi kor-

mányzat és jog elsőbbségével. Lényege a megosztott szuverenitás. Nagyobb egységbe foglalja a részeket, de meghagyja azok autonómiáját. Ez kényes egyensúlyú szerkezet, és ez teszi izgalmassá a föderációk történelmi és jelenkori tapasztalatait. A föderalizmus filozófiája három elv elegye: a kisebb részekből összetevődő egység, a részek autonómiája és a résztvevők érdekeinek megfelelő képviselete (ennek elemei az egyes tagállamok érdekei, a tagállamok egyes csoportjainak – például kicsik vagy nagyok – érdekei, esetleg valamennyi tagállam érdeke, és a szövetségi érdek kényes egyensúlya). A föderalizmus keletkezését tekintve lehet a korábban önálló részeket egységesítő integratív (Amerikai Egyesült Államok, Svájc, Európai Unió), vagy devolutív, amikor a korábban egységes, unitárius állam hatásköreit megosztják annak alkotórészei között (Belgium, Kanada).¹¹

Az Amerikai Egyesült Államok és az Európai Unió alkotmányos berendezkedése közötti alapvető különbség a két rendszer demokratikus legitimációjában van. Az amerikai alkotmány úgy kezdődik, hogy „Mi, az Egyesült Államok népe...”, ami világossá teszi, hogy az alkotmányban szabályozott hatalom a néptől ered. Az uniós szerződés preambuluma viszont azt tűzi célul, hogy „az európai népek egyre szorosabb egységének alapjait lerakják”, tehát szó sincs egyetlen európai népről, hanem épp az európai népek különbözőségét említi. A német Alkotmánybíróság az uniós szerződés alkotmányosságát vizsgáló híres-hírhedt Maastricht-döntésében le is csapott erre, és nyomatékkal hangsúlyozta, hogy „az uniós szerződés államok szövetségét hozza létre az (államok formájában megszervezett) európai népek egyre szorosabb egységének megvalósítására, és nem az európai népen alapuló államot”.¹² Sőt, a német Alkotmánybíróság nem is alkotmánynak tekinti a maastrichti szerződést, hanem nemzetközi szerződésnek, nem egy nemzet vagy állam alapelveiről szóló alkotmánnyal foglalkozik, hanem a szuverén államok közötti nemzetközi szerződés alkotmányosságának vizsgálatára tartja fenn magának a jogot. Ez annyiban vitatható, hogy – mint ezt fentebb már említettem – a római szerződés „alkotmányosítási” folyamaton ment át, és mindenképp több, mint közönséges nemzetközi szerződés.¹³

A német alkotmányjogászok által leginkább hangsúlyozott különbség egy állam alkotmánya és a lehetséges európai alkotmány között a nép (*Volk* vagy *demos*) hiánya ez utóbbi mögött. Nem a tagállamok akadályozzák az európai dimenzió kiteljesedését, hanem az európai kollektív identitás és a transznacionális diskurzus hiánya.¹⁴ A bármilyen (etnikai, politikai, nyelvi,

kulturális, vallási) egységen alapuló európai nép nemléte e szerzők szerint súlyos következményekkel jár.

Egyrészt nincs az alkotmányt konstituáló nép, nincs nép, mely a hatalom forrása lenne, és parlamenti népképviselőt sincs nép nélkül. Ez meghatározza a közösségi intézményrendszer és súlyos demokratikus deficitet okoz.

További eltérés az alkotmányokhoz képest a kompetencia-kompetencia (*Kompetenz-Kompetenz*) hiánya, vagyis az Európai Közösségnek nincs

hatáskört létrehozó hatásköre, mert csak olyan körben rendelkezik felségjogokkal, amelyben a tagállamok azt átruházták rá. Ahogy a német Alkotmánybíróság Kloppenburg-ítéletében is hangsúlyozta, „mindig is a tagállamok voltak a szerződések urai”.¹⁵

Az intézményi reformok fontos előrelépést jelenthetnek; növelhetik az Európai Parlament szerepét, a szubszidiaritás elvét tartalommal tölthetik ki, egyszerűsíthetik a jogalkotási eljárást, az alapjogi kartát beépíthetik a szerződésbe. E jelentős eredmények ellenére az európai alkotmány – bármilyen formát öltön is – nem felel meg az állami alkotmányokkal szembeni elvárásoknak. Ezért a nemzeti alkotmányok mint a demokratikus legitimáció forrásai még jó ideig fontos szerepet kell hogy játszanak.

A hagyományos nemzetállami szuverenitástól a föderáció felé haladás folyamata azonban visszafordíthatatlannak tűnik. Az Európai Közösség Bírósága valójában már 1964-ben kimondta, hogy „a nemzetközi szerződésekkel ellentétben az EGK szerződés saját jogrendszert alkotott, [...] a tagállamok korlátozták szuverén jogaikat”.¹⁶ A bíróságnak ez a tétele akkor inkább program volt, most már azonban ténymegállapítás is. A főhatalom – a megosztott szuverenitás föderális tanának megfelelően – részben a közösségi intézményeket illeti meg.¹⁷ Kérdés azonban, hogy hol fognak húzódní a hatáskörök megosztásának határai. Ezt is jelentős mértékben befolyásolja az unió demokratizálásának léptéke, ami, mint láttuk, nemcsak elhatárolás, hanem determinációk meghaladásának kérdése is. Ezért a fokozatosan kialakuló föderáció demokratizálása a lényegi kérdés, amit – paradox módon – a korlátozott szuverenitású tagállamoknak kell előmozdítaniuk és felügyelniük.

JEGYZETEK

1. Antonio Baldassare, in *Diritto comunitario europeo e diritto nazionale*. Atti del seminario internazionale, Roma, Palazzo della Consulta, 14–15 luglio 1995, Milano, Giuffrè, 1997, 10.

Az egyes országok megoldásainak részletes elemzését lásd Koen Lenaerts, Piet Van Nuffel: *Constitutional law of the European Union*, London, Sweet & Maxwell, 1999, 514.

2. *Tézisek az Európai Unióhoz történő csatlakozásunkkal összefüggésben az alkotmány és a jogalkotási törvény módosításáról* (IM/EUR/2002/TERVEZET/287/12.), Budapest, 2002. július.
3. 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 233.
4. Alkotmány 2/A. § (1).
5. C-294/83. *Parti écologiste „Les Verts” versus European Parliament*, ECR (1986) I-1339.
6. Opinion-1/91, Opinion of the Court of 14 December 1991, ECR (1991) I-6079.
7. Budapesten egy konferencia már másnap, a konvent első munkanapján értékelte az európai alkotmány lehetőségét. Lásd *Egy európai alkotmány felé*, Budapest, Faludi Akadémia–OCIFE, 2003.
8. Például Manfred ZULEEG: *What holds a Nation together? Cohesion and Democracy in the United States of America and in the European Union*, The American Journal of Comparative Law, 1997, 505–526.
9. Alexander HAMILTON, James MADISON, John JAY: *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról*, Budapest, Európa, 1998.
10. *Uo.*, 127.
11. Koen LENAERTS: *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism*, The American Journal of Comparative Law, 1990, 205, 206.
12. BVerfGE 89, 155, 188 (1993).
13. Steve J. BOOM: *The European Union after the Maastricht decision. Will Germany be the „Virginia of Europe?”*, The American Journal of Comparative Law, 1995, 177, 209.
14. Dieter GRIMM: *Does Europe Need a Constitution?*, European Law Journal, 1995, 295. (magyarul: *Kell-e alkotmány Európának?*, in *Alkotmányelmélet és európai integráció*, Budapest, Szent István Társulat, 2003, 52–82).
15. BVerfGE 75, 242.
16. C-6/64. *Costa versus ENEL*, ECR [1964] 585.
17. Stefan OETER: *Föderalismus*, in *Europäisches Verfassungsrecht*, Hrsg. Armin VON BOGDANDY, Berlin, Springer, 2003, 92.

CHRONOWSKI NÓRA PETRÉTEI JÓZSEF

Az unióval kapcsolatos jogi viták mögött legtöbbször politikai felfogásbeli különbségek húzódnak meg, és bár a jog képes megtalálni azokat a megoldási formákat, amelyek az unió fejlődése számára optimálisnak tekinthetők, ezek csak annyiban rögzít-

hetők, amennyiben megvan az alapjukat képező politikai megegyezés. Az alkotmányozás szükségességének megítélése, megalkotásának módja, az ettől várt problémamegoldási lehetőségek mind-mind feltételezik az unió jövőjére vonatkozó alapvető politikai megegyezés létét. Ez azonban meglehetősen nehéznek tűnik, mivel azok a kérdések, amelyek az unió továbbfejlesztésével kapcsolatban az eltérő jogi megoldások formájában és a jogi szabályozás jellegének különbözőségében jelennek meg, alapvetően visszavezethetők az egyes tagállamok eltérő politikai törekvéseire. Ebből az aspektusból vizsgálandó az unió – és a közösség – jogi természete, a szuverenitás – vagy másképpen a hatáskör-átruházás – kérdése, de magának az uniónak a fejlesztési perspektívája is. Államszövetség vagy szövetségi állam lesz-e? A gazdasági együttműködés elmélyítését a politikai integráció intenzív erősödése követi-e? Avagy az unió alapvetően marad az, ami jelenleg is: sajátos szupranacionális jellegű szervezet, illetve jogközösség, amely nem számol – legalábbis a közeljövőben – a közös európai államiság kialakításának perspektívájával. Éppen ezért az unió jövőjéről folyó vita szükségképpen megelőzi és keretbe foglalja az európai alkotmányra irányuló felvetéseket. Az integráció finalitásának rögzítése és a fejlesztési irány megválasztása után lehet választ adni arra, milyen legyen az az alkotmány, amely eszközként szolgálhat a szorosabb közösséggé válás folyamatának elmélyítéséhez.

Az európai szintű alkotmányozásra vonatkozó politikai megegyezést követően sem egyértelmű a végeredmény, mivel számos tényező alkalmas arra, hogy a konszenzust a politikai kompromisszum irányába mozdítsa:

– A tagállamok különbözőképpen ítélik meg az unió, illetve közösség *jövőjét*: egyesek az együttműködés erősítését, a politikai unió kialakítását szeretnék, azaz szövetségi állammá (föderációvá) való átalakulásra töreksenek, míg más tagállamok nem kívánják az együttműködés jellegét megváltoztatni. A tagállamoknak tehát különböző elképzeléseik és politikai szándékaik vannak az integrációs folyamat finalitását illetően.

– Szerepet játszik az adott tagállam saját *alkotmányfelfogása*, ami nemcsak az írott, kartális alaptörvény szükségességét, hanem megalkotásának módját is befolyásolja.

– Az alkotmány lehetséges tartalmát irányadó módon alakítja az egyes tagállamok saját *államkonceptiója*,¹ de természetesen az is, hogy milyennek látják az unió jövőjét – pusztán gazdasági vagy pedig szorosabb, politikai együttműködést látva benne: nem mindegy ugyanis, hogy a leendő alaptörvény milyen szervezeti konstrukciót és döntéshozatali mechanizmust konstituál.

– Figyelembe veendő az a tény, hogy maga az integráció hibrid jelenség: már nem konföderáció és még nem tisztán nemzetek feletti alakulat, már rendelkezik részleges nemzetközi jogi jogalanyisággal, de még nem tekinthető szuverén entitásnak, működésére nézve pedig megállapítható, hogy három modellt ötvöz, a tradicionális kormányközi, a sui generis közösségi, illetve a szupranacionális centralista modelleket.²

Az említett divergenciák ellenére az állam- és kormányfők laekeni nyilatkozata 2001 decemberében mandátumot adott a következő év februárjában létrehozandó alkotmányozó gyűlés számára abból a célból, hogy teremtsen meg a keleti kibővítés és az egyidejű mélyülés kettős kihívása előtt álló Európai Unió alkotmányos alapjait.³ A deklarációban rögzített célok teljesíthetőségét az is támogatja, hogy az összeurópai alkotmány megalkotásának gondolata nem új keletű, és több forrásból táplálkozik. Egyfelől előzményének tekinthető az a bírói alkotmányos szerződéselmélet, amely az Európai Bíróság esetjogában az 1980-as évek óta markánsan formálódik és lépésről lépésre gazdagodik.⁴ Másfelől mind az európai intézmények, különösen az Európai Parlament, mind magánszemélyek és szervezetek számos, az euroföderalista elmélet alapján álló kartális alkotmánytervezetet készítettek elő.⁵

Az alkotmányozó gyűlés produktumainak értékelése előtt indokoltnak látszik rögzíteni, hogy milyen követelmények támaszthatók elméleti síkon a föderalista stílusú, valóban nemzetek feletti alkotmánnyal szemben:

– A szupranacionális alkotmány *szerződéses* jellegű, vagyis az unió összes tagállama akaratgyűzőségének eredményeként jön létre, továbbá közvetlenül az unió népei, illetve az uniós polgárság politikai akaratát által legitimált.

– *Szövetségi* alkotmányként vállalja az integráció föderális karakterének tisztázását és újradefiniálását, melynek keretében körvonalazza annak jövőbeli felépítését mint policentrikus, a tagállamok cselekvési terével szorosan összefonódott és alakítható, újszerű felségjogi hordozót. E struktúraelv meghatározása érdekében azonban le kell mondani az unió hierarchikus felépítéséről a hagyományos államjogi és szervezeti jogi értelemben.

– Az *integrációs* és *stratégiai* funkció alapján az alkotmány a közösséggé válás erősítésére és az európai integráció elmélyítésére vonatkozó célokat és eljárásokat azért foglalja magában, hogy „Európa népeinek egyre szorosabb unióját” kieszközzölje. Ennek érdekében meghatározza a közösséggé válás útját, rögzítve a célokhoz rendelt időtartamokat és etapokat. Az alkotmánynak a teljesen integrált Európai Unióval

számolva a befejezésére vonatkozó menetrendet is tartalmaznia kell.

– Ugyanakkor *komplementer*, azaz a tagállami alap törvényeket *kiegészítő* alkotmányról lenne szó, amely az Európai Unió materiális és strukturális homogenitása értelmében támogatja, de nem előzi meg azokat.⁶

Ehhez képest a megalkotás alatt álló alkotmány-szerződés⁷ félúton áll a klasszikus értelemben felfogott államhoz kapcsolt alkotmány és a hagyományos nemzetközi szerződés között. A konvent nem tekinthető igazi alkotmányozó hatalomnak, mivel nem az integrációs szervezet alapító szerződésai konstituálják és nem azok foglalják magukban az alkotmányozás formai és tartalmi szabályait. A gyűlés mandátuma nem terjed ki az európai alkotmány elfogadására, hanem az általa kidolgozott alternatívák közül a 2004-re előírányozott kormányközi konferencia keretében az állam- és kormányfők választanak, egységes javaslat esetén pedig elfogadják vagy elvetik azt. Az integráció alkotmányozó hatalmának letéteményesei tehát továbbra is a tagállamok, nem pedig az európai polgárok összessége.

A formálódó szövegtervezet átláthatóbbá teszi a döntéshozatali rendszert, egyértelműen rögzíti a jogi eszközök számát, egymáshoz való viszonyát, definitívebb az unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás tekintetében, a szubszidiaritás és arányosság elveinek következetes érvényesülése érdekében monitoring rendszert vezet be, egységesíti az intézményrendszert, továbbá az alkotmányos szabályok részévé teszi az unió által elismert és védett emberi és polgári jogokat. Azonban a föderalista elemek csak a közösségi modell keretében erősödnek meg, és még bizonytalan, hogy ha a pillérrendszer felszámolásra kerül, akkor a politikai együttműködések különböző területein mennyiben marad a konszenzusos kormányközi mechanizmus.⁸ Mindezekre tekintettel maga az európai alkotmányszerződés vélhetően nem jelent majd új államalapító aktust vagy radikális elmozdulást a szövetségi struktúra felé. Ebből következően nem keletkeztet szuverén entitást, de az integrációs szervezet sui generis sajátosságait és szupranacionalitását várhatóan fokozza.

A szuverenitás fogalmával kapcsolatban érdemes előrebocsátani, hogy a meghatározási kísérletek tudományági, történeti és politikai körülmények függvényében igen nagy szóródást mutathatnak. Még az alkotmányjog-tudomány is megosztottnak tekinthető abból a szempontból, hogy különbséget tesz-e a szuverenitás egységes és oszthatatlan, államhoz kapcsolt felfogása, illetve a szuverenitás oszthatóságának koncepciója között. A jogi fogalmak és elméletek azonban soha nem lehetnek merevek és örök érvényűek,

mivel figyelembe kell venni az alapul szolgáló és keretet adó társadalmi, gazdasági és politikai változásokat, amelyeken belül a jog mint eszköz működik. Az európai integráció fejlődési irányára tekintettel ma egyértelműen a *megosztható és többelemű szuverenitás-fogás* tűnik tarthatónak, amely figyelembe veszi, hogy a nemzetközi együttműködési formák mellőzhetetlen elemei a társadalmak együttélésének és interakcióinak, továbbá az egyén kibontakozásának és érvényesülésének természetes dimenziói.

A szuverenitásnak az európai integráció keretében történő újszerű meghatározásánál figyelembe kell venni közösségi jogi oldalról a tagállamok nemzeti identitása, az egyedileg átruházott hatáskörök elve fordulatokat, a tagállami alkotmányjog szemszögéből pedig a – főként alkotmánybíráskodási érvként, de gyakran kormányzati politikai érvként alkalmazott – szuverenitásvédelmi garanciákat.

A modern, demokratikus alkotmányok a szuverenitás *három vetületét* nevesítik: a népszuverenitást, a jogszuverenitást és az állami szuverenitást. A népszuverenitás értelmében minden hatalom a népé, amit főszabályként képviseleti szervek útján gyakorol. A népet illeti az alkotmányozó hatalom is, ezt gyakorolva – meghatározott szervezeti formában és eljárás szerint – jön létre az alkotmány, ami a jogszuverenitást valósítja meg. Az alkotmány konstituálja az állam szerveit, meghatározza és korlátozza kompetenciáikat. Az állami szuverenitás tehát a jogszuverenitásból ered, és visszavezethető a népszuverenitásra is. Az európai integrációval kapcsolatban leginkább az állami szuverenitás válhat vita tárgyává, ezért indokolt a kategória értelmezése.

Az *állami szuverenitás* az állam főhatalmának jogi kategóriákkal történő meghatározását jelenti. Az államhatalom – jogi értelemben vett – gyakorlásának megragadására szolgál a *felsőjogok* kategóriája. Az állam főhatalma – felségisége – tehát a felségjogok összessége, mindazok a közjogi jogosítványok, amelyek a főhatalom érvényesítését biztosítják, az állami döntések kinyilvánítását és e döntések érvényesítését szolgálják. A felségjogok magukban foglalják a jogilag alakítható közhatalom minden aspektusát, vagyis az államhatalom valamennyi funkciójának cselekvési formáit jelentik, azaz a jogalkotást, a kormányzást, a végrehajtást, a jogalkalmazást és az igazságszolgáltatást. A szuverén állam főhatalma oszthatatlan, de az államhatalom gyakorlása megosztható és megosztandó – ez pedig az államhatalomból következő egyes felségjogok különböző szervekhez való hozzárendelésében jelenik meg. A felségjogok nem absztrakt cselekvési lehetőségek, hanem konkrét hatáskörök foglalatjai, amelyek az egyes állami feladatokhoz, azok ellátásához igazodnak, ebből a szempontból tehát a

közfeladatokra orientáltak és célhoz kötöttek: nem választhatók el az államnak a társadalmi együttélésben betöltött szerepétől és a társadalom tagjainak az állammal szemben támasztott elvárásaitól. Összefoglalva: a szuverén felségjogok az államot a hatalom gyakorlása érdekében megillető jogosítványok, amelyek hatásköri szabályokban, kompetencianormákban konkretizálódnak. A fejtegetésből az is következik, hogy az állami főhatalom nem engedhető át, csupán az egyes felségjogok, illetve azok gyakorlása. A felségjogok az átengedést követően is az államhoz rendelve maradnak, mivel az állam ezeket a jogokat ténylegesen érvényesítheti. Az átengedés korlátja, hogy az nem vezethet az állam felbomlásához vagy megszűnéséhez. Az átruházás anyagi jogi határai tehát az állam fundamentális alkotmányos elvei és az alapvető jogok. A felségjogok átengedése az állam szuverenitását nem szünteti meg, csak korlátozza, ami a főhatalom gyakorlásáról való részleges lemondásban és a közösségi jog érvényesülésének államon belüli elismerésében ragadható meg.⁹

Az EK/EU a javára szóló szuverenitáskorlátozásból következően *originer* módon szerez felségjogokat vagy azok meghatározott formában történő gyakorlására szolgáló kompetenciát, ami azonban az integrációs szervezet oldalán nem áll össze egységes szuverén főhatalommá. A *derivatív* szerzés a felségjogok végleges átruházását jelentené, és ebben az esetben a közösségi/uniós hatalom nem lehetne több és más, mint a tagállamok főhatalmának összessége, illetve az integrációs hatalom a tagállami főhatalom-korlátozások összességének függvénye lenne.¹⁰ Ezt a derivatív szerzést azonban cáfolja az egyedileg átruházott hatáskörök elve, a tagállami identitás elismerésének elve és az egyedi felhatalmazás flexibilitása, amelyeket az alkotmányszerződés tervezete is hangsúlyoz.¹¹ A hatáskör-átruházás, illetve a felségjogok gyakorlásának átengedése vagy megosztása azért sem tekinthető véglegesnek, mert az alkotmányozó konvent rendezni szándékozik az unióból való kilépés szabályait is.¹² Vagyis a jogi személyiséggel rendelkező jövőbeni unió tagállamai továbbra is nemzetközi jogi alanyok maradnak és megtartják alkotmányjogi értelemben vett szuverenitásukat, csupán korlátozzák azt felségjogok átengedése, azok gyakorlásának átengedése, vagy közös gyakorlásuk elhatárolása útján. E korlátozott tagállami főhatalmak és az integrációs hatalom egymással koordinációs viszonyban állnak, és azonos térben parallel módon, egyfajta szimbiózisban élnek együtt, anélkül, hogy közöttük hierarchia képződne.¹³

Egyes állami hatáskörök átruházása tehát *nem jelenti a szuverenitás elvesztését*, mivel alkotmányjogi értelemben a szuverenitás egymást feltételező összetevői

a népszuverenitás, a jogszuverenitás, továbbá az állami suverenitás; a felségjogok átengedése mennyiségileg csökkenti ez utóbbi elemet, míg a másik kettőt csak befolyásolja¹⁴ és átértékeli.¹⁵ A suverenitás alkotmányjogi értelmezése lehetővé teszi annak megértését, hogy a tagállami alkotmánybíróságok miért hivatkoznak gyakran a suverenitás védelmére a közösségi aktusokkal szemben. A tagállamok nem a suverenitásukat engedik át, hanem a suverenitás részét képező egyes hatásköröket, és ezzel megnyitják jogrendszereiket a közösségi jog előtt. Az integrációs célkitűzések érdekében maguk az alkotmányok is módosíthatók, azonban nem korlátlan ez a lehetőség. A suverenitás védelme okán „biztonsági záruk” kerültek a tagállamok alaptörvényeibe, részben tartalmi, részben eljárási szabályok formájában. A hatáskörök átengedésének vagy közös gyakorlásának a suverenitás szempontjából materiális és formális oldala különíthető el. *Materiálisan* érinti az állami suverenitást, hogy mely hatáskör (felségjog) kerül átruházásra vagy közösítésre. *Formális* ismérv, hogy az átruházott vagy közösített hatáskörhöz milyen gyakorlási forma kapcsolódik (például minősített többség, együtdöntési eljárás, tagállami kezdeményezési jog). Mindkét esetben fenntartható – a suverenitás védelme érdekében – az átruházás alkotmányossági kontrollja.

Az integráció legitimációjával kapcsolatban számos elképzelés született, amelyek azonban általában elégtelennek bizonyultak, mivel az integrációnak csak egyik vagy néhány aspektusát ragadták meg. A legitimáció szempontjából tudomásul kell venni, hogy az európai integráció összetett jelenség, mind strukturális, mind tartalmi dimenzióit tekintve, ezen kívül dinamikusan fejlődik és összekapcsolódik a tagállami struktúrákkal, tevékenységekkel, politikákkal. Ezért a demokrácia és a legitimáció problémáját is több tényező okozza.¹⁶

Az integrációs szervezet sajátossága, hogy a közösség/unió *kormányzásának három szintje* különböztethető meg: a kormányközi, a szupranacionális közösségi és a szupranacionális centralista/infranacionális dimenzió. Az egyes szintek között eltérés mutatkozik a döntéshozók, illetve a döntéshozatali eljárás módja, szabályozottsága és minősége szerint. A különböző szintek azonban nem különülnek el, hanem egymással együttműködve, egymást befolyásolva tevékenykednek az integrációs célok érdekében. *Kormányközi* szinten döntéshozók a tagállamok és kormányaik. Erre a kormányzási síkra tartozik a rendszer alapvető működési szabályainak meghatározása, az azonnali politikai reagálást követelő ügyek kezelése, illetve a közösségi felépítmény makroszintű meghatározása. A kormányzás módszere a hagyományos diplomáciai

egyeztetés, a tagállamok suverenitásának elismerése alapján. A döntéshozatali eljárás közepesen formalizált, áttekinthetősége mérsékelt, de a szereplők közismertek és biztosított a nyilvánosság. A *szupranacionális közösségi kormányzásra* tartozik a közösségi jogalkotás tartalmának elsődleges meghatározása, beleértve a főbb harmonizációs intézkedéseket. A döntéshozatal főszereplői a kormányok és a közösségi intézmények, vagyis a tanács, a bizottság és a parlament. Az alkalmazott módszer hasonló a nemzeti döntési folyamat kompromisszumkereső megoldásaihoz. Az eljárás részletesen szabályozott, közepesen áttekinthető, az aktorok közepesen vagy kevésbé ismertek, a nyilvánosság részleges. Az úgynevezett *szupranacionális centralista/infranacionális szint* szereplői az uniós és tagállami adminisztráció, szakigazgatás és privát igazgatás körében keresendő. Tevékenységük a közösségi joganyag átültetését, a végrehajtási intézkedések meghozatalát, a standardok kidolgozását fogja át, vagyis mindazokat az ügyeket, amelyek az integráció mindennapi működése körében merülnek fel. Az igazgatás módszere szerint járnak el, hálózatot képezve, de nem formalizált és egységes eljárási szabályok szerint, ezért az áttekinthetőség rendkívül korlátozott. Különösen ezen a szinten nem vezethető be a demokrácia pusztá intézményi reformokkal.¹⁷ Az unióban ezekre a sajátosságokra tekintettel a különböző szinteken más-más demokráciamoddell alakult ki, és eltérő hangsúlyt kapnak az egyes demokráciakritériumok. A különböző döntéshozó szervek és személyek különbözőképpen nyerik el megbízásukat, ennek megfelelően másképpen alakul felelősségük terjedelme, illetve felelősségre vonásuk, demokratikus kontrolljuk módja.

Ezeket a kormányzási modelleket az alkotmány-szerződés sem szünteti meg, csupán az intézményi egyensúlyt igyekszik elmozdítani föderalista irányba, jellemzően a közösségi modell terén. A demokrácia fokozása érdekében törekvés mutatkozik a sajátosságoknak megfelelően egyes legitimációs tényezők garantálására. Az unió demokratikus életének kereteit adó VI. cím határozza meg a főbb tartalmi és egyes formai elemeket. *Tartalmi* elemek: a polgárok egyenlősége az intézmények előtt, a részvételi demokrácia szabályai, melynek keretében a polgárok és a civil szervezetek párbeszédét biztosítják az uniós szerveivel, továbbá az ombudsman és a pártok szerepének meghatározása, illetve az egyházak és vallási közösségek jogállásának elismerése. *Formai-intézményi* jellegű az áttekinthetőséget segítő szabályozás, a személyes adatok védelmének alapjai, az EP választásának egységes szabályai – ami azonban az intézményrendszerrel szóló címbe kerül –, továbbá a nemzeti parlamentek szerepéről tervezett jegyzőkönyv.¹⁸

A csatlakozó államok szempontjából kiemelkedően fontos a nemzeti intézményrendszer egészének politikai és jogi felkészítése, mivel minden állami és közigazgatási szerv hozzájárul az integráció tagállami legitimitásához az uniós kormányzás valamely szintjén. Nem elegendő tehát a nemzeti parlament kormányhoz kapcsolatos kontrollját regulálni, hanem elengedhetetlen a közigazgatás korszerű eljárási szabályainak kidolgozása és a közösségi jog hatékony érvényesíthetőségének biztosítása a jogalkalmazó szervek előtt.

JEGYZETEK

1. Unitárius és centralizált vagy decentralizált államról van-e szó, illetve föderatív berendezkedésről, amelyben a tagállami önállóság példát adhat a leendő európai politikai unióra.
2. Fritz W. SCHARPF: *What a European Constitution Could and Could Not Achieve*, http://www.ces.fas.harvard.edu/working_papers.
3. *Presidency Conclusions – Laeken 14 and 15 December*, 2001 ANNEX 1. SN 300/1/01 REV 1. A konvent sajátossága, hogy parlamentáris összetételű szerv – kb. kétharmad–egyharmad a közvetlenül választott szervek és a tagállami kormányok delegáltjainak aránya.
4. Az Európai Közösség Bírósága először a Les Verts-ítéletében nevezte a közösség alkotmányának a római szerződést, amely formailag ugyan nemzetközi szerződés, de új jogrendszert teremtett. Az új jogrendszer javára a tagállamok korlátozzák felségjogaikat, és jogalanyai nemcsak a tagállamok, hanem azok polgárai is. 294/83 *Les Verts versus European Parliament* [1986] ECR 1339.
5. Az Európai Parlament tervezetei: *Spinelli-javaslat az Európai Unió megalapításáról 1984. február 14-én* (OJ C 77 1984 S 27); *Deklaráció az alapvető jogokról és szabadságokról 1989. április 12-én* (OJ C 120, 16. 5. 1989. 52); *Az Európai Unió alkotmánytervezetének alapelvei 1990. július 11-én* (OJ C 231, 17. 9. 1990. 91); *Az Európai Unió alkotmányos alapjai 1990. december 12-én* (OJ C 19, 28. 1. 1991. 65); *Az Európai Unió struktúrája és stratégiája a bővítésre és az európai rendre tekintettel 1993. január 20-án* (OJ C 42, 15. 2. 1993. 124); *Az Európai Unió alkotmánytervezete 1994. szeptember 2-án* (OJ C 61/155). Néhány magántervezet: *Imboden-javaslat* (1963), *Dorren-javaslat* (1977), *Cromme-javaslat* (1987), *Luster–Pfennig–Fugmann-tervezet* (1988), *Our Constitution for Europe*, The Economist 28 October 2000. <http://www.uni-trier.de>.
6. Lásd erről különösen Thomas LÄUFER: *Zur künftigen Verfassung der Europäischen Union – Notwendigkeit einer offenen Debatte*, Integration, 1994/4; Albrecht WEBER: *Zur künftigen Verfassung der Europäischen Gemeinschaft*, Juristen Zeitung, 1993; Heidrun ABROMEIT, Tanja HITZEL-CASSAGNES: *Constitutional Change and Contractual Revision. Principles and Procedures*, European Law Journal, 1999 March; Francis G. JACOBS: *The Community Legal Order – A Constitutional Order?*, in *Towards a New Constitution for the European Union?*, ERA, 21, Bundesanzeiger, 1997.
7. 2002. július 10-e óta vált egyértelművé, hogy a szerződés jelleg különös hangsúlyt kap. Lásd az erre irányuló javaslatot: <http://register.consilium.eu.int>.
8. Vö. Brendan DONNELLY: *The European Convention: work in progress*, January 2003; <http://www.fedtrust.co.uk>.
9. Dieter LORENZ: *Die Übertragung von Hoheitsrechten auf der Europäischen Gemeinschaften*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 1990, 334.
10. A nemo plus iuris ad alium transfere potest quam ipse habet és a res transit cum onere suo jogelvekkel összhangban.
11. Draft of Articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty (6 February 2003) Art. 1. 2., Art. 8. 2., Art. 16. CONV 528/03.
12. Ez tűnik ki az alkotmánytervezet előzetes tervezetere vonatkozó, 2002. október 28-án született dokumentumból. *Preliminary draft Constitutional Treaty Part I Title X* (Union Membership) Art. 46. (Withdrawal from the Union), továbbá CONV 648/03 (Voluntary Withdrawal from the Union).
13. Vö. LORENZ: *I. m.*, 333, 339. Ezzel a felfogással rokon, hogy a többretegű politikai térben a szuverenitás közösítése megy végbe. Vö. NAVRACSICS Tibor: *A demokrácia problémája az Európai Unióban*, Politikatudományi Szemle, 1998/1, 47.
14. Abban az értelemben, hogy a jogszuverenitás kifejeződését, az alkotmányt összhangba kell hozni azokkal a közösségi jogi követelményekkel, amelyek a nemzetközi jog általános elveiből származnak (például az emberi jogok elismerése). Ez azonban nem jelenti a jogszuverenitás újabb korlátját, mivel az alkotmányozó hatalomban megnyilvánuló jogszuverenitás eredetileg sem korlátlan. Bővebben lásd: *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*, szerk. Kiss László, Pécs, JPTE, 1996, 76.
15. A „szuverenitás átruházása” kifejezés használata tehát nemcsak fogalmilag pontatlan és félrevezető, de erre az unió nem is tart igényt: egyrészt a maastrichti szerződés 6. cikkelye (ex F. cikkely) kimondja, hogy az unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását, másrészt a luxembourgi bíróság többször hangsúlyozta, hogy a közösség a korlátozott, egyedi hatáskörök elve alapján működik, tehát az elvárás csupán hatáskör-átruházás.
16. Ilyenek a „távolság” (a hatáskörök gyakorlása a polgároktól távolabbra került), a végrehajtó hatalom dominanciája, a demokratikus döntési mechanizmusok megkerülése, a transzparencia (áttekinthetőség) és az összetett-

ség problémája, valamint a bírói kontroll gyengülése, ami arra vezethető vissza, hogy a közösségi döntéshozatali eljárás eredménye elsődlegessé válik a tagállamokban, és így egyre több közösségi jog által szabályozott tárgykör kerül ki az alkotmányossági kontroll hatóköréből. Vö. Joseph H. H. WEILER: *The Constitution of Europe. „Do the New Clothes Have an Emperor?” and other Essays on European Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, 265–267. és Paul CRAIG: *The Nature of the Community. Integration, Democracy and Legitimacy*, in *The Evolution of EU Law*, ed. Paul CRAIG, Gráinne de Búrca, Oxford, Oxford University Press, 1999, 23–24.

17. Vö. WEILER: *I. m.*, 271–275. és CRAIG: *I. m.*, 29.

18. CONV 650/03 és CONV 579/03.

HANÁK ANDRÁS

A Fundamentum szerkesztőinek felkérése mindig megisztelő, különösképp akkor, ha a felkért szerző a témakör megismerése után rövest rájöhet arra, hogy az adott témát illetően teljességgel laikusnak tekinthető. Ha szabad, akkor jómagamat menthetetlenül a laikus kategóriájába sorolnám az uniós csatlakozás alkotmányjogi és emberi jogi aspektusait illetően, következképpen aligha szólalhatok meg szakértőként ebben az ágas-bogas témakörben. Pedig birizgál a kíváncsiság, hogy miként is alakul a kibővített unió alkotmányos elrendezése, miként érvényesülnek az emberi jogok a tagállamokban. Természetesen azt is tudni szeretném, hogy a magyar alkotmánybíráskodás miként illeszkedik be az unió megújuló alkotmányos rendjébe. Mindezekre tekintettel aligha tehettem volna meg, hogy ne válaszoljak arra a szerkesztői kérdésre, miként látom az emberi jogok védelmének helyzetét a közösségi jogban.

Nos, tisztelt szerkesztők, szerfölt szétszórtan tudnék erre válaszolni, mert az igazság az, hogy sehogyan sem látom, hogyan *alakul* az alkotmányos jogok védelme a kibővített unióban. Amit ezen a horizonton látok, az egy furcsa kakofónia, amit alkalmasint a Musil által bemutatott Kákániához hasonlító unió egyetlen bizonyos tulajdonságának tekinthetek. Az sem haszontalan kérdés, tisztelt szerkesztők, hogy miként értékelem az alapjogvédelem magyarországi helyzetét és milyennek vélem az Alkotmánybíróság csatlakozás utáni szerepét. Ha röviden kívánom jelezni, amit erről gondolok, akkor nem mondhatok mást, mint hogy egyre növekvő ellenérzéssel tekintek az Alkotmánybíróság által művelt absztrakt alkotmányértelmezésre, amely nem tud vagy nem kíván kiegészülni az alapjogi bíráskodás hatékonyabb és földhöz-

ragadtabb funkciójával. Tehát az absztrakció szintjén így-úgy alakul az alapjogvédelem (bár ez is inkább „úgy”, mintsem „így” alakul), de a konkrét védelem szintjén még grasszál a kiszolgáltatottság.

Természetesen laikusként sem lehetünk elfogultak. Tekintsük át tehát, hogy milyen elemekből építkezik az unió konstrukciója. Létezik ugyebár az Európa Tanács tagállamai által jegyzett *egyezmény*, az Emberi jogok európai egyezménye, melynek alapján a strasbourgi székhelyű bíróság figyelemre méltó joggyakorlatot alakított ki. Laikusként sem kívánom lebecsülni a bíróság szerepét abban, hogy az unió tagjai számára kijelölte az emberi jogok védelmének kereteit. Kialakított egy olykor markáns precedensjogot, még ha az kevésbé ismert is honunkban. Az egyezmény mellett szinte minden tagállam szorgosan alakította saját *nemzeti alkotmányát*. Még Nagy-Britannia is formálta láthatatlanul az íratlant, míg Magyarország a láthatatlant formálta írott formában. Tehát élnek a tagállamok nemzeti alkotmányai. A 2004-ben csatlakozók zöme a kilencvenes években kialakított alkotmányában szabta meg az emberi jogok körét és terjedelmét.

Az unió döntéshozói az új 2000. esztendejében Nizzában elfogadták a *kartát*, az Európai Unió Alapvető jogok kartáját, amelyről úgy hírlík, hogy ez leendő majd a megszülető európai alkotmánynak az alapvető emberi jogokat tartalmazó része. A hírek szerint az unió mint jogi személy maga is részese lenne a kartának, s ezáltal megoldható az, ami az egyezmény esetében jelenleg aligha: *uniós állampolgárként* védenek minden lelket a kontinens egyre terebélyesebb boldogabb felében. De Kákánia bizottságai már munkálkodnak azon, hogy az unió a tagállamok mellett csatlakozzon az egyezményhez, amitől azt remélik, hogy az az *uniós állampolgárokat* az unió túlkapásaival szemben is védeni fogja. A karta címzettjei (az 51. cikk 1. szerint): (1) az unió intézményei és testületei, a szubszidiaritás elvének figyelembevételével és (2) a tagállamok, amennyiben azok az unió jogát alkalmazzák. Ez utóbbi korlátozás még sok fejfájást fog okozni. Ha csupán az uniós jog érvényesítése körében hozott tagállami szabályok és aktusok ellen véd a karta, akkor szerepe talán szűkmarkúan korlátozott lesz. Ráadásul arra is választ kell találni, miként működik ez együtt az egyezménnyel, ami nem tartalmaz hasonló korlátozást, tehát a tagállami aktusokra akkor érvényes, ha a tagállamok saját nemzeti joguk alapján járnak el. Az egyezmény viszont egyelőre nem vonatkozik az unió közhatalmi szervei által elkövetett aktusokra. Ezt legfeljebb az uniónak az egyezményhez történő csatlakozása teremthetné meg. A kartában foglalt emberi jogoknak vélhetően a luxembourgi székhelyű Európai Bíróság fog érvényt szerezni, még-

pedig mindazokban az esetekben, amelyekben az egyezményben is lefektetett emberi jogokról van szó, a strasbourgi bíróság esetjoga alapján. Ha esetleg úgy alakulnak a dolgok az alkotmányozó konvent háza táján, az egyes tagállamok bíróságai is érvényt szerezhetnek majdan a karta rendelkezéseinek, alkalmasint „uniós mezben”, uniós bíróságokként akkor, ha uniós joggal szemben merül fel alkotmányossági kifogás. Az mindenestre a laikus számára eléggé egyértelműnek tűnik, hogy az uniós jog, amennyiben uniós hatáskörrel van szó, megelőzi ugyan a nemzeti jogokat, de az uniós alkotmány szupremáciája az egyes tagállamok alkotmányai felett még egyáltalán nem eldöntött kérdés. De ne szaladjunk ilyen gyorsan előre, tekintsük át röviden, mit tartalmaz a karta.

A karta már első olvasásra is figyelemre méltó alkotás. Nem vész el a lényeg, de olykor kitér az apró részletekre is. Egy korábbi írásomban mind a kartát, mind a Giscard d'Estaing nevével fémjelzett alkotmánytervezetet a *Constitutio Louisiana* szellemében fogant alkotáshoz hasonlítottam. Ez utóbbi alkotmánytervezet saját alkotásom, még a hetvenes években született. Diákkorom első és egyben utolsó zsengéje, amelyben azt kívántam megörökíteni, miként kormányozná honunkat alkotmányosan a korszellemet követő (Luíz névre hallgató) felvilágosult despot. Ebben az írásban csak röviden jellemezhetem a kartáról a második olvasásra kialakult benyomásaimat. A jogok köre elgondolkodtatóan tág. Nyilván sok vitára ad majd okot a gazdasági és szociális jogokat (célkitűzéseket) összefoglaló negyedik fejezet, benne a fenntartható fejlődés elve által vezérelt környezetvédelmi jogokkal és az unió célkitűzései közé szorított magas szintű fogyasztóvédelemmel. Az ilyen és hasonló esetek veszélye, hogy a gazdasági és szociális jogként deklarált megannyi nehezen betartható államcél mellett a nyilvánvaló tilalom (alkalmasint a kínzás tilalma) sem abszolút parancs, hanem jámbor óhaj lesz. Konzervatív szellemű alkotmányjogászok minden bizonnyal felteszik a kérdést, hogyan kerül ez a csizma az asztalra. Természetesen tudjuk, hogy a már eddig elfogadott nemzetközi egyezményekből. És azt is tudjuk, hogy e gazdasági és szociális jogok másként viselkednek nemzetközi egyezményekben, mint az alkotmány szintjére emelt dokumentumban. Tehát inkább az lenne a kérdésünk, hogy merre is visz bennünket ez a csizma az egészségügy, a szociális ellátások és a munka világa terén. Aligha tudjuk.

A rendszerezést igénylő olvasó számára az is feltűnhet, hogy a *Szabadságjogok* címet viselő második fejezet védi a családot, a személyes adatokat, a házasságkötés jogát, a vallásszabadságot és a tulajdonjogot. Mindez nem feltétlenül az ízlés kategóriájába tartozó kérdés, mivel tudjuk, hogy az alkotmányokkal bí-

belődő bíróságok – így a magyar Alkotmánybíróság is – hajlamosak sorrendbe állítani az alapvető jogokat, és amikor egy döntés során versengő alapjogokat kell mérlegelni, akkor a sorrend tartalmi következményekkel járhat. A magyar Alkotmánybíróság egykoron például határozottan vallotta, hogy az emberi méltóság mint anyajog mögött szorosan a második helyen áll a szólásszabadság (ennek alapján nem feltétlenül a szólásszabadság járt jól). Alkalmasint a módszertan is zavarba ejtő. Példának okáért a házassághoz való jogot oly módon biztosítja a karta, ahogyan azt az egyes nemzeti jogszabályok rendezik. Ez természetesen azt jelzi, hogy itt alapvetően nem uniós kompetenciáról van szó. De egyben vajon azt is jelentheti mindez, hogy egyaránt elfogadható alkotmányosan, ha Hercegovinában kék szeműek csak kék szeműekkel házasodhatnak és ha Boszniában a barna szemű férfiak egyidejűleg mindösszesen hét – barna szemű – feleséggel állhatnak házastársi viszonyban? Tudom persze a választ, mert olvasom, hogy a harmadik fejezetben foglalt nemi egyenlőségi követelmények is figyelembe veendőek, de ki tudja – a nemzeti jogokat illetően nem árt ébernek lenni.

A kartát immáron elfogadták, érvényes aktus, de a tagállamokat egyelőre még nem kötelezi. A 2004 májusában csatlakozó Magyarországnak már aligha kell sokat várakoznia arra, hogy nemzeti alkotmánya mellett részese lehessen az unió alkotmányának is. Azt – legalábbis a szerző számára – részben homály fedi, hogy a karta miként fog együttműködni (vagy együtt működni) az egyezményrel. Ami nincs homályban, az a már említett alkalmazási kör. A karta az uniós jog uniós alkotmányának sérelme esetén alkalmazandó az unió intézményeivel és testületeivel, valamint a tagállamok hatóságaival szemben, amennyiben ez utóbbiak uniós jogot alkalmaznak. Az egyezmény viszont „csak” a tagállamok egyezménybe ütköző kihágásaira vonatkozik; bár ezen változtatni szándékoznak az unió az egyezményhez való csatlakoztatásával. A homály a tartalmi átfedések terén mutatkozik. Amennyiben olyan alapvető jogokról van szó, amelyeket az egyezmény is tartalmaz, a karta 52. cikkének 3. pontja szerint e jogok tartalma és hatóköre azonos az egyezményben szereplő jogokéval. Tehát ezekben a kérdésekben a strasbourgi jog rendelkezik intellektuális elsőbbséggel. Felmerül persze a kérdés, hogy akkor miért szükséges a klónozáshoz hasonló módszertannal reprodukálni ezeket az emberi jogokat. És mindez talán mégsem igaz: hiába követeli meg a karta 52. cikkének 3. pontja az egyezmény szerinti elbírálást, amikor ugyanezen szakasz 1. pontja az alapvető jogok korlátozhatóságának tesztjét mégis csak némileg eltérően állapítja meg az egyezményben rögzített formulához képest. A szándék ugyan –

állítólag – az, hogy a karta „tesztje” éppen az egyezmény gyakorlatát testesítse meg, de a leírt fürge szavak nem csekély mértékben különbözök. Akkor mi lesz itt?

Ennél is fogósabb kérdésnek tűnik a karta és a magyar alkotmány viszonya. Lesz-e szupremáciája az unió alkotmányának a nemzeti alkotmányok felett? Erre egyelőre senki sem tudja a választ, mivel az most forrong az alkotmányozó konvent üstjében. Sőt, ebben az üstben még az sem főtt meg, hogy a hatalommegosztás tekintetében mi tartozik az unió és mi az egyes tagállamok kompetenciájába, és alig tudhatjuk, milyen hatáskört kap az uniós (federális) bírói hatalom. Egyelőre csak sejtéseinknek és óhajainknak adhatunk hangot. Meg is teszem ezt néhány közbenső gondolatmenetet követően. A jelenlegi helyzetben még nem látható, hogy egy magyar polgár szemszögéből miként érvényesül majd az uniós alkotmány részét képező karta és a magyar alkotmány. Az a sejtésem, hogy bár a csatlakozást követően aligha lehet vitatni az uniós jog elsőbbségét, az uniós jog és a magyar jog viszonya jelenleg nem teljesen rendezett. Ezekről a kérdésekről többnyire rébuszokban beszélnek a törvényalkotók és a döntés-előkészítők. Olykor néhány politicos csörtet a páston a magyar szuverenitást az utolsó csepp vérig védelmező retorikával, de ezt – ha valóban az unió tagjai akarunk lenni – aligha vehetjük komolyan. Akit viszont komolyan vehetnénk, az módfelett óvatos, és nem tud vagy nem mer egyértelműen fogalmazni. Ennek következtében ez az óvatosan semmitmondó álláspont tükröződik a módosuló, egyre kevésbé érthető jogszabályokban. Töredelmesen bevallom, hogy az alkotmány új, 2/A. és 2/B. paragrafusai mellé nekem külön tutott kellett fogadnom, hogy megértsem, voltaképpen miről van itt szó.

Láthatjuk, hogy sokféle emberi jogi instrumentum él és munkálkodik az unióban. Ez a teljesítmény – a magyar íróit idézve – „nem semmi”. De az lenne a valami, ha el is tudnánk igazodni ebben a *konstrukcióban*, ami egyelőre még aligha tekinthető *konstitúciónak*. Ez utóbbira alighanem várunk kell. Érdekes módon az Egyesült Államok úgy fogadott el alkotmányt, hogy abból kimaradt a Bill of Rights. Viszonylag gyorsan pótolták. Az unióban viszont már van egy Bill of Rights, a karta (már amennyiben *ez* az), de még messze nincsen alkotmány. Semmi és senki sem tökéletes. Miként James Madison is megmondta, ha tökéletesek lennénk, miként az angyalok, akkor alkotmányra sem volna szükségünk.

Joggal merül fel ezek után a kérdés, hogy ki fog itt rendet teremteni. Ami az unió alkotmányát illeti, az eddigi állóvizet talán felkavarja az iraki háború során tapasztalt felismerés: aligha lehet közös védelmi po-

litikáról és külpolitikáról beszélni, ha az nem a megfelelő legitimitációval rendelkező uniós (federális) hatáskörbe tartozik. De egyéb téren is eljött az ideje annak, hogy kevesebb kertelessel és mellébeszéléssel lehessen elrendezni azokat a kizárólagos és konkurens uniós „kompetenciákat”. A jelenlegi helyzet talán a porcelánbolthoz hasonlít, amelyben az unió az utóbbi fél évszázadban fokozatosan és látszólag megnyugtatóan elrendezte a dolgokat, de részben a kibővítés okán, részben azért, hogy beléptünk a XXI. századba, a porcelánbolt átrendezésre szorul. Bár sokan sertepertélnek a bejárat körül, Európa jövőjének alakítói aligha engednek be bárkit ebbe a porcelánboltba. Pedig igazán elkelne egy Madison a konventben. Eljött ugyanis az idő, hogy úgy toljuk Brüsszel felé a federalizmus centrumát, hogy közben az unió jelenlegi „demokráciadeficitje” megszűnjön, az unió legitimitációja és demokratikus ellenőrizhetősége megvalósulhasson. Ha Európa reformerei tanulnak a földrész és az Amerikai Egyesült Államok eredményeiből és hibáiból, akkor a versenyt nem csupán az áruk piacán, hanem a politikai-intézményi lojalitás terén is megvalósítják. Bár sokan vitatják, én úgy látom, hogy Európa ma ott áll, ahol a konföderációban egyesült tizenhárom állam 1787-ben állt. A szekeret – miként azt Madison szorgalmazta 1787-ben – most valamelyest federális irányba kell terelni, és ki kell alakítani ennek az intézményrendszerét. Ennek nem első, de szimbolikus jele, hogy az alkotmánytervezet 1. cikkelyében már megjelent az „F”: bizonyos közös kompetenciákat „federális alapon” rendeznek az unió népei. Ennek az alkotmányozásnak feltehetően, de legalábbis részben, része lesz az uniós alkotmány (és az emberi jogok) és a tagállami alkotmány (és az emberi jogok) egymáshoz való viszonyának rendezése. Nem tudom, megérett-e a helyzet arra, hogy Európa alkotmányozói ne várják ki a konfliktusokat és most vessék papírra a 14. alkotmánykiegészítés konstrukcióját: minden uniós polgárt, bárhol tartózkodják is az unióban, megilletik a federális szintű emberi jogok, amelyeknél alacsonyabb szinten a tagállamok nem húzhatják meg az emberi jogok védelmének határát.

Természetesen lesznek, máris vannak konfliktusok. Éppen a napokban fogadott el a lengyel Szejm egy határozatot, amely szerint a lengyel erkölccsel összhangban álló egyes törvényeket, így a család és a házasság méltóságáról, az élet védelméről szóló törvényeket semmilyen módon nem korlátozhatja nemzetközi és/vagy uniós szabályozás. Hivatkoztak arra, hogy ezek az erkölccsel szoros kapcsolatban maradó szabályok nem kerülnek uniós kompetenciába, a tagállamok teljes szuverenitást élveznek ebben a körben. Majd elválik. A magam részéről nehezen tudom

elképzelni, hogy ha francia nők rendszeresen dolgoznak Lengyelországban, akkor a lengyel törvények szigorú az uniós alkotmánnyal összhangban sújthatna le arra a lengyel orvosra, aki egy lengyel magánklinikán megszakítja egy francia nő terhességét. Egy ideig el lehet ismerni a tagállami alkotmányok szinte teljes szuverenitását bizonyos „kulturális” vagy „identitási” kérdésekben, ha kell, kivételekkel meg lehet békíteni Írországot, és ha Lengyelország is beáll ebbe a sorba, néhány kivételben szintén részesülhet, de ha az unió a meglévő gazdasági szabadságok mellé helyezi az unós szintű emberi jogokat, aligha jöhet létre olyan helyzet, hogy a tagállamok alkotmányai egy idő elteltével ne érnék el az uniós alkotmányában biztosított védelem szintjét.

E kis kitérő után, ha magyar polgárként nyilatkozhatom, az emberi jogokat illetően arra hajlanék, hogy legyen meg nekünk mind az öv (a magyar alkotmány), mind a nadrágszíj (az uniós karta). Tehát az lenne kívánatos, ha alkotmányos jogaim sérelme esetében választhatnék: a magyar alkotmányt hívom-e tetemre a mai, kissé korlátozott keretek között, vagy a karta megsértéséből eredő igényeimet érvényesítem-e a megfelelő hatáskörrel bíró fórumok előtt. Hogy melyek ez utóbbiak, arról egyelőre csak sejtéseim vannak. A szubsztanciát illetően mindenesetre duális kompetenciára lenne szükség az emberi jogok terén. A karta, az uniós alkotmány a védelem minimumát írta elő, amelynél a tagállamok alkotmányai csakis erősebb védelmet biztosíthatnának. Tudom, némelyek elvetik ezt a megoldást, talán azért, mert szükségtelen, talán mert „túl amerikai”. Most ne bonyolódjunk bele abba, hogy az Egyesült Államokban a 14. alkotmánykiegészítés miért és miként terjesztette ki a Bill of Rights jótéteményeit a tagállamokra. Rögzítsük azt, hogy ez jótékony aktusnak bizonyult, és Európa sem feleslegesen fogadna el hasonló megoldást. Ebből következően az én szememben nem kielégítő az a megoldás, ha a karta „csak” az uniós önkényével szemben véd meg.

Miként az is nehezen fogadható el, hogy az uniós Magyarországon az Alkotmánybíróság továbbra is absztrakt normakontrollal kívánja orvosolni az emberi jogok sérelmeit. Mivel az alkotmányjogi panaszról bebizonyosodott, hogy az emberi jogok terén nem biztosít kellően hatékony védelmet, nehéz elfogadni, hogy a legcsekélyebb elmozdulás sem történik ezen a téren az uniós csatlakozást megelőzően. Továbbra is elvi lehetőség az eljárás felfüggesztése a bíróság előtt tornyosuló alkotmányjogi kifogás esetén, de ez elvileg sem kielégítő és a gyakorlatban sem működik. Kár is lenne ezzel tovább kísérletezni. A magyar alkotmány nem biztosít hatékony jogorvoslatot az emberi jogoknak a hatósági aktusok és bírói döntések

formájában történő sérelme esetén. Marad az a lehetőség, hogy a sérelmet szenvedő megkésve és megtörve „elmegey Strasbourgba”. Alkotmányjogi panaszt csak a bolond tesz akkor, ha sem kártérítést nem kap, sem a bírói döntés megváltoztatására nincs lehetőség. Lássuk be, nem jött létre alapjogi bíráskodás, és a jelek szerint a bírói (és az alkotmánybírói) kartól kezdve a politikai elit nagyvezéreiiig senki sem akarja, hogy létrejöjjön. Holott legalább odáig eljuthatott volna a szakmai közvélemény, hogy a Németországban meghonosodott felfogást elfogadva teret ad az absztrakt normakontrollt kiegészítő alapjogi bíráskodásnak. De még ez sem történt meg. Szégyen, hogy úgy módosítják az alkotmányt és az alkotmánybírárságról szóló törvényt, hogy azok csak az EU-csatlakozás minimumának feleljenek meg. Na jó, bevették a jogegységi határozatot is az alkotmánybírárság által felülvizsgálható állami aktusok közé, de ez még olyan messze van az alapjogi bíráskodástól, mint Makó Strabourgtól. A bírói kar vezetése is az „uniós minimumot” kívánja teljesíteni, és a szívéhez közelebb áll a volt Kúria épületének visszaszerzése, mint a jövőbe mutató alapjogi bíráskodás intézményi kereteinek megteremtése.

A tisztelt szerkesztők – többek között – azt a kérdést is felteszik nekem, hogy lehetséges és indokolt lehet-e, hogy a magyar Alkotmánybíróság az unióval szemben is védelmet nyújtson az alkotmányos jogoknak. Természetesen mindez lehetséges *lehet*, ha van kellő ötlet és akarat. De miért nem az a kérdésük, hogy a magyar rendesbíráóságok milyen védelmet nyújthatnak az uniós aktusaival szemben, illetve a magyar hatóságok uniós jogot érvényesítő aktusaival szemben? Az én olvasatomban – talán paradox módon – ez nem pusztán lehetséges *lehet*, hanem lehetséges is *lesz*, mivel az előbbihez a kissé bénult magyar törvényhozó fantáziájára volna szükség, míg az utóbbi az uniós fantázia kompetenciájába tartozik. Természetesen ez a versengő federalizmus diszkrét bája az egyéni szabadságjogok és az egyéni választás szemszögéből. Az egyén számára nem azt a dilemmát teremti meg, hogy a legkisebb rosszat válassza, hanem annak lehetőségét biztosítja, hogy a neki tetsző két világ jobbikát választhassa. Talán még Pangloss mester is megirigyelhetné ezt a választást.

KILÉNYI GÉZA

A mikor tollat ragadtam, hogy néhány keresetlen gondolatot megfogalmazzak a címben foglaltakról, óhatatlanul Illyés Gyula sokszor idézett mondata jutott eszembe: „Nem az a fontos, ecsém, hogy hon-

nan jössz, hanem az, hogy hová mész.” Nos, pontosan ez az, ami zavart engem az elmúlt hónapok belpolitikai-alkotmányjogi vitáiban. Azt általában tudjuk, hogy hová tartunk: az Európai Unióba. De melyikbe? Abba, amelynek múltját és jelenét – közelebbről: szervezetét, működési rendjét és jogrendjét – többé-kevésbé ismerjük? Aligha. Miközben ugyanis mi az ügyszó népszavazással vagyunk elfoglalva, a konvent gőzerővel dolgozik a leendő európai alkotmány – más források szerint alkotmányos szerződés – tervezetén. Belépünk tehát egy szervezetbe, amelyről nem tudjuk, hogy mivé válik, legfeljebb sejtéseink lehetnek róla. Elcsépelte közhely: a hídon akkor kell átmenni, amikor a folyó partjához érünk. Nos, mi ott vagyunk. S jószerevé akkor is át kell mennünk a hídon, ha nem tudjuk pontosan, mi vár reánk a túlsó parton. (Mielőtt bárki félremagyarázná szavaimat, sietek leszögezni: én nem azt mondom, hogy ne menjünk át. Azt azonban mondom: nem ismerem – mert még nem ismerhetem – az unió leendő alaptörvényének pontos tartalmát. Ezért – bármennyire nem kényerem a csillagjósolás – kénytelen vagyok két előfeltevéstől kiindulni.)

Attól tartok, csak a vak nem látja: az unió épp erőteljes „átnövésben” van egy államszövetségből egy szövetségi államba. Az unió például hosszú időn át minden hivatalos dokumentumában ragaszkodott az „uniós polgár” kifejezéshez, ezzel is deklarálva: önmagát államszövetségnek tekint, márpedig állampolgára csak államnak lehet. Most, hogy nyíltan napirendre került az uniós állampolgárság bevezetése, nyilvánvaló az elmozdulás a korábbi állásponttól. Ugyanezt a feltevést erősíti az unió alkotmányának kidolgozása. Egy dologra ugyanis mérget lehetne venni: az európai alkotmány az elsődleges szövetségi jog szerves részévé válik. Ez esetben pedig a nemzeti joganyaghoz való viszonya – a tagállami alkotmányokat is ideértve – egyszerűen nem képezheti vita tárgyát.

Az unió jogrendszerének ugyanis talpköve, hogy az uniós normák elsőbbséget élveznek a tagállami normákkal szemben. S noha ezt az uniós szervek lehetőség szerint nem szokták sarkítani, a „tagállami joganyag” gyűjtőfogalom bizony magában foglalja az egyes országok alaptörvényeit is. Ha nem így lenne, a tagállamok könnyen kibújhatnának a szövetségi jog elsőbbsége alól. Ehhez nem kellene mást tenniük, mint a nekik nem tetsző uniós rendelkezéstől eltérő tartalmú szabályt befoglalni saját alaptörvényükbe.¹ Az mindenesetre bizonyos: az Európai Bíróság mindaddig egyetlen esetben sem fogadta el azt a kifogást, hogy valamely tagállami szerv amiatt nem alkalmazott egy szövetségi normát, mert nemzeti jogszabályai ezt nem tették lehetővé számára.

A kép teljességéhez hozzátartozik, hogy az uniós jog és a tagállami alkotmányok viszonyát illetően még folynak bizonyos „utóvédharcok”. Elegendő e tekintetben az osztrák alkotmány uniós klauzulájának egyik mondatára, illetőleg a német Alkotmánybíróság egy-két határozatára hivatkozni. Nem szívesen teszem ugyan, de kénytelen vagyok azt mondani: a dolog érdemét illetően a „lejátszott meccs” klasszikus esetével állunk szemben. Azok az országok pedig, amelyek nemzeti önbecsülése ezt megköveteli, azzal vigasztalhatják magukat: ha alaptörvényük a maga egészében nem is, de legalább annak „kemény magja” érintetetlen az unió számára. Más kérdés, hogy az említett „kemény magba” csupa olyan rendelkezés tartozik, amelynek tárgykörében az uniónak nincs szabályozási kompetenciája.²

Amennyiben lesz uniós alkotmány, annak sarkalatos fejezetévé válik az Európai Unió Alapvető jogok karta, amelynek ez idő szerint jogi kötőereje nincs, státusza lebegtetett, s az eredeti elképzelések szerint 2004-ben egy kormányközi konferencia döntött volna a sorsáról. Ám közben kissé felgyorsultak az eredmények. Ha pedig a karta – akár önállóan, akár fejezeteként – az uniós jog részévé válik, egy csapásra adott lesz két alapjogvédelmi szint: az egyiket az egykori karta immár uniós alkotmányfejezetté lényegülve testesíti meg, méghozzá az Európai Bíróság értelmezési monopóliumával fölerősítve, továbbá a tagállamok alaptörvényeibe és az alkotmánybíróságok ítélkezési gyakorlatába foglalt tagállami szint. (Terjedelmi okokból az Emberi jogok európai egyezményéről most nem is szólok.) Márpedig e két szint hierarchikus viszonyban áll egymással. Az új helyzetben tulajdonképpen már a karta végén lévő, a tagállamoknak szánt „altató szöveg”, így különösen az 51., 53. és 54. cikkekbe foglaltakra sem lesz szükség. Bizonyára vannak – talán nem is kevesen –, akik ebben semmi aggályosat nem látnak, mivel abból indulnak ki, hogy még mindig jobb két alapjogvédelmi szint, mint egy sem. Különbözik is, e két szint harmonikusan összeilleszthető, hiszen az uniós szint egyfajta legkisebb közös többszörösként, avagy kötelező minimumként funkcionál majd, amelynél a tagállamok többet nyújthatnak, kevesebbet nem. Nos, vélhetően nekem sem fájna a fejem, ha az uniós jog és a tagállami jog viszonyában mindaddig egyebet sem láttam volna, mint az említett harmóniára való törekvést. Egy rövid, de általam szükségesnek ítélt kitérő után megkísérlem – egy fölöttébb tanulságos precedens segítségével hívásával – bizonyítani: olykor-olykor azért adódnak „illeszkedési zavarok”.

Hosszú időn át bosszantott az a terminológiai zűrzavar, ami – főként működésének első éveiben – a magyar Alkotmánybíróság határozatait jellemezte.

Ugyanaz a fogalom hol jogállami értéként, hol jogként, hol elvként jelent meg, attól függően, hogy a határozattervezetet melyik alkotmánybíró törzskara készítette. E terminológiai sokszínűség mögött nem valamiféle elméleti megfontolás húzódott meg, hanem pusztán az, hogy a határozatszerkesztő az eldöntendő kérdésre összpontosított, ehhez képest másodlagos szempontnak tűnt az indoklás cizelláltsága. Amikor aztán az 1994–98-as parlamenti ciklus elején kibontakozott egy alkotmányozási folyamat, kezdtem attól tartani, hogy ez a fogalmi rendszertelenség esetleg besettenkedik az új alap törvénybe is. Ezért a magyar alkotmányból kiindulva, de utána már széles körű jogösszehasonlító elemzést is segítségül hívva, megkíséreltem bizonyos rendszerbe foglalni – jogi jellegük szerint – a különböző országok alkotmányaiban található rendelkezéseket. Arra a végkövetkeztetésre jutottam, hogy az alkotmányok rendelkezései a következő tizennégy típusba sorolhatók: 1. alapelvek, 2. alapértékek, 3. elvi deklarációk, 4. szervezeti rendelkezések, 5. működési szabályok, 6. hatásköri szabályok, 7. alapvető jogok, 8. az alapvető jogok garanciái, 9. az alkotmányba foglalt – nem alapvető – jogok, 10. államcél, 11. alapvető kötelességek, 12. az alkotmányba foglalt – nem alapvető – kötelességek, 13. az alkotmányba foglalt tilalmak, 14. egyéb, az alkotmány szintjére emelt, normatív rendelkezések.³ Lehet, hogy első olvasásra ez a csoportosítás erőltetettnek, mesterkéltnek tűnhet. Ám ha kissé elgondolkodunk azon, milyen lényegbevágó különbség van egyfelől az alapvető jogok, másfelől az államcél között, illetőleg az alapértékek és alapelvek között, nyomban kiderül, hogy a csoportosításra való törekvésnek megvan a létjogosultsága. (Nem csekély nagyképszerűsége vallana elvárni a karta készítőitől, hogy ismerjék igénytelen írásomat, ami még itthon is teljesen visszhangtalan maradt. Mindazonáltal ha maguk is törekedtek volna valamifajta – ha nem is az enyémmel egybevágó – tipizálásra, elkerülhették volna, hogy a kartában keveredjenek egymással az alapvető jogok és az államcél.)

Nem szeretném a nyájas olvasót sokáig terhelni az iménti csoportosítással, de annyit még el kell mondanom, hogy az általam következetesen alkotmányos alapértéknek tekintett jogállamiságot a magyar alkotmánybírói gyakorlat alkotóelemeire bontotta, s egyik alkotóelemét, a jogbiztonságot gyakran tekinti hivatkozási alpnak egyes alapjogok védelme során is. Ez volt a központi hivatkozási alap a Bokros-csomagba tartozó egyes törvények alkotmányosságá felülvizsgálatánál éppúgy, mint általában véve is az olyan ügyekben, amelyekben felmerül a szerzett jogok és a törvényes várományok védelme. Azt pedig bárki bármikor megállapíthatja, hogy e tekintetben a hazai

gyakorlat nem esik túl messze a tőlünk nyugatra fekvő országok alkotmánybíróinak gyakorlatától. Nos, mindezek előre bocsátása után térek rá arra a történetre, amely megvilágítja, miért él bennem némi nyugtalanság a kétszintű alapjogvédelem kialakulásában lévő modellje láttán.

Amíg a büntető- és a polgári jogban elég régen – egyes szerencsés országokban évszázadokkal ezelőtt – létrejöttek a nagy anyagi jogi kódexek, s ezekhez társult az eljárásjogi kodifikáció is, addig a közigazgatási jog területén mindmáig egyetlen ország sem vállalkozott az anyagi jog kódexbe foglalására. Ennek kézenfekvő magyarázata, hogy valamennyi jogág közül a közigazgatási jognak kell a leggyorsabban reagálnia a társadalmi és a gazdasági életben bekövetkező változásokra éppúgy, mint a tudomány világában vagy a technikai fejlődésben történetekre. Emiatt a közigazgatási anyagi jog egyrészt úgyszólván a folyamatos változás állapotában van, másrészt – épp az említett okból – normaanyaga erősen széttagolt (szakterületekre szabdalt), illetőleg azon belül viszonylag hangsúlyos szerepet tölt be a rendeleti szabályozás.

Ezért még a XX. század első évtizedeiben is az volt az uralkodó felfogás a tudomány berkeiben, hogy a közigazgatási eljárásjog egymástól annyira eltérő jogi normák összessége, hogy teljesen alkalmatlan az átfogó kodifikációra. Ezzel szemben az első világháború után az osztrákok megalkották a világ első közigazgatási eljárási törvényét, ékesen bizonyítva, hogy az efféle próbálkozás nincs eleve sikertelenségre kárhoztatva. Bár a két világháború közötti időszakban csupán két ország – Lengyelország és Csehszlovákia – követte őket, a második világháborút követően már sorra-rendre születtek az eljárási törvények.

Mi, magyarok – Magyary Zoltán professzor jóvoltából – elég korán felfigyeltünk az osztrák modellre. A Magyary-iskola eljárásjogásza, Valló József 1937-ben, majd 1942-ben elkészített egy-egy komplett törvénytervezet a közigazgatási eljárás általános szabályairól, s azt – a Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványaként – publikálták is. Csupán sajnálhatjuk, hogy egyikből sem lett törvény, ahogy Sztíz Jenő 1939-ben publikált tervezetéből sem, noha az utóbbi az akkori belügyminiszter megbízásából készült. Azután csaknem két évtizeddel később, 1957 nyarán az Országgyűlés mégiscsak elfogadta az 1957. évi IV. törvényt az államigazgatási eljárás általános szabályairól. 1980–81-ben sor került ugyan a törvény átfogó felülvizsgálatára, de ez is inkább csak továbbfejlesztette az 1957. évi IV. törvényt, megőrizve annak jól bevált rendelkezéseit. Csak jóval a rendszerváltozás után, a kilencvenes évek második felében született kormányzati döntés egy új közigazgatási eljárási törvény kidolgozásáról.⁴

A közigazgatási eljárás általános szabályainak megalkotása mind nálunk, mind más országokban fellelt bizonyos alapjogvédelmi problémákat. Ezek közül a legfontosabb a jogerős közigazgatási határozatok stabilitása. E határozatokhoz ugyanis – a bírósági döntésektől eltérően – nem kapcsolódik jogerő-hatás. Emiatt az általános szabályok megalkotása előtt általában úgy a határozatot hozó szerv, mint annak felettes szerve úgyszólván mindenfajta korlátozás nélkül hozzányúlhatott a határozathoz. Ám az eljárásjogi kodifikáció nyilvánvalóvá tette, hogy e kérdésben a jogállamiság két alkotóeleme, a törvényesség és a jogbiztonság kerül összeütközésbe egymással, így a megoldás módja csak valamilyen kompromisszum lehet. A „történelmi kompromisszumot” minden ország vagy a határozat megváltoztatásának határidőhöz kapcsolásában, vagy a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmében, vagy e két lehetőség kombinációjában látta.

A folyamatban lévő kodifikáció alapozó szakaszában az volt a kodifikációs bizottság legstabilabbnak látszó fogódzója, hogy ebben a tárgykörben nincs uniós jogharmonizációs kötelezettségünk, mivel a szabályozást az unió meghagyta tagállami szinten. Ebben bízva nem is sokat bajlódunk a nem létező uniós normák elemzésével, inkább a külföldi eljárási kódexek szabályozási megoldásait, a magyar különös eljárási szabályokat, továbbá az eljárás meggyorsítására és hatékonyságának fokozására irányuló szabályozási módokat vizsgáltuk. Már készen volt a normaszöveg tervezete, amikor egy külföldi szakértő, aki az Európai Tanács felkérésére véleményt mondott róla, felhívta a figyelmünket az Európai Bíróságnak az Alcan-ügyben hozott határozatára.⁵ Az ügy tényállása a következő: egy német alumíniumgyártó vállalat – közigazgatási döntés alapján – nyolcmillió márkás állami támogatást kapott annak érdekében, hogy jövőbeni működése biztosított legyen. A bizottság erről sajtóközleményből értesült, és felszólította Németországot a római szerződés 93. cikk (3) bekezdésében meghatározott értesítési kötelezettségének teljesítésére. Mivel erre nem került sor, megállapította, hogy az említett támogatás uniós normába ütközik, s elrendelte annak visszafizetését. Mivel a német közigazgatási szervek nem hajtották végre a bizottság határozatát, a testület az Európai Bírósághoz fordult, amely helyt adott a bizottság álláspontjának.

A bíróság döntése nyomán az illetékes német közigazgatási hatóság elrendelte a támogatás visszafizetését. A támogatás alanya e határozatot a közigazgatási bíróság előtt támadta meg, s mind első-, mind másodfokon pernyertes lett. A másodfokú közigazgatási bíróság határozatának indokolásában rámutatott: mivel Németországban az állami támogatások odaítélése a

közigazgatási eljárási törvény hatálya alá tartozik, s e tárgykörben uniós szabályozás nincs, az eljárási törvény a mérvadó a tekintetben, hogy mennyi időn belül és milyen okból lehet visszavonni az állami támogatás megadásáról szóló határozatot. A bíróság álláspontja szerint a konkrét ügyben az eljárási törvény 48. §-a kizárja a határozat visszavonását, mivel a támogatás alanya jóhiszeműen járt el, továbbá a hatóság a döntésének jogellenes voltáról való tudomásszerzésétől számított egy éven túli időpontban vonta vissza határozatát. Ezt követően az ügy a Szövetségi Közigazgatási Bíróság elé került, amely a következő három kérdésben előzetes állásfoglalást kért az Európai Bíróságtól: Visszafizetésre lehet-e kötelezni az állami támogatást elnyerő vállalatot, ha a nemzeti jogban a határozat visszavonására megállapított határidő már elmúlt? Akkor is fennáll-e a visszafizetési kötelezettség, ha egyedül a nemzeti hatóság felelős a támogatás jogellenes odaítéléiséért, s ezért az erről szóló határozat visszavonása rosszhiszemű joggyakorlásnak minősülne? Akkor is fennáll-e a visszafizetési kötelezettség, ha a támogatás jogalanya már a teljes összeget elköltötte?

Az Európai Bíróság mindhárom kérdésre igennel válaszolt. Mindezek után a Szövetségi Közigazgatási Bíróság – nem lévén más választása – az Európai Bíróság jogi álláspontjának mindenben megfelelő döntést hozott. Az érintett vállalatnak volt egy utolsó próbálkozása: alkotmányjogi panaszt nyújtott be a német szövetségi Alkotmánybírósághoz, s annak kimondását kérte, hogy az Európai Bíróság hatáskörét túllépve hozott döntést az ügyben. Az Alkotmánybíróság ezt a panaszt érdemi vizsgálat nélkül visszautasította azzal az indoklással: nincs szó hatáskörtúllépésről, mivel az Európai Bíróság az ügyben a római szerződés 88. cikke (2) bekezdésében foglalt versenyjogi uniós hatáskört juttatott érvényre.

Mit mondhatnánk ezek után? Nagy tekintélyű bírói testületek döntéseiről lévén szó, leginkább annyit: no comment. Mindazonáltal élve a tudománynak a magyar alkotmány 70/G. §-ában biztosított szabadságával, a konkrét ügy egyedi körülményeitől elvonatkoztatva megpróbálom felvázolni saját álláspontomat az ügyben felmerült – olykor elvi, máskor nagyon is gyakorlati – kérdésekben.

A közigazgatási anyagi jog és a közigazgatási eljárásjog nem ugyanaz. Az utóbbi – ha nem is önálló jogág (ámbátor egyesek annak vélik) – mindenképpen legalább önálló diszciplína a közigazgatási jog keretei között. Ezért a közigazgatási anyagi jogi szabályozási kompetencia nem hat ki automatikusan az eljárásjogra. Az anyagi jog azt szabályozza – legalábbis az absztrakció magas szintjén vizsgálva –, hogy mit, mikor és hogyan kell csinálni, míg az eljárásjog az anyagi jogi

szabályok érvényre juttatását szolgáló egyedi hatósági döntések meghozatalának és a hozott döntések felülvizsgálatának rendjét határozza meg. Más megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy az anyagi jogi szabályok az eljárási normák által megszabott rend szerint és keretek között érvényesülhetnek.

Az unión belül a szövetségi és a tagállami szabályozási szint között meghatározott munkamegosztás van. A szövetségi normák elsődlegességének elve csak annyit jelent, hogy olyan tárgykörben, amelyben az uniónak van szabályozási kompetenciája, a tagállami normák nem állhatnak ellentétben a szövetségi joggal. E tétel megfordítva úgy hangzik, hogy ha valamely tárgykörben nincs szövetségi szabályozási kompetencia, ott az unió szerveinek egyedi és normatív aktusai nem állhatnak ellentétben a tagállamok normatív aktusaival.

Az uniónak számos anyagi jogi tárgykörben – közöttük versenyjogi kérdésekben is – van szabályozási kompetenciája, ám a közigazgatási eljárás általános szabályainak megállapítására nincs. Az eljárási törvény tárgyi hatálya alá tartozó szakterületeken tehát mind a szövetségi, mind a tagállami szintű anyagi jogi szabályok csak az eljárási törvény által megszabott eljárási keretek között juthatnak érvényre. A dolog természetéből adódóan tehát még annak megállapítása is tagállami kompetencia, hogy az eljárási törvény tárgyi hatálya milyen jellegű eljárásokra terjed ki. Németországban például ebbe a körbe tartozik az állami támogatások odaítélése, míg Magyarországon nem tartozik bele.⁶

Az Alcan-ügy iskolapéldája annak, hogy amennyiben az uniós jog érvényre juttatásáról van szó, az Európai Bíróság abszolút mértékben fittyet hány a jogi szabályozásnak az unió és a tagállamok közötti munkamegosztására, gondolkodás nélkül túlteszi magát a kizárólagosan tagállami szabályozási kompetencia alapján kibocsátott törvényen, s mindössze egyetlen dologra koncentrálni: az uniós jogot bármi áron – akár a tagállami hatóságok törvénysértésre való rákényszerítése árán is – érvényre kell juttatni. Ez irányú túlbuzgalmában a testületet alkotmányossági aggályok nem zavarják, holmi alkotmányos értékkel nem bíbelődik, csupán cselekszik. Hatékonyan, kérlelhetetlenül és ellenállhatatlanul, mint az elefánt a porcelánboltban.

A jelenlegi „szereposztás” szerint az Európai Bíróság egyszerre a törvényesség és a jogforrási hierarchia „csőszje”, valamint az unió alkotmánybírósága. Utóbbi szerepkörében sok mindent megtehet, de egyet bizonyára nem. Nem hányhat a szemétre a tagállamok törvényhozói és alkotmánybíróságai által kimunkált olyan egyetemes alapértékeket, mint például a jogbiztonság, s ezzel összefüggésben a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok, illetőleg várományok vé-

delme, avagy a közigazgatási eljárásjogban a törvényesség és a jogbiztonság között kialakított „történelmi kompromisszum”.

Nem ártana elgondolkodni azon, helyénvaló-e, ha azt a csőszet, akinek a szőlőt ritkító madarak (verebek, seregélyek, rigók) riogatása és gyérítése a dolga, egyszerűen megbízzák a természetvédelmi őr feladatainak ellátásával. Nem forog-e fenn annak a veszélye, hogy több kárt okoz, mint amennyi hasznót hajt?

JEGYZETEK

1. A módszer kicsiny hazánkban sem teljesen ismeretlen. A beavatottak még emlékeznek rá: az Alkotmánybíróság 1990 tavaszán alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette a választójogi törvény ama rendelkezését, amely a választás napján külföldön tartózkodókat megfosztotta a szavazás lehetőségétől. Erre az épp hivatalban lévő parlament úgy reagált, hogy az inkriminált rendelkezést beemelte az alkotmányba, tudván tudva: az alkotmányba foglalt szabályok az Alkotmánybíróság számára érinthetetlenek. Nos, az unió nem szeretne úgy jární, mint a magyar Alkotmánybíróság.
2. Aligha valószínű például, hogy az unió jogot formálna az államforma meghatározására, avagy beleszólna abba, hogy valamely országban egy- vagy kétkamarás legyen-e a parlament.
3. KILÉNYI GÉZA: *Az alkotmány egyes (alapkevi, alapjogi) rendelkezéseinek jogi jellege*, Társadalmi Szemle, 1995/11, 41.
4. Jómagam 2001 szeptemberében vettem át a kodifikációs bizottság vezetését. E sorok írásakor a kormány által elfogadott szabályozási koncepcióval és az államigazgatási egyeztetés alatt álló normaszöveggel rendelkezünk.
5. C-24/95. *Land Rheinland-Pfalz versus Alcan Deutschland GmbH*, ECR [1997] I-1591.
6. Lásd ehhez a 719/B/2001. AB határozatot, ABK 2002. november, 694, illetőleg az új eljárási törvénytervezet mellékletének 11. pontját.

KARDOS GÁBOR

Az emberi jogok európai közösségi jogi védelmének problémái nem érthetők az integráció folyamatának és a közösségi jog abban játszott szerepének értelmezése nélkül. E két szempont ugyanis sajátosá teszi az alapvető jogok védelmét is.

Az integráció egy francia elemzője szerint a folyamat egy gótikus katedrális építéséhez hasonlítható. Az építés hosszú ideig tart, az eredeti tervekét számtalanszor félreteszik; ha elfogy a pénz, akkor abbahagyják az építést, aztán új emberek, egészen más

körülmények közepette, újrakezdi az egészet. Következésképpen organikus folyamatról van szó, melynek kezdetén bizonyos kérdések későbbi fontossága nem látható előre. Ez volt a helyzet az emberi jogokkal is. Az Európai Közösséget létrehozó szerződés nem tartalmazott közvetlen és kifejezett módon emberi jogi szabályozást. Az Európai Közösséget úgy tekintették, mint amit a gazdasági integráció érdekében hoznak létre, és az alapítók nem látták előre, hogy annak hatalma, ágazati politikái olyan mértékben kiterjedhetnek, hogy veszélyeztetik a tagállamok polgárainak emberi jogait. Az Európai Közösség gazdasági integrációjának azonban egyre inkább lényegi vonásává vált az állami jogkörök közösségi intézményekre ruházása, és az EK ilyen módon egyre növekvő hatalmával szemben az egyén nem élvezhette emberi jogainak közösségi szintű védelmét. A nemzeti szintű alapjogvédelem viszont megakadályozta volna a közösségi jog szupremáciájának teljességét, márpedig az Európai Közösség Bírósága kimondta és következetesen védelmezte a közösségi jog elsőbbségének tételét a nemzeti jogrendszerek fölött. Ezzel előállt az az érdekes és elgondolkodtató jelenség, hogy az emberi jogi szabályok hiánya élvezett szupremáciát a közösségi jogban és annak útján. Emellett az Európai Közösségnek nem kellett szembenéznie jogalkotása során azokkal a korlátokkal, amelyekkel a tagállamoknak. Ebben a helyzetben az is felvetődött, hogy mivel bizonyos emberi jogok a nemzetközi ius cogens részét képezik, nemzetközi jogi alapokon igazolható a tagállami alkotmánybíróságoknak az emberi jogilag „üres” közösségi jog szupremáciájának biztosításával szembeni ellenállása, tehát veszélybe került a közösségi jog elsőbbségének elve.

Bármennyire is kiábrándítóan hathat tehát, de az emberi jogok közösségi védelmének doktrínáját az Európai Közösség Bírósága nem az alapvető jogok érvényesítése iránti feltétlen elkötelezettségtől fűtve, hanem a közösségi jog tagállami jogok feletti szupremáciájának védelme érdekében alakította ki. Ezt úgy tette meg az Európai Közösség Bírósága, hogy megőrizte a közösségi jog elsőbbségét – az integráció egyik legfontosabb tartópillérét –, ugyanakkor biztosította az emberi jogok védelmét anélkül, hogy elismerte volna a tagállami alkotmányok közösségi joggal szembeni elsőbbségét. Az Európai Közösség Bírósága az Internationale Handelsgesellschaft-ügyben meg is magyarázta álláspontját, rávilágítva arra, mit is tekint a legfontosabb értéknek: „Ha a közösségi intézmények által elfogadott intézkedések érvényesítésének elbírálása céljából a nemzeti jog fogalmaihoz vagy jogszabályaihoz kellene visszanyúlni, az a közösségi jog egységességére és hatékonyságára igen ked-

vezőtlenül hatna. A római szerződésből eredő jogot, amely természeténél fogva független, nem haladhatják meg nemzeti szabályok – legyenek azok bárhol is megfogalmazva – anélkül, hogy a közösségi jog sajátosságait és a közösség jogának alapjait ne kérdőjeleznék meg.” Az Európai Közösség Bírósága még hozzátette: „Közösségi intézkedés érvényességét vagy tagállami hatályát nem érinti az, hogy az érintett állam alkotmányában biztosított jogokkal vagy alkotmányos struktúrákkal ellentétes.”

Következésképpen az Európai Közösség Bírósága a tagállami alapjogvédelem lehetőségét feláldozta az integráció motorjaként tekintett közösségi jog hatékonyságának – szupremáciájának – oltárán. Bármilyen utóvérdharcot folytatott is ez ellen a német és az olasz Alkotmánybíróság, a dán Legfelsőbb Bíróság vagy a francia államtanács, megfogalmazva bizonyos fenntartásokat az alapjogok nemzeti védelmének megtartása érdekében, a kérdés mégis eldőlt: az emberi jogok közösségi védelme a közösségi jog feladata. Talán igazságtalannak tűnhet utóvérdharcról beszélni mondjuk a német Alkotmánybíróság esetében, de a Wünsche Handelsgesellschaft-ügyben kimondott elvi tétel ezt látszik igazolni. Eszerint a másodlagos közösségi jogot egyedi ügyekben addig nem fogják a német alaptörvény alapján vizsgálni, amíg az Európai Közösség Bírósága azzal azonosnak tekinthető védelmet nyújt az alapvető jogok lényeges tartalmát illetően. Lényegében a többi magas bírói szerv fenntartásai is mind szemérmes kapitulációt jelentenek, mivel innen visszalépni az integráció jogi vívmányainak veszélyeztetését jelentené.

Mindebből megítélésem szerint az következik, hogy a Magyar Köztársaság Alkotmánybíróságának és a többi, jövőre csatlakozó állam hasonló szerveinek józan önmérsékletet kell tanúsítania, ha a közösségi jog szupremáciájának a kérdése, akár a nemzeti szintű alapjogvédelem kérdésével összekapcsolódva, akár attól függetlenül, elébe kerül. Nem hiszem, hogy érdemes volna újrajátszani a régi tagállamok múltbeli játszmáit.

Az Európai Közösség Bírósága először a közösségi aktusokkal szemben alakította ki az emberi jogok védelmét, következésképpen az EK jogkörének korlátjaként értelmezte azt. E védelmet kiterjesztve a Wachauf-ügyben azonban az Európai Közösség Bírósága kimondta, hogy a tagállamok a közösségi jog végrehajtása során kötelesek tiszteletben tartani az emberi jogokat, akkor is, ha a tagállam a közösségi jog végrehajtása során él az e jog által biztosított mérlegelési jogkörével. Az Európai Közösség Bírósága azt is megállapította, általában nincs hatásköre megvizsgálni, hogy a tagállamok jogrendszere megfelelő-e az Emberi jogok európai egyezményének, leg-

alábbis annyiban, amennyiben a kérdés szabályozása a nemzeti jogalkotó hatáskörébe tartozik és kívül esik a közösségi jog alkalmazási körén. A tagállamnak a közösségi jogtól való, számára ideiglenesen engedélyezett eltérés (derogáció) esetén is tiszteletben kell tartania az alapvető jogok közösségi védelmét. Az Európai Unió Alapvető jogok karta 51. cikkének (1) bekezdése alapján a karta rendelkezései az unió intézményeire és testületeire vonatkoznak – kellő tekintettel a szubsidiaritás elvére –, valamint a tagállamokra abban az esetben, amikor az unió jogát alkalmazzák. Azonban amint erre a hazai szakirodalomban Sonnevend Pál rámutat, nagy kérdés, hogy ha egy tagállam irányelv esetében saját belső jogszabályt alkot, vagy már meglévő jogszabályai útján hajtja azt végre, vajon akkor is érvényesül-e az alapvető jogok közösségi védelme.¹

Az unió emberi jogi karta (igaz, egyelőre jogilag nem kötelező formában történő) elfogadása azt is jelenti, hogy megszületett az eddig jogosan hiányolt emberi jogi katalógus. Tekintettel arra, hogy az alkotmányozásra hivatott konvent ajánlása nyomán ez a katalógus a közösségi jog részévé válhat, könnyen arra a következtetésre juthatunk, hogy az Európai Unió határozottan elindult valamiféle sajátos, az alkotmányjog kategóriáival leginkább föderáció jellegű képződményként leírható entitássá alakulás útján. A kartával pedig mintha az entitás alkotmányának alapjogi fejezete született volna meg. Különösen erősítheti ezt az érzést az „alkotmányozó” retorika, ami csak úgy dobálódzik olyan új intézmények bevezetésével, mint az évekre szóló állandó elnökség. Ugyanakkor ha ezt a kérdést az alapvető jogok uniói védelme szempontjából vizsgáljuk, világosan kell látnunk, hogy a római szerződés legutóbbi módosításai – nevezetesen az amszterdami és a nizzai egyezmény – olyan változásokat is hoztak, amelyek ellentétesek az egykori észak-amerikai föderatív államalakulat létrejöttét felidéző fejleményekkel. Olyan változásokról van szó, amelyek nemzetközi intézményeken belüli, a tagállamok feletti ellenőrzési modellre építenek, és amelyek aligha képzelhetők el egy föderatív struktúrában.

Az amszterdami egyezmény 6. cikke kimondja: „az unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásának elvén alapul.” A 7. cikk alapján az alapvető jogok súlyos és tartós megsértése esetén felfüggeszthető a tagállam tagsági jogainak gyakorlása. A unió bizottsága és a tagállamok egyharmada tehet javaslatot a tanácsnak a tagsági viszony felfüggesztésére, amely arról egyhangúlag dönt. Mivel a 7. cikk keretei között nincs lehetőség a jövőbeli, esetleges emberjogsértések veszélyének kezelésére, a nizzai egyezmény úgy egészí-

tette ki az amszterdami egyezmény 7. cikkét, hogy a tagállamok egyharmadának, az Európai Parlamentnek vagy Bizottságnak a javaslatára a tanács négyötödös többséggel, az Európai Parlament egyetértésével meghatározhatja, hogy fennáll-e valamely tagállamban az emberi jogok megsértésének egyértelmű veszélye, és ilyen esetben ajánlásokat fogalmazhat meg a tagállam számára. Megítélésem szerint nyilvánvaló, hogy az eljárás nem mutat a föderatív államiság és jogrend irányába.

Ami a strasbourgi és az európai uniói alapjogvédelem viszonyát illeti, az Európai Közösség Bíróságának később szerződésben megerősített kapott gyakorlata szerint azok az emberi jogi egyezmények, amelyek kidolgozásában a tagállamok részt vettek vagy abban részes felek, a közösségi védelem ihletet adó, inspiratív forrásai, csakúgy, mint a nemzeti alkotmányok. Az alapjogi karta 52. cikk (3) bekezdése egyébként egyértelműen rendezni látszik a strasbourgi és az uniói jogvédelem viszonyát. „Amennyiben jelen karta olyan jogokat tartalmaz, amelyek az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben biztosított jogoknak felelnek meg, akkor ezeknek a jogoknak a tartalma és hatóköre azonos azokkal, amelyek az említett egyezményben szerepelnek.” Ugyanakkor ez a rendelkezés aligha képes a teljes összhang biztosítására, több okból sem. Például a két szöveg jelentős eltéréseket mutat. A karta sokkal korszerűbb szöveg, azaz összegyűjti az emberi jogok nemzetközi védelmének az Emberi jogok európai egyezménye elfogadása óta bekövetkezett fejleményeit, és több jogot tartalmaz. Olyanokat is, amelyeket az Emberi Jogok Európai Bírósága kénytelen volt beleértelmezni az egyezményben foglalt jogokba. Ilyen például a személyes adatok védelme. Felvethető a kérdés, nem fogja-e ösztönözni az egymástól eltérő értelmezéseket, hogy a két dokumentumban nem azonos a védett jog státusza. Ennél jelentősebb probléma az, hogy döntő eltérést mutatnak a jogok korlátozhatóságát illetően. Az egyezmény ismer olyan jogokat, amelyeket semmilyen körülmények között nem lehet korlátozni, míg más jogok esetében egy demokratikus társadalomban megengedhető állami korlátokat fogad el, amit kiegészít az Emberi Jogok Európai Bíróságának a limitek jogszerűségét hirdető, alapvetően annak szükségességét és arányosságát vizsgáló tesztje. Ezzel szemben a karta 52. cikk (1) bekezdése egy általános korlátozhatósági klauzulát tartalmaz: „A jelen kartában elismert jogok és szabadságjogok gyakorlásának bármiféle korlátozását csak törvény rendelheti el, amelynek tiszteletben kell tartania e jogok és szabadságjogok lényegét. Az arányosság elvének értelmében korlátozásokra csupán akkor kerülhet sor, ha azokra szükség van, és kifeje-

zetten az unió által elfogadott általános érdekeket és/vagy mások jogainak és szabadságjogainak védelmét célozzák.” Ez a megoldás igen szerencsétlen, hiszen azt a benyomást kelti, hogy a hagyományosan abszolút jogok is korlátozhatók, ha a korlátozás technikája és tartalma megfelel ennek az általános klauzulának. Amint Sonnevend Pál szellemesen megállapítja: „Semmiképpen sem kielégítő, ha például a kínzás tilalmát – ha egyszer ilyesmi a közösségi jog hatókörébe kerül – egy egyszerű arányossági mérce-nek vetjük alá, és ezzel a kínzást lehetővé tesszük, hogyha azt kellő közérdek indokolja.”²

Az sem elhanyagolható tényező, hogy az Európai Közösség Bírósága nem emberi jogi bíróság, fő feladata az európai közösségi jog helyes értelmezése és hatékonyságának fenntartása. Talán túlzás az Európai Közösség Bíróságot a közösségi jog és azon keresztül az integrációs érdek szolgálóleányának tekinteni, de ez a hasonlat megítélésem szerint nem jár messze a valóságtól. Ennek pedig az a következménye, hogy néhány döntésében a közösségi intézmények hatékony fellépésének védelme érdekében hajlandó eltérni a strasbourgi értelmezéstől, méghozzá a dolog logikájából eredően a jog korlátozása irányába. A legismertebb példa, hogy az Európai Közösség Bírósága a magánlakás sérthetetlensége elvét – a strasbourgi gyakorlattal szemben – nem terjesztette ki az üzleti jellegű helyiségekre, hogy ne kényszerüljön jogszerűtlennek nyilvánítani a bizottság munkatársainak versenyjogi ellenőrzését.

Az összeütközés tehát nagyon is lehetséges, már csupán azért is, mert az Emberi Jogok Európai Bírósága joghatóságot gyakorol olyan ügyekben, amelyekben az egyezményben részes tagállamok közösségi jogi rendelkezések végrehajtása során korlátozzák az egyezmény biztosította jogokat. Ilyen esetekben a strasbourgi bíróság a közösségi normát összeméri az Emberi jogok európai egyezményével és annak esetjogával, és annak alapján elmarasztalhatja az egyes államokat. Az Emberi Jogok Európai Bírósága például a Matthews-ügyben az Egyesült Királyságot marasztalta el, mert az – az elsődleges közösségi jogi rendelkezések alapján – az európai parlamenti választások során kizárta a gibraltári lakosok választójogát.

JEGYZETEK

1. SONNEVEND Pál: *A nizzai alapjogi karta értékelése?*, in *Egy Európai Alkotmány felé. A nizzai Alapvető Jogok Chartája és a Konvent*, Budapest, OCIPE–Faludi Ferenc Akadémia, 2003, 13, 20. és köv.
2. *Uo.*,

BÁRD PETRA

1999-ben a kölni Európai Tanács megbízta a Roman Herzog vezette konventet, hogy állítson össze egy, az alapjogokat tartalmazó kartát. A konvent 2000. október 2-án elfogadta a tervezetet, a biarritzi csúcsértekezlet pedig (2000. október 13–14-én) egyhangúlag megszavazta és továbbította az Európai Parlamenthez és Bizottsághoz. Mindkét testület egyetértését adta a kartához, amelyet 2000. december 7-én írt alá a parlament, a tanács és a bizottság elnöke.¹ Bár a különböző elsődleges jogforrásokban történtek már utalások az alapjogokra,² az alapjogi karta egyetlen dokumentumban sorolja fel Európa népeinek közös értékeit, és az európai uniós állampolgárok, valamint az unióban lakóhellyel rendelkező személyek alapvető állampolgári, politikai, gazdasági és szociális jogait.³ Azok, akik a közösségnek az Emberi jogok európai egyezményhez való csatlakozását sürgették, részben keresztülvitték szándékukat, ha mégoly speciális módon is. Bár a konkrét csatlakozás kérdése továbbra is nyitott, az egyezményben felsorolt jogokat a karta átvette – pontosabban tizenhat cikkét⁴ –, azaz a megfogalmazás azonos vagy majdnem azonos. Ezen belül tizenegy cikk hatóköre és tartalma is megegyezik, öt cikk tartalma azonos, ám a hatókör tágabb, mint az egyezményben.

Átütő változást nem hoz a fenti jogok deklarálása, hiszen az Európai Bíróság esetjoga immár három és fél évtizede következetesen hivatkozik az egyezményre és a strasbourgi bíróság gyakorlatára. Az Európai Bíróság a Stauder-ügyben hozott 1969-es döntésében kimondta, hogy az Európai Közösség és annak bírósága védi az emberi jogokat mint „általános jogelveket”,⁵ míg az Internationale Handelsgesellschaft-döntésben kiterjesztette a védelmet azokra a jogokra is, amelyeket a tagállamok közös alkotmányos hagyománya felölel.⁶ Az, hogy mi is tartozik ezen általános jogelvek és a közös alkotmányos hagyomány körébe, továbbra sem volt tisztázott, ezért a bíróság az összes tagállam által aláírt⁷ nemzetközi szerződésekből vont le következtetéseket,⁸ legfontosabb közös forrásnak pedig a szintén valamennyi tagállam által aláírt Emberi jogok európai egyezményét tekintette.⁹ Az Európai Bíróság esetről esetre ismerte el az egyezményben deklarált jogokat¹⁰ és fogadta el a jogkorlátozásokat.¹¹

Az egyes jogok tartalmának kibontásánál, értelmezésénél az Európai Bíróság könnyű helyzetben van, hiszen az Emberi Jogok Európai Bírósága negyvenöt éves gyakorlatára támaszkodik. Hangsúlyozzuk, hogy az Európai Bíróságot nem kötötte sem az egyezmény, sem pedig a strasbourgi esetjog, ám következetesen

figyelembe vette azokat. A maastrichti szerződés 6. cikkének (2) bekezdése pedig már kimondja, hogy „az unió a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek”. Az alapjogi karta 52. cikk (3) bekezdése pontosítja e szabályt, eszerint ugyanis ha a karta olyan jogokat tartalmaz, amelyek az egyezményben biztosított jogoknak felelnek meg, akkor e jogok tartalma és hatóköre azonos azokéval, amelyek az egyezményben szerepelnek. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az unió ne biztosíthatna átfogóbb védelmet. A rendelkezés szerint tehát a kartában szereplő jogok értelmezése és alkalmazása során az egyezmény a jogvédelem minimumát biztosítja. A tartalom és a hatókör vizsgálatánál természetesen az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatára is tekintettel kell lenni. Ez a megoldás kétségtelenül megkönnyítette a karta kodifikációját, hiszen az esetleges korlátozásokat és azok feltételeit nem kellett rögzíteni, elég volt csupán az egyezményre és annak alkalmazási területére hivatkozni, az ott lefektetett megkorlátozások automatikusan érvényesek a kartában deklarált jogokra is.

Nem szabad ugyanakkor elfelejtenünk, hogy bár a konvent tagjainak üzenete és az európai intézmények nizzai nyilatkozata jelentős erkölcsi támogatottságot jelez, és az Európai Parlament két határozata¹² is támogatta, hogy a karta az alapszerződések részét képezze, a karta jogi helyzete a mai napig tisztázatlan. Jogi kötőereje jelenleg nincs, és még ha a részévé is válna a születő alkotmánynak, számos kérdés továbbra is nyitva marad. A konvent elnöke, Roman Herzog hangsúlyozta, hogy a karta a „mintha”-elv („*as if*” doctrine) alapján készült, azaz amennyiben a tagállamok az inkorporáció mellett döntenek, a szöveget nem kell módosítani. A fenti személyek és intézmények álláspontjának ismeretében valószínűtlennek látszik, hogy a jövőben semmilyen jogi következmény ne fűződjön a karta-hoz. Mióta elkészült, fűgységsek,¹³ az Elsőfokú Bíróság,¹⁴ az Emberi Jogok Európai Bírósága,¹⁵ valamint egy adatvédelmi ügyben a spanyol Alkotmánybíróság hivatkozott rá.¹⁶ Valószínű, hogy a jövőben egyre több nemzeti fórumon hivatkoznak a karta-ra, annak ellenére, hogy jogilag egyelőre nem kikényszeríthető.

A alkotmányozó konvent II. munkacsoportja, amely a karta inkorporációjával és az egyezményhez való csatlakozás kérdéseivel foglalkozik, a kartát jogi kötőerővel ruházná fel és alkotmányos szintre emelné. A tagállamok megnyugtatósára a munkacsoport hangsúlyozza, hogy a karta elfogadása nem jelenti az

Európai Unió hatáskörének kiterjesztését. A munkacsoport támogatja továbbá az unió egyezményéhez való csatlakozását, hangsúlyozva, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának joghatósága csak az *acquis communautaire* tárgykörére terjedne ki, azaz a tagállamok a továbbiakban egyenként is az egyezmény tagjai maradnának, és belső nemzeti ügyekben az egyének nem az EU, hanem továbbra is a tagállam ellen kezdeményezhetnének eljárást. A záróbeszámoló szerint a párhuzamos vagy inkább megkettőzött tagság? Az emberi jogok fokozottabb védelméhez vezet; nem érinti a tagállamok eddigi kötelezettségvállalásait, azaz a tagállamok és az Európai Unió közötti egyensúly e tekintetben érintetlen marad, az unió erkölcsi értékei pedig megerősítést nyernek.

Véleményem szerint a karta inkorporációja és a dokumentum jogilag kötelezővé tétele elengedhetetlen ahhoz, hogy az unióban kiteljesedjen az emberi jogok védelme. A karta formailag önálló dokumentumként is kezelhető, amelyre a szerződések hivatkoznának az emberi jogi védelem kapcsán; a karta a szerződések mellékletét is képezhetné, a születő alkotmány részévé is válhat, akár az alkotmány mellékleteként vagy kiegészítő jegyzőkönyveként, de az ötvennégy cikk az alkotmány szövegébe közvetlenül is beilleszthető. A II. munkacsoport az utóbbi megoldást szorgalmazza, és a szakirodalom is hangsúlyozza ennek szimbolikus jelentőségét.¹⁷ A maastrichti szerződés 2. cikkét, amely az unió célkitűzéseit rögzíti, célszerű volna kiegészíteni az emberi jogok védelmével. A 6. cikk (2) bekezdésének sorsa a karta státuszától függően többféleképpen alakulhat. Az említett rendelkezés, amely jelenleg indirekt módon a közös alkotmányos hagyomány és az általános jogelvek részeként hivatkozik az egyezményre, egyértelműen utalhatna a karta-ra, azonban amennyiben az valóban alkotmányos szintre emelkedne, a 6. cikk (2) bekezdésben szereplő hivatkozás feleslegessé válik, hiszen a karta ez esetben sokkal erősebb legitimitációval és súllyal rendelkezne, minthogy a szerződés egy cikkének szövegén keresztül kellene kötőerőt nyernie.

Míg Roman Herzog a mintha-elvet hangsúlyozza és nem tartja szükségesnek a karta szövegének módosítását egy esetleges inkorporáció esetében sem, a konvent II. munkacsoportja már hozzányúlna a hetedik fejezet cikkeihez, az úgynevezett horizontális rendelkezésekhez, és zárójelentésében módosításokat ajánl. Egyes szakértők és jogtudósok pedig egyenesen törölnék a karta némely rendelkezését,¹⁸ hiszen azok a már meglévő jogok felesleges ismétlései.¹⁹ A kartában foglalt jogok feltűnően differenciáltak,²⁰ és felmerül a kérdés, hogy mitől lesz egy adott jog „alapvető” jog, ha mind a római szerződésben szereplő jogok, mind egyes univerzális jogok, mint a

kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma,²¹ mind pedig a csak az uniós polgárokat megillető jogok²² szerepelnek benne. Ugyancsak általános kritikaként fogalmazódik meg, hogy a kartára – a jelenlegi megoldás szerint – csak az unióban lakóhellyel rendelkező személyek hivatkozhatnak, annak ellenére, hogy egyetemes jogokat deklarál. E tekintetben a karta tehát lépéshátrányban van az Emberi jogok európai egyezményével szemben.²³ Kétséges továbbá a jogok egy részének kikényszeríthetősége,²⁴ különösen a szolidaritás fejezetben található jogoké,²⁵ vagy például az a rendelkezés, amely szerint az idősek méltóságteljes és független életet élhetnek és részt vehetnek a szociális és kulturális életben.²⁶

A karta 51. cikkének (2) bekezdése és a II. munkacsoport is hangsúlyozza, hogy a karta nem terjeszti ki és nem módosítja a közösség vagy az unió hatáskörét. Kérdéses ugyanakkor, hogy az unió intézményei és a tagállamok az uniós jog végrehajtása során hogyan tudnak az 51. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott kíváncsolomnak eleget tenni, azaz hogyan tudják elősegíteni a jogok érvényesülését anélkül, hogy hatáskörük megváltozna.²⁷ A logikai probléma itt az, hogy a karta a jogok megfogalmazásakor negatív és pozitív kötelezettségeket egyaránt ró az intézményekre és a tagállamokra. A beavatkozástól való tartózkodás követelménye teljesíthető, a jog érvényesülésének aktív elősegítése azonban aligha lehetséges a hatáskörök módosítása nélkül. Számos rendelkezés, például olyan szociális és gazdasági jogokat érintő szabályok, amelyek eddig nem szerepeltek a szerződésekben, vagyis az intézmények hatásköre nem terjedt ki rájuk, gyakorlatilag visszhang nélkül maradnak, amennyiben a hatáskörök eddigi megosztására oly kényesen vigyázunk. Ugyanez a probléma a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról szóló 21. cikk (1) bekezdésével, amely sokkal több esetet nevesít, mint az egyezmény 14. cikke²⁸ és mint a római szerződés 13. cikke. Az utóbbi arra jogosítja fel a tanácsot, hogy a római szerződés „egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül és a szerződés által a közösségre átruházott hatáskörök keretén belül [...] megfelelő intézkedéseket” tegyen a diszkrimináció leküzdésére, míg a karta 13. cikke *tilja* a diszkriminációt. A diszkriminációtilalom körének kiterjesztése, valamint a kifejezett és feltétel nélküli tilalom megvalósításának sikere legalábbis kétséges a hatáskörök módosítása nélkül.

Térjünk vissza az Emberi jogok európai egyezményéhez való csatlakozás kérdéséhez, amit a bíróság a 2/94. számú határozatában elvetett. A konvent II. munkacsoportja szorgalmazza az unió egyezményéhez való csatlakozását, és alapvetően az ebből származó előnyöket, az EU erkölcsi értékeinek megerősítését

és az emberi jogok hatékonyabb védelmét hangsúlyozza. A csatlakozás ugyanakkor véleményem szerint nem egyértelműen előnyös, különösen akkor, ha a két bíróság, a strasbourgi és a luxemburgi közötti kapcsolat a továbbiakban is tisztázatlan marad és nem születik egy olyan mechanizmus, amely az ítéletek, azaz a kartában és az egyezményben egyaránt szereplő jogok egységes értelmezését biztosítja. Az Európai Bíróság a jogok értelmezésénél viszonylag könnyű helyzetben volt, hiszen támaszkodhatott az Emberi Jogok Európai Bíróságának több évtizedes esetjogára. Kérdéses ugyanakkor, mi történik, ha egy adott jogot egy bizonyos tényállás mellett a strasbourgi fórum még nem értelmezett és az Európai Bíróság kényszerül hamarabb kibontani a jog tartalmát. Míg az Európai Bíróság követi az Emberi Jogok Európai Bíróságának értelmezéseit, addig ez fordítva nem igaz, a strasbourgi bíróság nincs kötve a luxemburgi által. Elméletileg tehát – és ezt az eddigi gyakorlat is alátámasztja – ellentétes jogértelmezésre kerülhet sor azokban az esetekben, amelyekben az Európai Bíróság előbb értelmez egy jogot.²⁹

További problémák eredhetnek abból, hogy az Európai Bíróság az *acquis communautaire* tükrében, míg az Emberi Jogok Európai Bírósága az egyezmény céljának tükrében értelmezi ugyanazon jogokat. Az alapjogi karta 51. cikke szerint a kartában foglaltak csak az uniós jog végrehajtása során kötelezők a tagállamokra. Egyéb, kizárólag tagállami hatáskörbe tartozó esetekben továbbra is az egyezmény hatálya alá tartoznak majd. Csakhogy sokszor nehéz megállapítani és kilönlválasztani, hogy a tagállam mikor melyik területen mozog. Újabb és újabb hatáskörök kerülhetnek az unióhoz, és meglehet, hogy egy adott kérdés, amelyet addig az Emberi Jogok Európai Bírósága döntött el, a továbbiakban az Európai Bíróság hatáskörébe tartozik. A büntetőjogi garanciák sérelme miatt eleinte leginkább az egyezményre lehet majd hivatkozni és a sértett a strasbourgi bírósághoz fordulhat kérelmével. Vannak azonban esetek, amikor a római szerződés alapján indul meg a büntetőeljárás.³⁰ Eljárási garanciák sérelme esetén ilyenkor a kartára lehet majd utalni az Európai Bíróság előtt. Az említett felvetések mind azt támasztják alá, hogy az uniónak az Emberi jogok európai egyezményéhez való csatlakozása esetén a tagállamokra két külön emberi jogi dokumentum, valamint két, egymással kapcsolatot nem tartó és ezért esetlegesen eltérő irányba fejlődő bíróság esetjoga lesz kötelező. Könnyen megeshet tehát, hogy az egyezményhez való csatlakozás nemhogy az unió erkölcsi értékeinek megerősítéséhez nem vezet, de teljes jogbizonytalanságot okoz az emberi jogok védelme területén.

Megoldást jelenthetne, ha az Európai Bíróság előzetes döntést kérhetne az Emberi Jogok Európai Bíróságától. Persze, ebben az esetben kivételt kellene tenni az egyezmény 35. cikk (2) bekezdésének b) pontja alól, amely szerint a bíróság az egyéni kérelemmel nem foglalkozik, „ha az lényegileg azonos egy olyan ügygel, [...] amelyet már más nemzetközi vizsgálat vagy elintézési eljárás alá bocsátottak és az nem tartalmaz az ügyre vonatkozó új adatokat”.³¹ Egy másik megoldásként a strasbourgi bíróság a luxembourgi fölé helyezhető. Ez esetben tisztázandó, hogy az egyezmény 35. cikkének (1) bekezdése szerinti elfogadhatóság kritériuma-e az Európai Bíróság előtti eljárás lefolytatása mint kimerítendő hazai jogorvoslati lehetőség. Az utóbbi megoldás ellen szól, hogy az eljárások még az eddiginél is tovább húzódnának. Létezik továbbá egy még súlyosabb ellenérv: a két bíróság jelenleg egyenlő súlyú, mindkettő egy-egy különálló rendszer legfőbb fóruma. Amennyiben azonban hierarchiát állítanánk fel a bíróságok között, az Európai Bíróság megszűnne az uniós és közösségi jog legfőbb értelmezője lenni, ezt a szerepet is az Emberi Jogok Európai Bírósága venné át. Az az érvelés, amely szerint az utóbbi csak emberi jogi kérdésekkel foglalkozna, kivitelezhetetlennek tűnik, hiszen a tényállás és az *acquis communautaire* értelmezése nélkül a vélelmezett alapjogi sérelem nem állapítható meg. Az uniós és közösségi jog végső értelmezését a strasbourgi bíróságra hagyni pedig egyik rendszer számára sem kedvező. A harmadik megoldási javaslat ezért is ellenzi a csatlakozást, és kizárólag az Európai Bíróságra hagyná a kartaiban deklarált jogok értelmezését. A fent említett problémák – tudniillik hogy a tagállamokat terhelő kötelezettségek megkettőződnek és sok esetben tisztázatlan, hogy melyik bíróságnak is kell eljárnia – feloldása érdekében e javaslat a tagállamok egyezményből való kilépését szorgalmazza.³² Szem előtt kell tartanunk azonban, hogy az Európa Tanács rendszere és az Emberi jogok európai egyezménye szimbolikus és politikai jelentőséggel is bír, ezért nem szükségszerűen optimális ez az első pillantásra kétségtelenül frappánsnak tűnő megoldás.

Az európai alkotmány nagy sebességgel készül, hetente értesülhetünk egy-egy újabb rész elkészüléről. A teljes tervezetnek 2003. június 20-ig, a thesszalóniki csúcstalálkozóig meg kell születnie. Az alkotmány 5. cikke foglalkozik az alapjogokkal: az (1) bekezdés szerint az alapjogi karta az alkotmány elválaszthatatlan részét képezi, ám az egyelőre nem tisztázott, hogy magában az alkotmány főszövegében vagy egy ahhoz csatolt jegyzőkönyvben kap-e majd helyet. A (3) bekezdés ugyanakkor többé-kevésbé átveszi a maastrichti szerződés 6. cikk (2) bekezdésének szövegét és kimondja, hogy az Emberi jogok eu-

rópai egyezménye szerinti és a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból eredő alapjogvédelem az unió által is védett általános jogelv. A (2) bekezdés a jelenlegi tervezet szerint felhatalmazza az uniót az egyezményhez való csatlakozásra, és e tekintetben hangsúlyozza, hogy ez nem jár az unió hatásköreinek változtatásával. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a tagállamok egyöntetűen rendelkeznek a csatlakozáshoz szükséges politikai szándékkal.

A 2004 májusi bővítést követő kormányközi konferencia mindenekelőtt az alkotmánnyal foglalkozik majd. A fenti kérdések feloldásával kapcsolatos vitában, a megoldási módok kiválasztásában tehát már az újabban csatlakozott tagállamok is teljes, azaz a jelenlegi tagokkal azonos jogkörrel vesznek részt.

JEGYZETEK

1. Az Európai Unió Alapvető jogok karta (HL 2000/C 364). Magyar nyelven lásd *Fundamentum*, 2001/1.
2. Egy példa erre: a szabad mozgásról és tartózkodásról szóló 45. szakasz (1) bekezdésének alapja a római szerződés 18. cikke, míg harmadik országok állampolgáraival kapcsolatban a (2) bekezdés forrása a római szerződés 62. cikkének (1) és (3), valamint 63. cikkének (4) bekezdése.
3. A karta hat fejezete a méltóság, szabadság, egyenlőség, szolidaritás, állampolgári jogok és igazságszolgáltatás címet viseli.
4. Az egyezmény 2–12. cikkét; az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. és 2. cikkét; a 4. kiegészítő jegyzőkönyv 4. cikkét és a 7. kiegészítő jegyzőkönyv 4. cikkét.
5. C-29/69. *Stauder versus Stadt Ulm* [1969] ECR 419.
6. C-11/70. *Internationale Handelsgesellschaft mbH versus Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1970] ECR 1125.
7. A bíróság az „aláír” igét használta a „ratifikál” helyett, hiszen a döntés születésekor Franciaország az Emberi jogok európai egyezményét aláírta ugyan, de csak 1974. május 3-án ratifikálta.
8. C-4/73. *Nold versus Commission* [1974] ECR 491.
9. C-36/75. *Rutili versus Ministre de l'intérieur* [1975] ECR 1219.
10. A bíróság a Kirk-ügyben (C-63/83. *Regina versus Kent Kirk* [1984] ECR 2689) az egyezmény 7. cikkére, míg a Johnston-ügyben (C-222/84. *Johnston versus Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* [1986] ECR 1651) az egyezmény 6. és 13. cikkére hivatkozik.
11. A bíróság a Gouda-ügyben (C-288/89. *Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda and others versus Commissariaat voor de Media* [1991] ECR I-4007) a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását megengedő 10. cikk

- (2) bekezdése alapján fogadta el a televíziótársaságokat sújtó megszorításokat.
12. Az Európai Parlament A5-0064/2000 és B5-767/2000 számú állásfoglalásai az Európai Unió Alapvető jogok kartájának kidolgozásáról.
 13. Például Tizzano főügyész 2001. február 8-án adott véleménye a *The Queen versus Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU)*-ügyben (C-173/99. [2001] ECR I-4881). Lásd még Jacobs főügyész 2001. március 22-én adott véleményét a *Z. versus Parlament*-ügyben (C-270/99. P [2001] ECR I-9197).
 14. Például az Elsőfokú Bíróság *Mannesmannröhren-Werke AG versus Commission*- (T-112/98. [2001] ECR II-729) és a *Max.mobl Telekommunikation Service GmbH versus Community*-döntése (T-54/99. [2002] ECR II-313).
 15. *Hatton and others versus United Kingdom*, Judgment of 2 October 2001, 36022/97.
 16. A 2000. november 30-án STC 292/2000. szám alatt hozott döntés.
 17. Gráinne DE BÚRCA: *Human Rights. The Charter and Beyond*, Jean Monnet Working Paper No. 10/01. <http://www.jean-monnetprogram.org/papers/01/013601.html>.
 18. Memorandum by Akos G. TOTH in *The Future Status of the EU Charter of Fundamental Rights*, House of Lords, Select Committee on the European Union, Session 2002. 03, 6th Report, London, The Stationery Office Limited, 110.
 19. Így például a karta szabad munkavállalásról, letelepedésről, szolgáltatásnyújtásról szóló 15. cikk (2) bekezdése a római szerződés 39, 43, 49, 50. cikkeinek ismételése. Lásd TOTH: *I. m.*
 20. *Európai közjog és politika*, szerk. KENDE Tamás, SZÜCS Tamás, Budapest, Osiris, 2003, 600.
 21. Alapjogi karta, 4. cikk.
 22. Uo., V. fejezet.
 23. TOTH: *I. m.*
 24. *Európai közjog és politika*, id. kiad., 600.
 25. Alapjogi karta, IV. fejezet.
 26. Uo., 25. cikk.
 27. DE BÚRCA: *I. m.*, 12.
 28. Az egyezmény 14. cikke szerint a hátrányos megkülönböztetés nem önmagában, hanem csak az *egyezményben* felsorolt jogok és szabadságok biztosítása során tiltott. A jelenleg még hatályba nem lépett 12. jegyzőkönyv kiterjesztené a diszkrimináció tilalmát minden olyan jog és szabadság biztosítására, amely *törvényben* szabályozott.
 29. A *Hoechst versus Commission*-ügyben (C-46/87. és C-227/88. [1989] ECR 2859) a bíróság úgy találta, hogy az egyezmény 8. cikke szerinti magán- és családi élet,
- lakás és levelezés védelme nem terjed ki gazdasági társaságokra, hiszen a rendelkezés célja az egyének, tehát természetes személyek magánszférájának védelme. Ezt követően a 1992. december 16-án hozott, A251-B szám alatt megjelent *Niemietz versus Germany*-ítéletben (13710/88) az Emberi Jogok Európai Bírósága úgy értelmezte a 8. cikket, mint amely az üzleti helyiségekre és a foglalkozás gyakorlásának helyszínére is kiterjed. Hasonlóan a *Orkem versus Commission*-ügyben (C-374/87. [1989] ECR 3283) az Európai Bíróság az egyezmény 6. cikke szerinti tisztességes tárgyaláshoz való jogból nem vezette le a jogi személyekre vonatkozó önvád tilalmát, míg az Emberi Jogok Európai Bírósága az 1993. február 25-én hozott, A256-A szám alatt megjelent, *Funke versus France*-ítéletben (10828/84) foglalkozott először ezzel a kérdéssel, és értelmezése szerint a 6. cikk magában foglalja az önvád tilalmát.
30. Például római szerződés 280. cikk (1) „A közösség és a tagállamok küzdenek a család és a közösség pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen az e cikknek megfelelően meghozandó olyan intézkedésekkel, amelyeknek elrettentő hatásuk van és hathatós védelmet nyújtanak a tagállamokban. (2) A tagállamok a közösség pénzügyi érdekeit sértő család leküzdésére megteszik ugyanazokat az intézkedéseket, mint amelyeket a saját pénzügyi érdekeiket sértő család leküzdésére tesznek.”
 31. Az egyezmény itt azt az esetet kívánta szabályozni, amikor egy másik fórum *érdemben* foglalkozik vagy foglalkozott az adott ügygel. A 47. cikk szerint a bíróság a Miniszteri Bizottság felkérésére ugyan adhat értelmező jellegű tanácsadó véleményt, ám ez a rendelkezés kevésbé hatékony, hiszen alkalmazási köre szűk, nem vonatkozhat a „jogok és szabadságok tartalmával és terjedelmével összefüggő kérdésekre.” 47. cikk (2) bekezdés.
 32. Akos G. TOTH elismeri, hogy ezzel felbontaná az emberi jogok európai védelmének eddigi rendszerét, ám hangsúlyozza, hogy az eddigi megoldás meghatározott történelmi faktorok következménye, és a párhuzamos emberi jogi védelemnek addig volt létjogosultsága, ameddig az unió Európának csak kis részét ölelte fel. Azonban ha a bővítési folyamat folytatódik, meglehet, hogy egyre több, az egyezményt aláíró ország lesz uniós tagállam, és az unió fokozatosan átvinné az emberi jogok őrzőjének szerepét. A folyamat során minden európai államot és magát az uniót is egyazon jogszabály kötné. Akos G. TOTH: *The European Union and Human Rights. The Way Forward*, Common Market Law Review, 1997, 518–520.