

Az Európai Unió alapjogvédelmi rendszere és az Emberi Jogok Európai Bírósága – A kettős európai alapjogvédelem és a magyar alkotmányjog*

Az Európai Unió (EU) felépítéséről és működéséről a 2009. december elsején módosított alapszerződések szólnak. Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) záró rendelkezésének egyik mondata az EU-nak jogi személyiséget biztosít.^[1] Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 218. cikk (8) bekezdésében azt is kimondja, hogy „a Tanács (...) egyhangúlag jár el az Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozására irányuló megállapodásról; a megállapodás megkötéséről szóló határozat csak azt követően lép hatályba, hogy a tagállamok saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően azt jóváhagyták.”

Az EU mint jogi személy tehát ezen túl deklarálta törekszik arra, hogy csatlakozzon az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (EJEE). Ez azonban nem érintheti a már meglévő hatásköröket az alapvető jogok védelmére vonatkozóan. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) felhatalmazása a közösségi aktusok egyezménykonformitásának vizsgálatára szorítkozna.

Ez a célkitűzés már az Alkotmányozó Konvent által elfogadott Alkotmányos Szerződésben egyértelmű volt.^[2] Az Európai Unió Bírósága (EU Bírósága, EB) 1994/2. számú véleménye utat mutatott a tekintetben, hogy korábban mi akadályozta az európai alapjogvédelem ilyenfajta egységesítését. Az EB e véleményében megfogalmazta, az EU nem alkalmas arra, hogy részese legyen az Emberi Jogok Európai Egyezményének, amelynek részben az az oka, hogy az EU nem rendelkezik jogi személyiséggel. A véleményben más indokokat is megjelölt

[*] Készült az OTKA 76488 sz. „A Lisszaboni Szerződés hatása a magyar jogrendszerre” c. kutatás keretében

[1] EUSZ 47. cikk.

[2] Az Alkotmányos Szerződés VI. cikk, A konvent által elfogadott Alkotmányos Szerződés 7. cikk (2) bekezdés, az EU szerződés 6. cikk (2) bekezdés, 188 n, a Magyarország által is ratifikált alkotmányos szerződés I-9. cikk (2) bekezdés. A Karta státuszváltozásával járó alapjogvédelmi felhatalmazástól tartva Nagy-Britannia és Lengyelország kifogásait fogalmazta meg. Nagy-Britannia szerint az EU-nak alapvetően nincs hatásköre arra, hogy alapvető jogi kérdésekben egységesítést végezzen, ezért a szerződés e rendelkezésével kapcsolatban fenntartást fogalmazott meg (opting out). Lengyelország pedig egy jegyzőkönyvet csatolt a dokumentumhoz, amelyben azt jegyezte meg, hogy mindezen szabályok ellenére az erkölcsöt és a méltóságot érintő kérdésekben a lengyel törvényhozás jogosult dönteni. Végső soron tehát a tagállami parlamentnél marad az alapjogi ítékezés. (Szemesi, 2005, 179–198.)

az Európai Bíróság, amelyek közül az egyik lényeges érv szerint az EU-nak szupranacionális szervként nincs hatásköre arra, hogy alávesse magát a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) joghatóságának.^[3]

Mindezzel együtt jelenleg is komoly összefonódás figyelhető meg az Európa Tanács (ET) és az Európai Unió szerveinek alapjog-felfogása között.^[4] Az EB a tagállamok alkotmányos hagyományai mellett az EJEE-t és az EJEB jogértelmezését is figyelembe veszi joggyakorlata kialakításakor, általános jogelvként.^[5] Az EJEB gyakorlatára pedig visszahatnak az EB határozatai. Számos szerző szerint ez a kölcsönhatás^[6] a mellérendeltek kapcsolataként működik, és nagy valószínűséggel az EU tervezett csatlakozása mellett is hasonló viszonyrendszer marad a két jog között.^[7] Mások szkeptikusabbak e harmóniát illetően, mert a két joggyakorlat egybevetésekor azt látják, hogy míg az EU Bírósága az EU jog részeként kezeli az EJEE-t és az EJEB gyakorlatát, egy-egy, inkább kivételesnek tekinthető esetet kivéve az EJEB nem hivatkozik az EU Bírósága alapjogi ítéleteire.

A dolgozat azt tűzi ki célul, hogy vázolja a két jog együttműködésének jelenlegi formáját és ennek főbb sajátosságait, emellett bemutassa, hogy az együttműködő alkotmányosság milyen hatással lehet a magyar alkotmányjog és az EU jog kapcsolatára az alapjogvédelmet érintő kérdésekben.

I. AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGA ÉS AZ EU TAGÁLLAMAINAK JOGA

Az emberi jogok európai védelmét ma leghatékonyabban az EJEB^[8] látja el.^[9] Az Európai Unió összes tagállama részese az Egyezménynek. A Bíróság feladata az Egyezményben és a Kiegészítő Jegyzőkönyvekben felsorolt jogok védelme, az egyéni és államközi panaszok elbírálása. Sokszor vitatott, hogy az EJEB gyakorlata absztrakt módon hogyan értelmezhető, a konkrét esetekből milyen általános következtetéseket lehet levonni. Hangsúlyozni kell itt is külön, hogy a Bíróság az emberi jogok védelme terén egy minimum-követelményrendszert állított fel, amelyet minden részes államnak be kell tartania. Ezen a minimumon felül

[3] Szalayné, 1998, 21.

[4] Raisz, 2006, 313–328.

[5] A közösségi jogi alapjogvédelemről és annak fejlődéséről lásd: Kovács, 1998, 83.

[6] Amikor az EJEB az Alapjogi Kartára hivatkozik lásd: Tóth - Legény, 2006, 447. Pl. Goodwin v. United Kingdom (2002) 28957/95.

[7] Szemesi, 2006, 67.

[8] Az Egyezményhez fűzött Tizenegyedik Kiegészítő Jegyzőkönyv 1998. november 1-jétől megváltoztatta a Bíróság eljárását, ettől az időponttól az állandóan működő egységes Bíróság látta el a jogvédelmi feladatokat, a korábban a kérelmek elbírálhatóságáról döntő Bizottság 1999. október 31-én megszűnt. Az esetjog ismertetésekor – az 1999-et megelőző jogesetek szövegében – ezért szerepel több esetben is a Bizottság neve.

[9] A Magyar Köztársaság 1993-ban, az 1993. évi XXXI. törvényben rendelkezett az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.

természetesen minden állam magasabb követelményeket állíthat fel az emberi jogok védelme terén. Az EJEB esetről-esetre állapítja meg egyes jogok megsértését és kártérítést ítélt meg. Az egyedi ügyek szemüvegén keresztül kell tehát megfogalmaznia az általános alapjogi standarddá váló tételeket is.

Az ET jogrendjében az állam passzív, tartózkodási kötelezettsége mellett az 1980-as évek elején jelent meg az állam tevőleges kötelezettségének (*positive obligation*) doktrínája.^[10] Kérdés volt, hogy az egyes államokat a nemzetközi jog alapján terhelik-e tevőleges kötelezettségek az alapjogvédelem terén, és ha igen, akkor milyen mértékben és milyen formában.^[11] Az érv lényege az, hogy az állam kötelessége az alapjogvédelmet illetően nem csak a tartózkodás a jogok megsértésétől, hanem a lehető legtöbbet megtenni azért, hogy ezek a jogok mindenféle jogviszonyban, így a magánszemélyek közötti jogviszonyokban is érvényesülni tudjanak. Az állam kötelessége lett például, hogy gondoskodjon a nem házasságból születő gyermekek vagy éppen a transzszexuálisok jogvédelméről (a 8. és a 14. cikk együttes értelmezésével jutott erre a bíróság). A tulajdonhoz való jog védelmét garantáló Első Kiegészítő Jegyzőkönyv első pontja alapján az államnak garantálnia kell, hogy a tulajdonos hozzájuthasson a tulajdonához, és így élvezni is tudja azt.

A strasbourgi esetjog azonban főszabályként viszonylag kevés esetben és szűk körben határozott meg alapjogok biztosítása érdekében a tartózkodáson túli, tevőleges állami kötelezettséget.^[12] Ezek az esetek azonban rámutatnak arra, hogy az állam pozitív kötelezettségei igen komplexek, és az EJEB – amelyre az európai emberi jogi jogvédelem alapjaként tekintünk – elismeri, az állam egyes jogokhoz kapcsolódóan egyes esetekben köteles intézkedésekkel biztosítani a szóban forgó jog érvényesülését.^[13] Mindennek biztosítására még a magánjogi jogviszonyokban is köteles. Az *Appleby and Others v. The United Kingdom*^[14] (*Appleby*) és a *Pla and Puncernau v. Andorra*^[15] (*Pla*) esetek példák arra, hogy az EJEB hogyan befolyásolhatja a részes államok joggyakorlatát azáltal, hogy felülvizsgálhatja az állami bíróságok döntéseit.^[16] Az EJEB-t elemző jogirodalomban markáns álláspont, hogy az egyezménynek textuális értelme-

[10] Garlicki, 2005, 131.

[11] *Dujardin v. France*, 16734/90, Decision of 2 September 1991.; *H. v. Norway*, 17004/90, Decision of 19 May 1992.

[12] A fenti esetjog részletesebb és a kiemelt eseteknél bővebb összefoglalását lásd: Láposy Attila: *Egy mindenkiért – az intézményvédelem és az alapjog-korlátozás*.

http://alapjogok.hu/?=com_content&task=view&id=57&Itemid=59. (letöltés ideje: 2011. március 30.)

[13] A strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának *positive obligation*nel kapcsolatos döntései lásd http://alapjogok.hu/index.php?option=com_content&task=view&id=27&Itemid=59. letöltés ideje 2011. március 30.

[14] *Appleby and Others v. The United Kingdom* (2003) Reports 2003–VI.

[15] *Pla and Puncernau v. Andorra* (2004) Reports 2004–VIII.

[16] *Cherednychenko*, 2007, 179.

zés alapján vannak olyan rendelkezései, amelyek csak az államokat kötik és olyanok, amelyek alapvetően magánjogi jogviszonyokra vonatkoznak.^[17]

A mérlegelési szabadság (*margin of appreciation*) EJEB által kidolgozott elmélete viszont ellentétes irányban, fékként hat ezekre az európai minimumot meghatározó folyamatokra. Ez alapján ugyanis az EJEB csak akkor avatkozik be a részes állam joggyakorlatába, ha az feltétlenül szükséges az Egyezmény érvényesítése szempontjából, és a döntést lehetőleg egy európai konszenzus^[18] támasztja alá. Az európai konszenzus nagyvonalakban azt jelenti, hogy összehasonlító vizsgálatot követően^[19] az EJEB megállapítja: a részes államok többsége egyetért egy kérdés szabályozását illetően. Az Egyezményben foglalt jogok olyan eseteiben, ahol az államnak az EJEB szerint tevőleges kötelezettsége is van egy alapvető emberi jog tiszteletben tartására, még erősebb a tagállam mérlegelési joga a védelem megvalósítására vonatkozóan. Ezt az EJEB már több esetben is kimondta.^[20]

A *margin of appreciation* egyértelműen szélesebb a szokásosnál akkor, ha egy tisztán magánjogi kérdés egyezménykonformitásának megítéléséről van szó.^[21] A Markt Intern esetben^[22] például arról volt szó, hogy a német bíróság ideiglenes intézkedésről döntött egy versenyjogi esetben, amely döntés a panaszos szerint az EJEB vélemény szabadságot védő rendelkezésével ellentétben állt. Az EJEB kifejtette, hogy nem kívánja felülbírálni német bíróság mérlegelését, amelynek alapján az megállapította, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása a tagállami alkotmányjog szerint jogszerű volt.^[23] A Pla esetben is hangsúlyozta az EJEB, hogy a tisztán magánjogi esetekben különösen nagy mérlegelési szabadsága van a részes állam bíróságának, hiszen az állami jog alakítása és értelmezése sokkal inkább alkalmas arra, hogy alapja legyen egy helyes, a felek magánjogi érdekeit a legmesszebbmenőkig figyelembe vevő döntésnek, mint a nemzetközi jog.^[24]

A tendencia tehát azt mutatja, a közös alkotmányjogi standardok meghatározásában vállalt oroszlánrész ellenére az EJEB korlátokat is szab magának. Ezek a korlátok azonban részben abból adódnak, hogy nincs európai konszenzus egy adott kérdésben. Az Appleby esetben például az EJEB erősen hivatkozott arra, hogy a köztér fogalmával és annak a magántulajdonhoz fűződő relációjával kapcsolatban nincs az Egyesült Államokéhoz hasonló általánosan elfogadott álláspont.

Ezzel szemben a Pla esetben akkor is jogot formált az EJEB arra, hogy megváltoztassa az andorrai bíróság ítéletét, amikor tudta, hogy Katalóniában

[17] Van Dijk - Van Hoof, 1995, 19. skk.

[18] Az európai konszenzus elméletéről lásd Polgári, 2005, 5.

[19] Fekete, 2008.

[20] Clapham, 1993, Oxford University Press. 188. skk. Lásd pl. B. France (1992) Series A 232-C (44.) bek.

[21] Uo. 240. skk.

[22] Markt Intern Verlag GMBH and Klaus Beermann v. Germany (1989) Series A 165.

[23] Markt Intern Verlag GMBH and Klaus Beermann v. Germany (1989) Series A 165. (37.) bek.

[24] Pla and Puncernau v. Andorra (2004) Reports 2004-VIII. (46.) bek.

a végrendelet meghozatalának idejében esetleg ténylegesen arra irányult a végrendelező akarata, hogy kizárja a nem az egyházi törvények szerint kötött házasságból származó gyerekeket az öröklésből. Az EJEB úgy ítélte meg, hogy ebben a szűk értelemben vett magánjogi kérdésekben sem lehet a részes állam bíróságának megítélésére bízni a kérdés eldöntését, és a magánjogi tényfeltárással együtt az érdemlélegelést az EJEB-nek újból le kell folytatnia.^[25]

Mindez azért érdekes, mert bár a nemzetközi jogról általában elmondható, hogy jellegéből fakadóan a részes államot kötelezi, az alapvető emberi jogok általános – közjogi és magánjogi – érvényesülésének köréről azonban az EJEB úgy is véleményt tud nyilvánítani, hogy *de facto* arról ítélkezik, az állam eleget tett-e az egyezményben foglalt védelmi kötelezettségének. Az vitán felül áll, hogy EJEE 35. § (3) bekezdése értelmében nem volna befogadható egy olyan panasz, amely nem az állam egyezményesértő magatartására hivatkozik.^[26] Mindezek mellett az EJEB tevékenységének jelentős hatása van még a magánjogi jogviszonyok alapjogi konformitására is.^[27] Az állam tevőleges kötelezettségének elismerése, a *positive obligation*, tehát dogmatikailag alkalmas eszköz arra, hogy az eseti bíraskodáson keresztül a részes államok egész jogát ellenőrzése alá vonja az EJEB. Bár a „mérlegelési sáv” mint jogértelmezési eszköz az EJEB diszkreciójától függően korlátozza a nemzetközi jog beavatkozásának mértékét az állam jogába, az EJEB joggyakorlata mindenesetre azt mutatja, a részes állam eseti döntésének felülvizsgálatakor az EJEB érinthet olyan közjogi és – az Európai Unió hatáskörét számba véve még jelentősebb volumenű – magánjogi kérdéseket is, amelyek közösségi kompetenciába vagy tagállami és Európai Unió közös kompetenciába tartoznak.

II. AZ ALAPVETŐ EMBERI JOGOK VÉDELME AZ EU-BAN

1. Az alapvető emberi jogok védelmének kibontakozása az Európai Bíróság gyakorlatában

Az alfejezet azt vizsgálja, hogy az Európai Gazdasági Közösség létrejöttétől a Lisszaboni Szerződés elfogadásáig hogyan alakult az alapvető emberi jogok általános védelme a közösségi jogban.^[28]

[25] Pla and Puncernau v. Andorra (2004) Reports 2004–VIII. (58–59.) bek. Az esettel kapcsolatos további érdekességeket és ellentmondásokat képletesen tárja fel: Cherednychenko, 2007, 186–189.

[26] Az EJEE 1. cikke szerint a „Magas Szerződő Felek biztosítják a joghatóságuk alatt álló minden személy számára a jelen Egyezmény I. fejezetében meghatározott jogokat és szabadságokat.” Ebből tehát nyelvtanilag azt lehet kiolvasani, hogy csak az állam köteles biztosítani ezeket a jogokat, ám az EJEB más esetben sem mindig kötötte magát az egyezmény rendelkezéseinek nyelvtani értelméhez.

[27] Drzemczewski, 1979, 167. skk.

[28] Az emberi jogok európai védelméről lásd például Alston, 2000.

Az Európai Gazdasági Közösség létrehozásakor az alapító atyák kihagyták ezen alapító szerződésből az emberi jogok katalógusát, mert annak említése az integráció elsődleges törekvésének, a Közösség gazdasági céljainak általános elfogadását és megvalósulásának hatékonyságát csökkenthette volna.^[29] Kezdetben az Európai Bíróság is visszafogottan állt ahhoz, hogy az emberi jogokat a közösségi jog részeként dolgozza ki. A Közösség először a közvetlen alkalmazhatóság és a szupremácia elvét kívánta elfogadtatni, és csak ezt követően törekedhetett ésszerűen arra, hogy a Közösség jogrendje által garantált jogosultságok körét szélesítse. Az emberi jogok elismerése és védelme nyilvánvalóan gyengítette volna a korai megegyezéseket, ezáltal az integrációs folyamatok hatékonyságát.

A kérdés az első időszakban leginkább az volt, hogy a tagállami alkotmánybíróóságok és rendes bíróságok felülbírállhatják-e a közösségi jogot az alkotmányuk rendelkezései alapján.^[30] Furcsamód végül az alapjogok tagállami védelmi szintjének a megőrzése, mint ambíció szolgált a közösségi alapjogok bölcsőjeként. A közösségi jog elsődlegességének megőrzése érdekében a Közösségnek ugyanis előre kellett lépnie, és meg kellett alkotnia a saját alapjogvédelmi rendszerét.^[31] Egyszerűbben fogalmazva, az Európai Bíróság nem akarta, hogy a tagállami bíróságok és alkotmánybíróóságok az alapvető jogok védelmére hivatkozva jogosultak legyenek felülírni a közösségi jogot. A közösségi jognak így olyan formát kellett öltenie, amely alapjogvédelmi szempontból megfelelt a tagállamok által támasztott követelményeknek.

Az alapvető emberi jogok védelme legelőször az Európai Bíróság jogfejlesztése során jelent meg. A jogalkotó a Bíróság nyomában haladva tette meg az első lépéseket e téren, ezért először az EB gyakorlatát érdemes áttekinteni. A Bíróság számára az első tisztázandó kérdés az alapjogokkal kapcsolatban volt: mely emberi jogokat ismerjen el a Közösség, és azokat milyen mértékben kívánja védeni.

Az emberi jogi gyakorlat a Stauder-esettel^[32] kezdődött, amikor a Bíróság obiter dictum megállapította, hogy az alapjogok a közösségi jog általános elveinek részei, és ezért azokat védeni kell.^[33] 1970-ben az Internationale Handelsgesellschaft ügyben^[34] az EB azt is kimondta, hogy az alapvető emberi jogok a tagállamok közös alkotmányos hagyományain alapulnak. 1974-ben a Nold döntés^[35] során az EB kidolgozta azt a tételt is, amely szerint a közös alkotmányos tradíciókon túl a tagállamok által megkötött nemzetközi szerződésekbe foglalt emberi jogok is részét képezik a közösségi jog általános elveinek. A Hauer eset 1979-ben már összefoglalva írja le azokat az elemeket, amelyek az európai uniós alapjogvédelem részét képezik.

[29] További információért lásd Weiler, 1991, 576. és Mahlmann, 2004, 903.

[30] További információért lásd Weiler, 1991, 576. és Mahlmann, 2004, 903.

[31] Mahlmann, 2004, 907.

[32] C-29/69, Stauder v. City of Ulm, 1969 E.C.R. 419.

[33] Halmi - Tóth, 2003, 174–175.

[34] Internationale Handelsgesellschaft, 1970 E.C.R. 1125, (4.) bek.

[35] C-4/73, Nold v. Commission, 1974 E.C.R. 491, (13.) bek.

„[A]z alapvető jogok azon általános jogelvek szerves részét képezik, amelyek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja. E jogok védelmének biztosítása során a Bíróságnak a tagállamok közös alkotmányos hagyományáiból kell merítenie, és ezáltal a Közösségben nem engedhetőek meg az ezen államok alkotmányai által elismert alapvető jogokkal össze nem egyeztethető intézkedések. Az emberi jogok védelmére vonatkozó nemzetközi szerződések, amelyek kidolgozásában a tagállamok együttműködtek, illetve amelyekhez csatlakoztak, szintén tartalmazhatnak olyan iránymutatásokat, amelyeket a közösségi jog keretében figyelembe kell venni.”^[36]

A Bíróság számára tehát egyre fontosabbá vált, hogy az egyes alapjogokat is érintő közösségi jogi rendelkezések tartalmát ne lehessen megkérdőjelezni tagállami alapjogvédelemre hivatkozva. Az EB inkább elismerte, hogy az alapjogokat a közösségi jog rendszerében külön is védeni kell, mert a Közösség jogrendjének belső természete ezt kívánja meg.^[37]

2. Az alapjogok védelme jogalkotással

Mivel a Bíróság elismerte az alapvető emberi jogokat, és deklarálta, hogy azokat a közösségi jog értelmezése során védeni kívánja a tagállamok alkotmányos hagyományai és a tagállamok által elismert nemzetközi szerződésekben foglaltak alapján, a Közösség más intézményei is reagálni kívántak az előttük zajló folyamatokra.

A Bíróság által a Nold ügyben kimondott tételt az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 1977. április 5-i együttes nyilatkozatával elismerte, amely a Bíróság ítélezési gyakorlatára történő hivatkozást követően egyrészt a tagállamok alkotmányai által biztosított jogokat, másrészt az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-i európai egyezményt (EJEE) említi.^[38] Tíz évvel később az Egységes Európai Okmány preambuluma volt az első jogi dokumentum, amely utalást tartalmazott az emberi jogokra vonatkozóan, mégpedig az Emberi Jogok Európai Egyezményét és az Európai Szociális Kartát említve.^[39] 1989-ben az Európai Parlament elfogadta az Alapjogi Deklarációt, azt remélve, hogy azt később majd az alapító szerződések szövegébe lehet foglalni.^[40]

A Maastrichti Szerződés^[41] és az Amsterdami Szerződés^[42] általános emberi jogi szabályokat fogalmazott meg például az Európai Unióról szóló Szerződés^[43]

[36] C-44/79, Hauer v. Land Rheinland-Pfalz, 1979 E.C.R. 3727. (15.) bek.

[37] C-265/87, Hermann Schröder HS Kraftfutter GmbH and Co. KG v. Hauptzollamt Gronau, 1989 ECR 2237, (14.) bek.

[38] HL 1977. C 103.

[39] Egységes Európai Okmány, 1987 O. J. (L 169) 1, preambulom.

[40] A Parlament határozata az Alapvető Jogok és Szabadságok Nyilatkozatának adaptációjáról, 1989. O. J. (C 120 51.)

[41] Az EU-ról szóló Szerződés, 1992. február 2. O. J. (C 191).

[42] Az EU-ról szóló Szerződést kiegészítő Amsterdami Szerződés, az Európai Közösségeket és bizonyos kapcsolódó jogszabályokat megállapító szerződések, 1997 O. J. (C 340) 1.

[43] Az EU-ról szóló Szerződés végleges szövege, O. J. (C 325).

6. (1) és 6. (2) cikkeiben.^[44] Ez alapján számos rendelet és irányelv képviselte a következőket: „[a]z EU-ról szóló szerződés 6. cikkével összhangban az EU a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, olyan elveken, amelyek a tagállamokban közösek, és az Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben biztosított és a tagállamok közös alkotmányos hagyományából eredő alapvető jogokat a közösségi jog általános elveiként kell tisztelnie.”^[45]

Ezek után az Alapjogi Karta bizonyult az utolsó lépésnek az alapjogok közösségi jogba történő inkorporálását illetően, bár 2009-ig csak *soft law*-ként, nem pedig a tagállamokra kötelező érvényű szabályként.^[46] A Karta hat fejezete a következő kérdésekkel foglalkozik: az egyének emberi méltósággal kapcsolatos jogai; szabadságok, egyenlőség, szolidaritás, a polgárok jogai és igazságszolgáltatás.

Az alapvető jogokat védő egyezmény az Európai Alkotmány szerves részét képezte, annak II. része tartalmazta azt. Az Alkotmányszerződés holland és francia elutasítását követően azonban, a szerződés újratárgyalása során ez kikerült az új szerződésből, így a Reformszerződés, későbbi nevén a Lisszaboni Szerződés közvetlenül már nem tartalmazza – mellékletként sem – az Alapjogi Chartát. A Lisszaboni Szerződés 6. cikke azonban jogilag kötelező erejű hivatkozást fogalmaz meg. E szerint: „Az Unió elismeri az EU Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések.”^[47] A Lisszaboni Szerződés révén végül tehát az alapvető emberi jogok védelme ilyen formán is bekerült az EU joganyagába.

Az alapjogok fejlődésével kapcsolatos folyamatok történetiségükben azért relevánsak, mert felhívják a figyelmet arra, az alapvető emberi jogok nem primér értékei az integrációnak úgy, ahogy primér értékei egy alkotmányos demokráciának. Az Európai Unió a Lisszaboni Szerződéssel egyértelműen letette a voksát amellett, hogy hasonlóan a tagállamaihoz olyan politikai közösséggé kíván válni, ahol a demokratikus értékrend és az emberi jogok tisztelete egy föderatív államrendszerhez hasonlóan működik.^[48] Az alapvető jogok érvényesítésére vonatkozó törekvések számbavételekor tehát szem előtt kell tartani azokat a tényezőket, amelyek az EU szupranacionális jellegéből fakadnak, és abból a tényből, hogy az Unió elsődlegesen egy gazdasági integráció.

[44] „Az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásának elvén alapul.”

[45] Lásd pl. 2000/43/EK irányelv Preambulum (2) bekezdés.

[46] Lásd pl. 2000/43/EK irányelv Preambulum (2) bekezdés.

[47] Az EU-ról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításai. O. J. C 306/10.

[48] Fekete, 2010, 208.

III. AZ EU ÉS AZ ET ALAPJOGVÉDELMI RENDSZERE KÖZÖTTI ÖSSZHANG KIALAKÍTÁSÁNAK PERSPEKTÍVÁI

1. Együttműködő alkotmányosság

A nemzetközi jog szempontjából az EU joga eredetileg egy másik nemzetközi jogi jogrendet jelentett, és ezért ugyanúgy jelent meg a párhuzamos jogvédelem kérdése, mint más nemzetközi szervezet által biztosított jogvédelem esetében.

A strasbourgi bíróság egyik bírója így fogalmaz:

„A XXI. század európai jogvédelmi rendszerének tervezésekor egy megfelelően széles perspektívából kell kiindulni, nem csupán a szubszidiaritás elvén nyugvó rendszerben a nemzeti jogrendszerek által játszott alapvető szerepet, hanem az alapvető jogok védelmében az EU jogrendszerének egyre növekvő jelentőségét – nevezetesen az Európai Közösségek Bíróságának igazságszolgáltatását – is fel kell ölelni. A fő cél itt az kell legyen, hogy a két jogrendszer között egy harmonikus és hatékony kölcsönhatást eszközöljünk ki; más szóval, hogy egymást kiegészítsék”.^[49]

A Lisszaboni Szerződés kísérletet tesz arra, hogy az intézményi összefonódás segítségével az emberi jogi bírászkodás terén a jelenleginél még erősebb egységesedési folyamat induljon el.^[50] A hatékonyság elve, amely ismert a nemzetközi jogból és az EU jogból^[51] egyaránt, mindenképpen ezt a megoldást diktálja.

Az összefonódás és az összefonódás igénye a két jog között egyszerűen abból is fakad, hogy az EJEB-nek hatásköre van arra, hogy a bíróságok gyakorlatán keresztül vizsgálja a részes államok jogszabályait is, amelyek között előfordulhat olyan, amely egy közösségi jogi szabály belső jogba ültetések, implementációjakor jött létre. Ez tartalmaz olyan normát, amely eredeti formájában esetleg a közösségi jogrend eleme, és bár *de jure* a tagállami jogot vizsgálja az EJEB, *de facto* ítéletet mondhat arról, hogy a közösségi jogalkotás megfelel-e az Emberi Jogok Európai Egyezményének.^[52] Emellett az EU részéről a már jogi kötőerővel bíró Alapjogi Charta harmonizációs szabálya (53. cikk) kimondja, hogy az EJEE által is szabályozott jogok esetében a jogvédelem terjedelmének az EU-ban is legalább azonosnak kell lennie.

Bár a szerződések jogáról szóló, 1969-ben született Bécsi Egyezmény már egyfajta alkotmányos szerződésként rögzítette, hogyan kell értelmezni a néhol átfedéseket is tartalmazó nemzetközi szerződéseket, arra mégsem adott választ, hogy vitás esetekben melyik nemzetközi szerződés jogvédelmi rendszere irányadó. Emellett a nemzetközi jog esetében azt is ki kell emelni, hogy nagy a szerepe az állam felelősségének is. Mindaddig, amíg egyes szerződési rendelkezések

[49] Myjer, 2007, 176.

[50] Taubner - Tóth, 1998, 284.

[51] Shaw, 2003, 842–844.

[52] Szalayné, 2005.

nem közvetlenül alkalmazandók, az államon múlik a nemzetközi szerződésben foglaltak végrehajtásának minősége. A nemzetközi jognak ezt a hagyományos szerepét és jellegét kérdőjelezi meg egyre inkább az Emberi Jogok Európai Egyezményének érvényesítése módja. Az Európai Unió joga pedig tagállamai számára ma már egy olyan állami jog mellett működő jogrendszert jelent, amely egyre több elemét tekintve hasonlóbb a belső joghoz, mint a nemzetközi joghoz. Ezt a folyamatot úgy is lefordíthatjuk, hogy mind az EU mind az ET alapjogvédelmi rendszere egyre hasonlóbbá válik az alkotmányjoghoz, veszítve nemzetközi jogi jellegéből.^[53]

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye is sajátos alkotmányjogias szerepet tulajdonít magának, megkülönbözteti magát más nemzetközi alapjogvédelmi rendszerektől.^[54] Egyes értelmezések szerint a normái már olyan nemzetközi jogi szabályoknak minősülnek, amelyekről más nemzetközi szerződéssel a részes állam nem térhet el (peremptory, feltétlen kötelezettséget jelentő szabály).^[55]

Az EJEB az EJEE szabályainak alkotmányjogi jellegét leginkább a Chrysostomos, Papachrysostomou és Loizidou v. Turkey^[56] esetben fejtette ki. Ez a határozat szól arról is, hogy az EJEE általában milyen hatással van a részes államainak a jogára, emellett arról, mennyiben fogadhatók el az Egyezmény egyes részeivel kapcsolatos tagállami fenntartások. Az esetben az is érzékelhetővé válik, hogy az EJEB az európai közrend (European public order) részeként vagy alapjaként tekint az EJEE rendelkezéseire. Rögzíthető tehát, hogy az EJEB mindenképpen úgy tekint az ET alapjogvédelmi rendszerére, mint közös európai emberi jogi keretszabály rendszerre.

A kérdés a továbbiakban az, hogy ehhez az elképzeléshez és az ennek alapján kialakított joggyakorlathoz hogyan viszonyulnak az EU alapjogvédő törekvései. Az európai alapjogvédelem egységének letéteményese és legfőbb őre az EJEB álláspontja szerint maga az EJEB, és látni fogjuk, hogy ezt a szerepet eddig az EU csak üdvözölte, nem kérdőjelezte meg. Mindemellett szükségesnek tartotta saját alapjogvédelmi rendszerét is fejleszteni.

Az Európai Unióban az alapjogvédelem fejlesztésének motorja a demokratikus politikai potenciál növelése volt. A demokratikus legitimitáció megteremtéséhez szükségesnek tűnt, hogy az EU a saját vagy a tagállamokkal közös kompetenciába tartozó ügyekben ne utasítsa vissza a polgároknak az alapjogvédelemre vonatkozó igényét. Az elvárás úgy fogalmazódott meg, hogy az uniós jognak hasonlóképp kell védeni az alapjogokat a kompetenciájába tartozó ügyekben, mint a tagállami jogok alkotmányos jogrendjeiben. Mivel az EU tagállamai

[53] Pernice, 2008, 201.

[54] Salcedo, 1993, 15–24. Ez a tendencia látszik az Ireland v. UK 58 ILR 188, 291 (1980) és az Austria v. Italy, 4 Yearbook of the European Convention of Human Rights 140 (1961).

[55] Allain, 2005, 490–497.

[56] Application nos. 15299/89, 15300/89, 15318/89.

részesei az EJEE-nek, legegyszerűbb megoldásként az Európai Unió bírósága elkezdte alkalmazni az EJEB joggyakorlatát az alapvető jogi kérdésekben.^[57]

Egyes jogirodalmi érvek szerint a kompetenciaprobléma könnyen megoldható azáltal, hogy megállapítható, az EU tagállamainak jó része hamarabb lett részese az EJEE-nek, mint az Uniónak, éppen ezért nyilvánvaló, hogy nemzetközi jogi értelemben nem ruházhatott át olyan jogokat az EU-ra, amihez neki megának sem volt joga a nemzetközi szerződés alapján. Ennek köszönhető az, hogy bár külön megállapodás nem született arról, hogy az EU és az ET hogyan hangolja össze a jogvédelmi rendszerét, mégis fej-fej mellett halad a jogfejlesztés, ugyanabban az irányban.^[58]

Az EU Bírósága egyértelműen elutasította Werner Főtanácsnoknak a Hauer esetben kifejtett véleményét, amely szerint az EU joga per definitionem korlátozza a tagállamok alkotmányos jogvédelmét, éppen ezért a konfliktus csak úgy oldható fel, ha az EU megalkotja a tagállami jogok maximális szintjét elérő alapjogvédelmi rendszerét.^[59]

Az EJEB az Európai Unió Bíróságától eltérően nem mondta ki, hogy az egyes normák közvetlenül alkalmazandók volnának. Az egyes államok monista vagy dualista felfogásán múlik, hogy miképp tekint a nemzetközi jog e szabályaira. Az EJEB viszont szélesen értelmezte azt, hogy az állam mikor lehet felelős egy adott alapjogsérelem esetében. Ezzel kapcsolatban megállapította, az is az állam felelőssége, ha az EJEE által védett jog azért sérül, mert az állam más nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettségét teljesítve sértette meg az Egyezményt. Innen már csak egy lépés volt az, hogy ugyanez az EU jog tekintetében is megállapítható legyen. Az elv lényege ugyanis az volt, hogy az állam semmiképpen se bújhasson ki a felelősség alól arra hivatkozással, hogy a jogalkotásnak vagy jogalkalmazásnak azt a szegmensét egy nemzetközi vagy szupranacionális szervre bízta.^[60]

A fentieknek megfelelően látható, hogy a két bíróság az alapjogi ítélkezés egységesítését leghatékonyabban, és az eddig megszokott indirekt forma keretei között maradvá leginkább az állam felelősségre vonásának esetkörét bővítve tudja megvalósítani.

Az M&Co. V. Germany esetben a német igazságügyi miniszter arra hivatkozott, hogy az EJEE-t sértőnek vélt szabály alapja egy EU rendelet, amelynek tartalmától a miniszter nem térhet el, és ezért nem is lehet felelős érte. Az Emberi Jogok Európai Bizottsága nem fogadta el az érvelést, mert ezen érvek mentén könnyen kibújhatna minden részes állam az Egyezményben vállalt kötelezettségei alól azzal, hogy szupranacionális szervre delegálja a jogalkotási hatásköreit. Ezt az álláspontját erősítette meg a Bizottság a Heinz v.

[57] Scott, 2006, 629–665.

[58] Lebeck, 2007, 207.

[59] C-44/79 Hauer v. Rheinland-Pfalz ECR (1979) 3727.

[60] Lebeck, 2007, 210.

Contracting States also Parties to the European Patent Convention^[61] vagy a Waite v. Germany^[62] esetekben.

Ami a *Cantoni v. France* ítéletben még nem fogalmazódott meg olyan markánsan, az hangsúlyosabb problémának látszik a *Matthews v. UK.* ügyben. Az EJEB ebben az esetben már elindult egy olyan értelmezés irányába, amely szerint a részes állam felelős lehet minden olyan jogi aktusért, amelyet az állam a területén jogként elismer. A *Matthews* ügyben ugyan még egyértelmű, hogy a közösségi normát az EJEB nem vizsgálhatja felül, mert arra nincs hatásköre, ám kérdésként vetődött fel, a tagállamok hatáskör átruházási szabályainak egyezménykonformitási vizsgálata során áttételesen felvetődhet-e a konkrét EU jogi norma emberi jogi szempontú szűrése.

Ez a kérdés azért külön érdekes, mert tradicionális koncepció szerint az állam csak azért lehet felelős, amit ő maga jogként alkot meg. Régebben, a nemzetközi jog megjelenése előtt ritkán fordult elő olyan helyzet, amelyben az államnak egy olyan jog kialakítására volt hatása, amely aztán a saját, belső jogára is visszahatott. A szuverenitásfogalom változott, hiszen a szuverenitás már nem csak a belső jogban létrehozható norma megalkotásának jogát jelenti, hanem azt a jogot is, hogy a jogalkotási hatáskört az állam delegálja.^[63]

2. A Bosphorus (EJEB) és az Omega (EU bíróság) döntések

Az Omega eset során az Európai Bíróságnak alapjogvédelmi kérdésben kellett döntenie.^[64] A bonni hatóságok nem engedélyezték, hogy egy cég olyan videojátékokat helyezzen üzembe, amelyekben emberi élet kioltása a cél. A német hatóságok indokolása szerint a közrendre valós veszélyt jelentenek az ilyen játékok. A közigazgatási ügyek legfelsőbb bírói fóruma úgy vélte, a betiltás jogszerű, mivel ezek a játékok valóban sértik az Alaptörvény 1. cikkében foglalt emberi méltósághoz való jogot. Az előzetes döntéshozatali eljárás keretében az EB ismét állást foglalt amellett, hogy a tagállami alkotmányos szabályozás alapján, egy alapjog védelme érdekében korlátozható az áruk és szolgáltatások szabad áramlása.^[65] Az EB ebben az esetben is azt emelte ki, hogy általános jogelvként védi a Közösség az alapjogokat, és ilyenként a tagállami jogok alkotmányaihoz hasonló tartalmat kapnak. Mindezek miatt a közösségi jogi alapjogvédelem hasonló jelentőségű, mint a tagállami: az alapszabadságokkal szembeni mérlegelés is hasonló eredménnyel jár.

Ez az eset kiváló példa arra a tendenciára, hogy az EU alapjogvédelem kérdésében a bíróság széles mérlegelési jogkört biztosít az egyes tagállamok számára.

[61] 18 Euro. Hum. Rights Rep. CD 168-170.

[62] 2000. 30 Euro. Hum. Rights Rep 261.

[63] Wilde, 2005, 11. skk.

[64] C 36/02, Omega Spielhallen und Automatenausstellungen GmbH v. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn, [2004] OJ C300, 3.

[65] Uo. (17.) bek.

Az EU Bírósága itt a *bírói szubszidiaritás* elvét alkalmazza, utalást tesz arra, hogy a német hatóságok szerint a jogszabály összhangban van az Alaptörvény-nyel. Az arányosság kérdésének vizsgálatánál is visszautal a döntés arra, hogy a tagállami jog bevett mérlegelési módszere alapján hogyan lehet a kérdést megítélni. Ez a bírói hozzáállás nagy teret engedhet a tagállami alapjogvédelem elsőségének, még a közösségi jogot érintő kérdésekben is.

Az EU Bírósága a közrendi kifogás felhívásához egy tényleges és kellően súlyos veszély fennállását kívánja meg. Az Omega ügyben ehhez hozzátette: „...mindazonáltal azok a sajátos körülmények, amelyek igazolhatják a közrend fogalmára történő hivatkozást, országonként és koronként változhatnak. Ezért e tekintetben a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörét – a Szerződésben rögzített határok között – el kell ismerni.”^[66]

Az ügyben a főtanácsnoki vélemény szerint, ha egy tagállam az alkotmánya alapján védett jogra hivatkozik egy alapszabadsággal szemben, mindenképpen meg kell vizsgálni a hivatkozott alapjognak a közösségi jogban elfoglalt státuszát, meg kell nézni azt a védelmi szintet, amelyet a közösségi jog biztosít.^[67] Ha a közösségi jog nem biztosítja azt a védelmi szintet, amelyet a tagállam alapjogvédelme, a közrendi klauzula alapján lehet feloldani az ügyet, és előtérbe helyezni a tagállam alapjog-értelmezését. Ez a dogmatikai megoldás azért szükséges, mert ha a tagállamok a közösségi jogot érintő esetekben csak arra az alapjogvédelemre hivatkozhatnának, amelyet a közösségi jog elismer, az a közösségi jogot érintő kérdésekben az alapjogvédelem egységesítéséhez vezetne, és e tekintetben a tagállami alapjogvédelem egy szegmensének harmonizációját jelentené. Ez egyrészt nem erősítené a közösségi jogi alapjogvédelmet, másrészt arra sem adna lehetőséget, hogy az egyes tagállamok a saját politikájuknak is érvényt szerezhessenek. Ez az alapjogi kérdésekben még a közösségi jogot érintő területeken is szubszidiaritást hangsúlyozó álláspont azt a kérdést is megkerüli, hogy egy egységes EU alapjogvédelem esetében vajon hogyan lehet olyan standardokat teremteni, amelyek egyaránt megfelelnek a legmagasabb és a legalacsonyabb alapjogvédelmet biztosító tagállamnak is az egyes kérdéseket illetően.^[68]

Az EJEB joggyakorlatát jellemző 2005-ös Bosphorus-döntés^[69] azt mutatja, hogy az EU és a tagállamok közötti kapcsolatrendszer a fentiekhez hasonló irányba befolyásolhatja az EJEB joggyakorlata is, azaz támogathatja a tagállami alapjogvédelem dominanciájának erősödését, és óvatosságra intheti az európai uniós alapjog-fejlesztést, alapjog-egységesítést.

A Bosphorus-esetben a kérelmező egy Törökországban bejegyzett légitársaság volt, amely egy repülőgépet bérelt a Jugoszláv Légitársaságtól. Az Európai

[66] Uo. (31.) bek.

[67] Főtanácsnoki vélemény (73.) bek.

[68] Az eset bővebb elemzését az EU és az ET alapjogvédelmi rendszere összehasonlításának kontextusában lásd Gyeney, 2006, 96-97.

[69] 45036/98. számú kérelem.

Közösségek 990/93. EGK rendelete alapján a Boshorus Airways bérelt repülőgépét az ír állam lefoglalta. Az ügy a luxembourgi bírósághoz került, amely a rendeletet az ügyben alkalmazhatónak nyilvánította. Ennek alapján az ír Legfelső Bíróság úgy határozott, hogy az ír állam lefoglalása megfelelt az ír jognak, amely a közösségi jog kötelezően alkalmazandó szabályát rendelte alkalmazni.

Amikor a Jugoszlávia elleni szankciókat az EU felfüggesztette, az ír állam a repülőgépet a jugoszlávoknak adta vissza, mert a bérlet ideje lejárt. A kárt szenvedett bérlő az EJEB-hez fordult arra hivatkozva, hogy sérült az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkével védett tulajdonhoz való joga.

Az EJEB azokat a normákat vizsgálta, amelyek a lefoglalás alapjául szolgáltak az ír állam jogában. Megállapította, hogy az EGK rendelet általánosan alkalmazandó, mindenkire kötelező szabály volt a tagállamokban, a rendelettől nem lehetett eltérni. Az ír jog szerint a rendelet a hivatalos lapban való kihirdetéstől hatályos volt.

A döntés két pontját is érdemes kiemelni. Az egyik az, hogy az EJEB álláspontja szerint vélelmezni kell azt, hogy a közösségi jog nem ellentétes az EJEE-vel.^[70] A másik – témánk szempontjából jelentősebb – következtetés pedig az, hogy az EJEB úgy ítélte meg, jogosult azokat a tagállami normákat is összevetni az EJEE-vel, amelyek alapja egy kötelező közösségi jogi vagy nemzetközi jogi rendelkezés. Az EJEB e döntése azt sugallja, annak ellenére, hogy az EU nem részese az Egyezménynek, a tagállami jogon keresztül meg tudja valósítani az EU jog egyezménykonformitásának vizsgálatát is. A tagállam nemzetközi jogi szempontból, az EJEE betartása tekintetében felelősséget kell vállaljon minden olyan aktusért, amelynek eredményeképpen egy szabály az adott államban alkalmazandó.^[71]

IV. HOGYAN ÉRINTI A MAGYARORSZÁGI ALAPJOGVÉDELMEZT A KETTŐS EURÓPAI ALAPJOGVÉDELEM?

1. Magyarország és az EU alapjogvédelmi rendszere

Az Európai Unióban nem egy rendelkezés szabja meg a hatáskörmegosztást a tagállamok és az Unió között, számos, a joganyagban elszórta található szabályból olvasható ki, mire jogosultak az Unió szervei. Sem tartalmában, sem formájában (irányelv vagy rendelet) nem rögzített az uniós kompetencia. Az Unióra történő hatáskör-átruházás mindig pontosan körülhatárolt, ám ezt gyengíti, hogy az Európai Uniónak felhatalmazása van az alapító szerződésekben

[70] *Döntés után*, Fundamentum 2005/4. szám, 139–140.

[71] Lebeck, 2007, 214.

meglévő joghézagok betöltésére (ilyen különösen az EUMSZ 352. (EK Szerződés 308.) cikke). Az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenysége pedig – ahogy azt fentebb láthattuk – igen rugalmasan kezeli a tagállami felhatalmazásokat. Az Európai Bíróság hatáskörei nem tárgyuk szerint, hanem céljuk szerint kerültek meghatározásra, a közös piac megteremtését és fejlesztését szem előtt tartva. Így végső soron szinte minden beletartozhat az Unió kompetenciájába, ami a cél megvalósítását szolgálja.^[72]

A szubszidiaritás elve, amelyet a Maastrichti Szerződés iktatott be (EK Szerződés 5. cikk (2) bekezdés jelenleg tartalmilag EUMSZ 13. cikk (2) bekezdés) azonban alkalmas arra, hogy gátat szabjon a parttalan uniós jogi térnyerésnek, hiszen e rendelkezés kimondja, uniós jog csak olyan probléma megoldására alkotható, amely uniós szinten hatékonyabban orvosolható, mint az egyes tagállamok szintjén. Ehhez kapcsolódik az arányosság elve, amely szerint az EU csak olyan mértékben alkothat jogot, hogy azzal ne sértse a szubszidiaritás elvét (EK Szerződés 5. cikk (3) bekezdés, tartalmilag EUMSZ 13. cikk (2) bekezdés).^[73]

A magyar jogban a csatlakozási klauzula, az Alkotmány 2/A. §-a maga mondja ki, hogy a magyar állam hatásköreit a szerződésből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig engedi át. Azt viszont egyes nézetek szerint csak az Európai Bíróság jogosult meghatározni, hogy mi ez a bizonyos szükséges mérték, hiszen ennek értelmezéséhez a közösségi jog céljainak értelmezésére van szükség.^[74] Mások szerint a hatáskör-átruházás alkotmány szerinti terjedelmének meghatározása viszont legvégső soron az Alkotmánybíróság feladata. Ez utóbbi nézet indokolása szerint az Alkotmány 2/A. §-ból az következik, hogy az uniós hatáskörgyakorlás során tulajdonképpen a tagállamok közösen járnak el, még akkor is, ha valójában a tagállamoktól független uniós intézmények látják el a döntéshozói feladatot. Az uniós jog tehát nem szakad el a tagállami jogoktól, ezért azok végső forrása is az alkotmány marad a demokratikus legitimitáció talaján állva. Végső soron a tagállami alkotmányból kell levezetni azokat a szabályozási kérdéseket, amelyek nem engedhetők át az Európai Unió részére.^[75]

Azt a jogirodalmi álláspontot is érdemes ismertetni, amely szerint a szuverenitástranszfert nem az Alkotmány hajtja végre, hanem az, hogy Magyarország csatlakozott az Európai Unióhoz. Az alapító szerződések határozzák meg, hogy mely hatáskörök gyakorolhatóak az Európai Unió, tehát de facto a tagállamok összessége által. Az alapító szerződésekhez való csatlakozáskor az Országgyűlés határozza meg, hogy mekkora legyen a szuverenitástranszfer terjedelme. Magyarország mindezek alapján például nem válhat részesévé egy olyan alapító

[72] Jakab, 2007, 236.

[73] Jakab szerint ezen szabályok hatékonysága kétséges. Uo. 237.

[74] Uo. 249.

[75] Sonnevend, 2003, 27-37.

szerződés-módosításnak, amely az Unió szerveit feljogosítaná arra, hogy saját döntésük alapján tagállami hatásköröket vonjanak el.^[76]

Az Alkotmány alapján továbbá csak olyan hatalmat lehet átruházni, amelyvel a magyar állam maga is rendelkezik (*nemo plus iuris*), ezért értelemszerűen nem lehet felhatalmazni az Uniót arra, hogy alkotmányellenes jogot alkosson. Ez egyértelmű kompetencia-túllépés volna az EU részéről, és ezért ez nem fogadható el a magyar állam számára. Gond csak az, hogy a magyar Alkotmánybíróságnak nincs olyan hatásköre, amely alapján felül tudja vizsgálni az uniós jogi aktusokat, így a gyakorlatban csak a magyar átültető jogszabályokat vizsgálhatná. Elviekben azonban az Alkotmánybíróság mindenképpen jogosult arra, hogy az EU jog alkotmányosságát felülvizsgálja, és alkotmányellenesség esetén a kompetencia túllépését, tehát alkotmányellenességet állapítson meg.^[77]

A bíróság feladata mindezek alapján elsősorban az, hogy az uniós jogot és az uniós jogot implementáló magyar jogot a magyar Alkotmánynak megfelelően értelmezze. Ezek mellett eleget kell tennie annak, hogy az Európai Unió szabályrendszerének megfelelően értelmezze ezt a jogszabályt. E kérdést illetően előzetes döntéshozatali eljárásban fordulhat az Európai Bírósághoz akkor, ha uniós kompetenciába tartozó ügy eldöntésekor nem tudja egyértelműen meghatározni az alkalmazandó jogszabály tartalmát. Probléma akkor adódik, ha a két jogrend különböző megoldást kínál ugyanarra az alapjogi kérdésre. Elképzelhető például, hogy a magyar, az Alkotmánynak megfelelően értelmezett magánjogi jogszabály szerint egy kiszolgáltatott helyzetben lévő kezes fél kisebb vagy éppen nagyobb védelmet élvez, mint a közösségi jog alapvető emberi jogokat figyelembe vevő luxembourgi értelmezése alapján.

A Magyarország részéről érkező első előzetes döntéshozatali eljárásra irányuló kérelem kiválóan rámutat erre a problémára. Nem sokkal Magyarország csatlakozása után a Szombathelyi Városi Bíróság kért véleményt az EB-től. Végzésében a 93/13/EGK irányelv alapján kívánta értelmezni a Ptk. tisztességtelen szerződési feltételekre vonatkozó szabályát. Ez tipikusan egy olyan eset, amely rámutat témánk egyik kulcskérdésére. A Ptk. tisztességtelen szerződési feltételekre vonatkozó szabályának értelmezésekor ugyanis a magyar alkotmány egyes rendelkezéseinek is relevanciája lehet, így a magyar bíróságnak egyidejűleg kellett figyelembe venni a közösségi jog, illetve a magyar Alkotmány szabályait, legalább értelmezési segédletként. Az Európai Bíróság 2006-ban hozta meg döntését, amely szerint nincs hatásköre az ügy eldöntésére, mivel a szerződéses jogviszony Magyarország csatlakozása előtt keletkezett.^[78] Így ebben az esetben végül nem alakult ki az az értelmezési konfliktushelyzet, amelyről említést tettünk. Kiválóan látszik azonban, hogy a jogalkotási és jogalkalmazási kompetencia-megosztás rendszere igen homályos, így az sem látszik

[76] Kende - Szűcs, 2006, 771-772.

[77] Uo. 772-773.

[78] C-302/04 Ynos Kft. kontra Varga János, 2006. január 10.

egyértelműen, hogy az alapvető emberi jogokat, és azok horizontális hatályára vonatkozó európai bírósági gyakorlatot milyen mértékben kell figyelembe venni az egyes (közvetlenül vagy közvetetten alkalmazandó) európai uniós rendelkezések értelmezésekor. Ez a kérdés különösen érdekes akkor, ha a magyar alapjogi rendelkezésekből és az annak alapján kialakított AB gyakorlatból, illetve az EU jog fent ismertetett gyakorlatából más következik.

2. Magyarország és az EU alapjogvédelme a strasbourgi joggyakorlat kontextusában

Az EU és az ET alapjogvédelme közötti kapcsolat nem csak önmagában érdekes. Az EJEE részes államai között ott található az Európai Unió összes tagállama. A szakirodalom kiáll amellett, hogy e nemzetközi szerződés az európai népek tulajdonképpeni alkotmányaként fogható fel, az alapjogvédelmi rendszerben elfoglalt szerepe ezt mutatja. Ezt erősíti, hogy az Európai Unió is elfogadja a strasbourgi bíróság joggyakorlatát, sőt, a Lisszaboni Szerződés arra vállalkozik, hogy az EU a jövőben részese legyen az Emberi Jogok Európai Egyezményének. Látszólag tehát teljes a harmónia, az együttműködő alkotmányosság jegyében közeledik egymáshoz az alapjogvédelem két letéteményese.

Kérdés, hogy ez a harmónia hogyan érinti az EU tagállamait, amelyek egyben az Egyezmény részes államai. Hogyan viszonyul mindez az együttműködésen alapuló hatalommegosztás a tagállamok alapjogvédelmi rendszeréhez? Mi lesz, ha az EU döntése folytán az Emberi Jogok Európai Egyezménye már nem csak egyszerű nemzetközi szerződésként funkcionál, hanem a közösségi vagy megosztott kompetenciába tartozó ügyek esetében az EU jogra is közvetlen hatása lesz. Ha az EU részese lesz az EJEE-nek, vajon megmarad-e az EJEB-nek a Bosphorus-döntésben kialakított álláspontja, amely szerint a tagállam nemzetközi jogilag felelőssé tehető a tagállamban kötelezően alkalmazandó EU jog egyezményesértése esetében is.

A nemzetközi szerződés helye rendezettebb a legtöbb tagállami jogban, mint az EU jog helye. A magyar Alkotmánybíróság sok más EU tagállamhoz hasonlóan például hajlik arra, hogy az állami Alkotmányt alapjogvédelmi szempontból az EU jogi normák fölé helyezze. Még ha ez Magyarországon nem is egyértelmű álláspont, Németország vagy Olaszország nyíltan vállalja, hogy alapjogvédelem kérdésében a tagállami alkotmány a legfőbb jogforrás. Bár az EU Bírósága a szupremácia jegyében nem támogatja ezeket a tagállami álláspontokat, kérdés, hogy az EJEB Bosphorus-döntésének jegyében nem kell-e átgondolnia az álláspontját.

Ha ugyanis a tagállam felelőssé tehető az EJEB előtt az olyan jog egyezményesértése esetén is, amely közösségi kompetenciába tartozó kérdést érint, és alkalmazása kötelező, a tagállami alkotmánybíróságok joggal mondhatják, hogy ezt a jogot – legalábbis a nemzetközi szerződésbe ütközés kérdésében – felülvizsgálhatják. A legtöbb Alkotmány ugyanis vállalja, hogy a belső jog nem lehet

ellentétes a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségekkel, és a legtöbb tagállamban az Alkotmánybíróság feladata ennek a kérdésnek az előzetes vagy utólagos vizsgálata, és övé a megsemmisítés joga.

Az EJEB Bosphorus-döntése tehát olyan új kontextust teremt Magyarország számára is, amely képes befolyásolni az EU és tagállamai között kialakult helyzetet az alapjogvédelem kérdésében. A háromszereplős játék értelmezésének külön nehézsége, hogy a nemzetközi jog, az EU jog és a tagállami jog interakciójának értelmezéséről van szó.

A helyzet megoldásában nagy szerepe lesz majd az érintett bíróságok ambícióinak, annak, hogy milyen álláspontot foglalnak el a *deference* kérdésében. Az együttműködő alkotmányosság jegyében feltétlenül előtérbe fognak kerülni azok a szempontok, amelyek a hatalmi tusakodás helyett az emberi jogvédelem egységes szempontjait helyezik majd előtérbe.

Igaz, hogy a hatályos jogban a nemzetközi jog, az EU jog és a tagállami jogok, köztük a magyar jog hierarchiája nehezen vázolható világosan, az együttműködő alkotmányosság szempontjait szem előtt tartva mégis okkal lehet bízni a közös alapjogvédelmi rendszerek harmonikus működésében. Ezt mutatja az EJEE joggyakorlata a *margin of apprriation* doktrínával, és ez a hozzáállás tapasztalható az EU Bírósága Omega-döntése kapcsán is. Véltethetően Magyarország alapjogvédelmi fórumai is ennek az együttműködő alkotmányosságnak a jegyében gondolják majd végig, hogy az új Alaptörvényben biztosított hatásköreiknek megfelelően hogyan értelmezik az alapjogvédelmi pozíciójukat és a magyar Alaptörvény helyzetét a nemzetközi jog, az Európai Unió joga és a tagállami alkotmányjog mátrixában.^[79]

IRODALOM

- Alston, Philip (2000): *The EU and Human Rights*. Oxford University Press, Oxford.
- Cassese, Antonio – Clapham, Andrew – Weiler, Joseph H. H. (szerk.) (1991): *European Union – The Human Rights Challenge*. Nomos, Baden-Baden.
- Cherednychenko, Olha O. (2007): *Fundamental Rights. Contract law and the Protection of the Weaker Party*. Sellier, München.
- Clapham, Andrew (1993): *Human rights in the private sphere*. Oxford University Press, Oxford.
- Drzemczewski, Andrew (1979): *The European Human Rights Convention and Relations between Private Parties*. NILR, 2. 163–181.
- Fekete Balázs (2008): Jogösszehasonlítás az Európai Bíróság gyakorlatában – nemzeti és szupranacionális jogrendek interakciója a közösségi jog fejlődésében. In: *Európai jog és jogfilozófia*. (szerk. Paksy Máté) Szent István Társulat, Budapest.

[79] Magyarország Alaptörvénye, Magyar Közlöny 2011. évi 43. szám. 2011. április 25. Az Alaptörvény lényegében ugyanazokat a rendelkezéseket tartalmazza a nemzetközi jog, az Európai Unió joga és a magyar jog kapcsolatára vonatkozóan, mint a hatályos Alkotmány, az 1949. évi XX. törvény.

- Fekete Balázs (2010): Európa értékei és az értékek Európája. *Jogtudományi Közlöny* 4. 206–212.
- Garlicki, Lech (2005): Relations between private actors and the European Convention on Human Rights. In: Sajó András - Uitz Renáta (szerk.): *The Constitution in private relations. Expanding Constitutionalism*. Eleven Publishing, The Hague.
- Gyeney Laura (2006): Újabb kihívások az uniós emberi jogi bírászkodás terén. *Iustum, Aequum, Salutare* II. 3–4. 85–99.
- Halmai Gábor - Tóth Gábor Attila (2003): *Emberi jogok*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Harmathy Attila (2006): Az EU tagállamok közös alkotmányos hagyományai és a nemzeti polgári jog. In: Sajó András (szerk.): *Alkotmányosság a magánjogban*. Complex, Budapest.
- Jakab András (2007): *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs.
- Kende Tamás - Szűcs Tamás (szerk.) (2006): *Európai közjog és politika*. Complex, Budapest.
- Kovács Péter (1998): A közösségi jogrendszer és az alapjogvédelem. *Acta Humana*, 44–45. 83–96.
- Lebeck, Carl (2007): The European Court of Human Rights in the relation between ECHR and EC law: the limits of constitutionalisation of public international law. *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 62/2. 195–236.
- Mahlmann, Matthias (2004): 1789 Renewed? Prospects of the protection of human rights in Europe. *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, 11. 903–938.
- Myjer, Egbert (2007): Csatlakozhat-e az EU az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európai Tanács-i Egyezményhez? – Általános feltételek és gyakorlati kérdések. *Magyar Jog*, 3. 170–176.
- Pernice, Ingolf (2008): The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights. In: Stefan Griller - Jaques Ziller (szerk.): *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Springer, Wien - New York.
- Polgári Eszter (2005): A Strasbourgi Bíróság és az Európai Konszenzus. *Fundamentum*, 1. 5–13.
- Raisz Anikó (2006): Az EU hatása az Európa Tanács emberi jogvédelmi rendszerére. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, 1. 313–328.
- Sonnevend Pál (2003): Alapvető jogaink a csatlakozás után. *Fundamentum*, 2. 27–37.
- Salcedo, Camilo (1993): The Place of the European Convention on Human Rights in International Law. In: McDonald et al. (eds.): *The European System for Protection of Human Rights*, 15–24.
- Scott, Douglas (2006): A tale of two courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing Human Rights Aquis 43. *CMLRev.* 629–665.
- Shaw, Malcolm N. (2003): *International law*. 5. kiad., Cambridge University Press, Cambridge.
- Szalayné Sándor Erzsébet (1998): Az Európai Közösség csatlakozásának kérdése az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez – néhány gondolat a közösségi jog és az alapjogok viszonyáról az Európai Közösségek Bíróságának 2/1994-es véleménye kapcsán. *Acta Humana*, 3. 20–31.
- Szalayné Sándor Erzsébet (2005): Interferencia az Európai Bíróság és az EJEB gyakorlatában. *Acta Humana*, 2. 13–29.
- Szemesi Sándor (2005): Emberi jogok Európában: gondolatok az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az EU viszonyáról. *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis*, 5. 179–198.

- Szemesi Sándor (2006): Az EU és a közösségi jog szerepe az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában. *Acta Humana*, 2. 50-68.
- Taubner Zoltán – Tóth Dániel (1998): Az EU és az Európa Tanács: az emberi jogok védelmének új intézményei. *Jogtudományi Közlöny*, 7-8. 280-286.
- Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.) (2006): *Összehasonlító alkotmányjog*. Complex, Budapest.
- Van Dijk, P. – Van Hoof, G. J. H. (1995): *Theory and practice of the European Convention of Human Rights*. Kluwer, London.
- Wilde, Ralph (2005): The „legal Space” or espace juridique” of the European Convention on Human Right: It is relevant to Extraterritorial State Action, *European Human Rights Law Review*, 10. 115-125.