

GAZDASÁGI ALAPJOGOK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

FÁBIÁN Ferenc*

A magyarországi rendszerváltást követő alkotmány-történet, illetve az ehhez kapcsolódó alkotmánybíróági értelmezés nagy ívet írt le, és az Európai Unióhoz való csatlakozás óta eltelt tíz esztendő sem tekinthető történelmileg hosszú időnek. A magyar Alkotmánybíróság döntései azt mutatják, hogy ez alatt az idő alatt az Alkotmánybíróság még nem alakította ki határozott álláspontját a tekintetben; miként viszonyuljon a közösségi jog, jobban mondva az Európai Unió joga kapcsán felmerült problémákhoz. Az Alkotmánybíróság vizsgált már kvázi rendeletet (rendeletet átültető törvényt) az ún. cukorüggyben,¹ irányelvet átültető törvényt a lőfegyver-törvény ügyben² és az ügyeleti díj ügyében.³ Ugyanakkor egyik döntésről sem mondható el, hogy határozottan állást foglalt volna a közösségi jog elsőbbsége és a magyar Alkotmány viszonyáról, s nem volt még alkalom arra sem, hogy a 2012-ig hatályban volt Alkotmány 2/A. §-ába⁴ foglalt „szükséges mértéket” értelmezze. De nemcsak az Alkotmánybíróság, hanem az egyébként igen határozott alkotmányozó hatalom tevékenységében is megmutatkozik egyfajta óvatosság. Az Alkotmány Európa-klauszája nem „szuverenitás-átruházásról”, hanem a hatáskörök közös

* Egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Magánjogi és Kereskedelmi Jogi Tanszék.

¹ 17/2004. (V. 25.) AB határozat (ABH 2004. 291.).

² 744/B/2004. AB határozat (ABH 2005. 1281.).

³ 72/2006. (XII. 15.) AB határozat (ABH 2006. 819.).

⁴ „2/A. § (1) A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.”

és az Európai Unió intézményei útján való gyakorlásról szolt, és ugyanezt tartalmazza az Alaptörvény *E* cikkének (2) bekezdése is.⁵

A magyar állami szuverenitás és a Lisszaboni Szerződésben foglaltak viszonyát az Alkotmánybíróság 143/2010. (VII. 14.) AB számú határozatában (ABH 2010. 698.) vizsgálta, és az Európai Unió jogát illetően a korábbi években is több elvi élű megállapítást tett. Az 1053/E/2005. AB határozatában arra mutatott rá, hogy „szerződési eredetük dacára, az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni” (ABH 2006. 1824, 1828.). Ezt követően egy másik határozatában pedig azt hangsúlyozta, hogy az „Alkotmánybíróság az 1053/E/2005. AB határozatában megállapította, hogy az Európai Közösségek alapító és módosító szerződesei az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések (ABH 2006. 1824.), e szerződések, mint elsődleges jogforrások és az irányelv, mint másodlagos jogforrás közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak” [72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006. 819, 861.].

Az alkotmány az írott alkotmánnyal rendelkező államokban a legmagasabb szintű jogforrás, amely meghatározza és biztosítja azt a jogi és intézményi feltételrendszert, amelynek keretei között minden gazdasági szereplő és az állam működik. Az alkotmányok általában rögzítik a gazdaság működésének legfontosabb, alapvető kereteit, a gazdasági szereplők jogait, az állami beavatkozás határait, az állam kötelezettségeit a gazdasági szereplőket illetően.

A „gazdasági alkotmány” fogalmát különféle jelentéstartalmakkal szokták használni. A fogalom közgazdasági eredetű, legáltalánosabban azoknak a döntéseknek az együttese, amely egy közösség gazdasági életének a rendjét meghatározza. Jogi szempontból – tág értelemben – azoknak a közjogi és magánjogi normáknak az összessége, amelyek a gazdasági rendre vonatkoznak.

Szűkebb értelemben gazdasági alkotmánynak a gazdasági rend alkotmányból eredő szabályait nevezzük. Ide tartoznak egyes alapvető jogok, a munka, a foglalkozás szabad megválasztása, a vállalkozás joga, a tulajdon védelme, a közpénzügyek, de az állam szociális szerepvállalása is – ez utóbbi, mint a társadalmi szolidaritás kifejeződésének Alaptörvényben való megjelenése. A gazdasági alkotmány más megfogalmazásban olyan összefoglaló név, amelynek elemei alapvetően három fő csoportba rendezhetők: a) a gazdasági jogok elismerése, a tulajdon védelme, a munka és foglalkozás szabad megválasztása,

⁵ *E* cikk (2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.

a vállalkozás joga, ezekkel összefüggésben a verseny védelme; b) a közpénzügyek (adózás, költségvetés, államadósság, pénzrendszer); c) a szociális biztonság nyújtása. [Az Alaptörvény M) cikke, XII., XIII., XIX cikke, a Középzetek című fejezet.]

Az Európai Uniót (a Közös Piacot, majd az Európai Gazdasági Közösséget) létrehozó Római Szerződés a gazdasági berendezkedésre vonatkozó kérdéseket illetően meglehetősen szűkszavú: az „Általános és záró rendelkezések” című részben elhelyezett 295. (korábban 222.) cikkely mindössze annyit rögzít, hogy „Ez a szerződés a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet nem érinti.”⁶ E szűkszavúság ellenére azonban már az integráció kezdetén felmerültek olyan elméleti tételek és megállapítások, amelyek alapvető gazdaságpolitikai összefüggésekre utalnak.⁷ Mádl Ferenc idézi Groebennek, a közös piac egyik fő teoretikusának megállapításait: „Az európai gazdasági közösség olyan társadalmi rendre épül, amelyben védeni kell az egyéni gazdasági jogokat. Ez azt jelenti, hogy az Európai Gazdasági Közösség mind vertikálisan, mind horizontálisan szélesíti a vállalkozói szabadság lehetőségeit, az Európai Gazdasági Közösség az egyéni és vállalkozói szabadság elveinek érvényesülési körét és intenzitását új és nagyobb térben, új és nagyobb tartalommal tölti meg.”⁸ A vállalkozói szabadság és a vállalkozói önállóság hangsúlyozása mellett már ebben az időszakban is hangsúlyosan merült fel az állami beavatkozás kérdésköre, ami természetesen kiegészült az integráció szervei által megvalósított beavatkozás problematikájával is. Ugyancsak Mádl hivatkozik Hallstein megállapításaira: „Az Európai Gazdasági Közösség már készen találta azt a gazdaságpolitikát, amelyben az állam masszívan beavatkozik a gazdasági viszonyokba, ezért az európai integrációt valamiféle dirigizmus létrehozásáért felelőssé tenni történelmietlen és indokolatlan. Az európai integráció csak azt fogja közösségi ellenőrzés alá vonni, ami már most is a nemzeti kormányok kezében van, ezért ha egyáltalán indokolt bármiféle szemrehányás, azért a nemzeti gazdaságpolitikákat kellene illetni.”⁹

Természetesen az eltelt évtizedekben mind az Unió, mind pedig annak környezete¹⁰ (tagállamai, hatáskörei) is jelentős mértékben megváltoztak, és vál-

⁶ This Treaty shall in no way prejudice the rules in Member States governing the system of property ownership. (*Official Journal* C 325 , 24 December 2002). (http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/EC_consol.html)

⁷ VÖRÖS Imre: A gazdasági jogalkotás és az Alkotmánybíróság. In: KILÉNYI Géza (szerk.): *Alkotmánybíráskodás*. Budapest, Unió, 1993. 244.

⁸ H. GROEBEN: *Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als Motor der gesellschaftlichen und politischen Integration*. Tübingen, 1970. 23.; MÁDL Ferenc: *Az Európai Gazdasági Közösség joga*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1974. 71.

⁹ W. HALLSTEIN: Economic Integration as a Factor of Political Integration. In: *Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur. Festgabe für A. Müller-Armack*. 1960. 841–842.; MÁDL (1974) i. m. 74.

¹⁰ Ld. ehhez: MÁDL Ferenc: *Ius Commune Europae. Jogtudományi Közlöny*, 1990/3. 117. skk.

tozóban is vannak.¹¹ Ennek ellenére az integráció kezdetei óta jelentős, a jogirodalomban részletesen és sokoldalúan tárgyalt és feldolgozott problémát jelent a közösségi jog és a tagállamok nemzeti jogának kapcsolata,¹² amelynek a tagállamok alkotmányos szabályainak értelmezése és alkalmazása során különösebb részletezésre nem szoruló, és eléggé túl nem hangsúlyozható jelentősége van.

A közösségi jog és a nemzeti jogok kapcsolatának kidolgozását illetően a 60-as évektől kezdődően meghatározó szerep hárult a luxemburgi székhelyű Európai Bíróságra. Az Európai Bíróság már 1963-ban kimondta azt, hogy a Közösség joga olyan új jogrendszert jelent, amelynél a norma címzettjei nemcsak a tagállamok, hanem az egyének is, és ennek megfelelően az egyének javára jogok keletkeznek közvetlenül a közösségi norma alapján, külön végrehajtó nemzeti jogszabály nélkül is.¹³ Ezt követte a sokat hivatkozott *Costa v. E.N.E.L.* ügy,¹⁴ amely megállapította azt, hogy a Közösség joga hierarchikusan felette áll a tagállamok nemzeti jogszabályainak. Nagy fontosságú tételt mondott ki 1970-ben a Bíróság a szintén híressé vált *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr und Vorratsstelle Getreide* ügyben:¹⁵ eszerint az alapvető emberi jogok a tagállamok közös tradícióiból származnak. Ezek a jogok részét képezik az általános jogelveknek, ezen elvek a Közösség jogának ahhoz az elsődlegesen alkalmazandó joganyagához tartoznak, amely a tagállamok közreműködésével létrejött emberi jogi egyezményekben megfogalmazódnak (tulajdonhoz, a foglalkozás szabad megválasztásához való jog). Ugyanezt az alap-

¹¹ Összefoglalóan ld. M. STREIT – W. MUSSLER: The Economic Constitution of the European Community: From »Rome« to »Maasricht«t. *European Law Journal*, Vol. I., No. 1. (March 1995) 5–30.

¹² Mádl hivatkozott, nagyszabású művének „A gazdasági integráció jogrendszere általában: a közösségi jog (»európajog«) és forrásai” címet viselő IV. fejezete. Ld. MÁDL (1974) i. m. 89. skk.

¹³ Case 26/62. *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration*. *European Court Reports* 1963. 1. p. 3. „The European Economic Community Constitutes a new legal order of international law for the benefit of which the states have limited their sovereign rights, albeit within limited fields, and the subjects of which comprise not only the member states but also their nationals. Independently of the legislation of member states, community law not only imposes obligations on individuals but is also intended to confer upon them rights which become part of their legal heritage. These rights arise not only where they are expressly granted by the Treaty but also by reason of obligations which the Treaty imposes a clearly defined way upon the institutions of the Community.” (http://curia.eu.int/en/coopju/apercu_reflets/lang/index.htm)

¹⁴ Case 6/64 *Flaminio Costa v. E.N.E.L.* *European Court Reports*, 1964. 614. (http://curia.eu.int/en/coopju/apercu_reflets/lang/index.htm)

¹⁵ Case 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*. *European Court Reports* 1970. 1125. (http://curia.eu.int/en/coopju/apercu_reflets/lang/index.htm)

jogi felfogást erősítette meg később az Európai Bíróság a *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung* ügyben hozott határozatával.¹⁶

Az Európai Bíróság gyakorlatát feldolgozva az irodalom¹⁷ az Unió alkotmányos és alapvető elveit az alábbiakban határozza meg: az alkotmányosság, a demokrácia és a jogállamiság elve, az uniós jog elsőbbségének elve (*the principle of supremacy*), az uniós jog közvetlen alkalmazhatóságának elve (*the principle of direct effect*), az egyenlőség és a megkülönböztetés tilalmának elve (*the principle of non-discrimination and equality*), az emberi jogok védelmének elve, a proporcionalitás és a szubsidiaritás elve, az együttműködés elve, az átláthatóság (*transparency*) elve és a rugalmasság elve.

Az emberi jogok védelmét illetően az Unió mozgalmas múltat (és jelent) mondhat magáénak. Az emberi jogok védelmének koherens rendszere eredetileg nem képezte részét az Unió jogrendszerének.¹⁸ Ez volt a hivatkozási alap-

¹⁶ Case 4/73 *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v. Commission of the European Communities*, *European Court Reports* 1974. 491.

1. The Commission has the right to authorize trading rules restricting the entitlement to direct supplies of fuels on the grounds of the need to rationalize distribution. Provided that such rules are applied in a like manner to all the undertakings concerned.

2. Fundamental rights are an integral part of the general principles of law the observances of which the Court ensures.

In safeguarding these rights the Court is bound to draw inspiration from the constitutional traditions common to the member states and cannot uphold measures which are incompatible with the fundamental rights established and guaranteed by the constitutions of these states.

Similarly, international treaties for the protection of human rights on which the member states have collaborated or of which they are signatories can supply guidelines which should be followed within the framework of community law.

3. If rights of ownership are protected by the constitutional laws of all member states and similar guarantees are given in respect of their right freely to choose and practice their trade or profession, the rights thereby granted far from constituting unfettered prerogatives must be viewed in the light of the social function of the property and activities protected there under.

For this reason, rights of this nature are protected by law subject always to restrictions laid down in accordance with the public interest.

Within the Community legal order it likewise seems legitimate that these rights should, if necessary, be subject to certain limits justified by the overall objectives pursued by the Community, on condition that the substance of these rights is left untouched.

The above guarantees can in no respect be extended to protect mere commercial interests or opportunities, the uncertainties of which are part of the very essence of economic activity. (http://curia.eu.int/en/coopju/apercu_reflets/lang/index.htm)

¹⁷ A. OTT – K. INGLIS (eds.): *Handbook on European Enlargement*. The Hague, Asser Press, 2002. 13–28.

¹⁸ Mint láttuk ez csak az említett Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (Case 11/70) és a *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v. Commission of the European Communities* (Case 4/73), továbbá a *Case 29/69 Erich Stauder v. City of Ulm – Sozialamt* (1969) ECR 419. ügyekben merült fel először.

ja a Német Szövetségi Alkotmánybíróságnak is az uniós jog szupremáciáját elutasító ún. első *Solange* ítéletében.¹⁹ Ez az ítélet kimondta azt, hogy mindaddig, amíg az Unió nem rendelkezik az emberi jogoknak olyan írott katalógusával, amely összhangban áll a német Alaptörvénnyel, a Német Szövetségi Alkotmánybíróság felülvizsgálhatja az Unió jogát.²⁰ Ezt az álláspontját azonban – nem utolsó sorban az Európai Bíróság joggyakorlatára tekintettel – az 1986-ban hozott második *Solange* ítéletében²¹ – az Európai Bíróság (alapjog-védő) joggyakorlatára, valamint az Európai Parlament képviselőinek közvetlen választására való tekintettel – már megváltoztatta. Az uniós jog és a (német) belső jog problematikáját majd az 1993-ban hozott ún. *Maastrichturteil* oldotta fel, ezt pedig tovább finomította – az Unió másodlagos joganyagára vonatkozóan – a 2000. június 7-i ún. *Bananenmarktordnungsurteil*.²²

Érdekes álláspontot tükröz a Bíróság egyik bírójának, *Lenaerts* professzornak a megállapítása, aki szerint a Bíróság határozataiban állandóvá vált ugyan a tagállamok alkotmányainak közös elveire való hivatkozás, ennek ellenére nem található meg a határozatokban olyan összehasonlító elemzés, amely a közös elvekre vonatkozna. Esetenként ilyen összehasonlítás nyomai megjelentek addig, amíg a Közösségnek csak hat tagja volt, később azonban a határozatok összehasonlító jogi megalapozása olyannyira háttérbe szorult, hogy azokat szinte nem is lehet megtalálni. A Bíróság olyan megoldásokat igyekszik kialakítani, amelyek nem sértik a tagállamok érzékenységét, ugyanakkor összeegyeztethetőek a hagyományokkal.²³

¹⁹ BVerfGE 37, 271. (1974)

²⁰ Solange der Integrationsprozeß der Gemeinschaft nicht so weit fortgeschritten ist, daß das Gemeinschaftsrecht auch einen von einem Parlament beschlossenen und in Geltung stehenden formulierten Katalog von Grundrechten enthält, der dem Grundrechtskatalog des Grundgesetzes adäquat ist, ist nach Einholung der in Art. 177 EWGV geforderten Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes die Vorlage eines Gerichts der Bundesrepublik Deutschland an das Bundesverfassungsgericht im Normenkontrollverfahren zulässig und geboten, wenn das Gericht die für es entscheidungserhebliche Vorschrift des Gemeinschaftsrechts in der vom Europäischen Gerichtshof gegebenen Auslegung für unanwendbar hält, weil und soweit sie mit einem der Grundrechte des Grundgesetzes kollidiert.

²¹ BVerfGE 73, 339. (1986): ld. ehhez: KECSKÉS László: *EK jog és jogharmonizáció*. Budapest, KJK-Kerszöv, 1995.

²² BVerfGE 89, 155. (1993) – Maastricht; BVerfGE 102, 147. (2000) – Bananenmarktordnung; ld. bővebben: BERKE Barna: Európai Unió, közösségi jog és nemzeti alkotmánybíráskodás. *Jogállam*, 1996/1–2. 22.; különösen: VÖRÖS Imre: Az EU csatlakozás alkotmányjogi: jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai. *Jogtudományi Közlemény*, 2002/9. 397. skk.

²³ K. LENAERTS: Interlocking Legal Orders in the European Union and Comparative Law. *International and Comparative Law Quarterly* 2003. 874., 879–880.; HARMATHY Attila: Alapjogi Charta – nemzeti alkotmánybíráskodások. In: *Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Rejtjel, 2008. 127.

Az alapvető jogok védelmével összefüggésben már korábban is felmerült az a gondolat, hogy a Közösség csatlakozzék az Európai Egyezményt aláíró államokhoz. Az esetleges csatlakozás előkészítésének folyamatában véleményt nyilvánított a Bíróság is. A 2/94. számú vélemény szerint a Közösséget létrehozó szerződés nem tartalmaz olyan felhatalmazást, amelynek alapján a Közösségnek joga volna a csatlakozásra. Ezt az álláspontot bírálták ugyan, de az Egyezményhez való csatlakozásra nem került sor.²⁴ A jogirodalom megállapítása szerint a maastrichti szerződés a Bíróság alapvető jogokra vonatkozó gyakorlatának politikai elismerését jelentette, de nem tette még a vonatkozó rendelkezést az alapszerződés részévé. A Bíróság gyakorlatának alapszerződésbe foglalt jogi alapját az Amszterdami szerződés teremtette meg.²⁵

Noha az Európai Bíróság ítélezése²⁶ során fokozatosan kifejezésre juttatta azt, hogy az Unió²⁷ az emberi jogok védelmét az Unió jogrendszere alapvető elvének tekinti,²⁸ változást csak a maastrichti megállapodás és az ezt követő intézkedések hoztak. Az Európai Uniót létrehozó maastrichti megállapodás alapján az alapszerződés 6. cikkelye már kifejezett említést tesz az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartásáról, mint a tagállamok közös alapelvéről. Ugyanezen cikkely (2) bekezdése szerint pedig az Unió tiszteletben tartja az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950-ben aláírt Római Egyezményt éppúgy, mint a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak eredményeit, mint a közösségi jog általános alapelvét.²⁹ Mivel azonban

²⁴ Ph. ALSTON – J. H. WEILER: An EU Human Rights Policy. In: Ph. ALSTON (ed.): *The EU and Human Rights*. Oxford, 1999. 24–27.; HARMATHY i. m.

²⁵ S. WEATHERILL – P. BEAUMONT: *EU Law*. London, Penguin Books, (3rd ed.) 1999. 289.

²⁶ Ld. ehhez: K. LENAERTS: Fundamental Rights in the European Union. *European Law Review*, 2000. Dec. 575., skk.; KOVÁCS Péter: A közösségi jogrendszer és az alapjogvédelem. *Acta Humana*, 2001/44–45. 83. skk.

²⁷ Az Unió létrejöttéhez ld. DIENES-OEHM Egon: A Maastrichti Európai Uniói Szerződés: a közösségi politikák, szervezeti és döntéshozatali rend változásai, az uniós célú jogviszonyok. *Jogtudományi Közlöny*, 1992/11–12. 532. skk.

²⁸ Case 29/69 Erich Stauder v. City of Ulm – Sozialamt. (1969) ECR 419.; Case 4/73 J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v. Commission of the European Communities. (1975) ECR 985.; Case C-299/95. Friedrich Kremzow v. Republik Österreich. (1997) ECR I-2629. Az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának (ECHR) ezzel kapcsolatos eltérő felfogásáról ld. OTT–INGLIS i. m. 21.

²⁹ 1. The Union is founded on the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law, principles which are common to the Member States.

2. The Union shall respect fundamental rights, as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms signed in Rome on 4 November 1950 and as they result from the constitutional traditions common to the Member States, as general principles of Community law.

az alapszerződésnek ez a rendelkezése is a sokat kárhoztatott „alapelv”-ként (*general principles*) az általános megfogalmazást használta, és ráadásul a luxemburgi bíróság (*Court of First Instance*) egyik határozatában kimondta azt, hogy nincs hatásköre az Emberi Jogi Egyezmény alkalmazására,³⁰ ezért haszthatatlanul szükségessé vált a továbblépés.³¹

A továbblépés előkészítésére már 1999 júniusában sor került, amikor is az Unió Tanácsa elhatározta; testületet állít fel azzal a feladattal, hogy dolgozza ki, és terjessze a Tanács elé az Európai Unió alapvető jogok chartáját.³² A testület által kidolgozott dokumentumot 2000 decemberében a Tanács nizzai értekezlete fogadta el.³³

Időközben a Charta – lényegében változatlan – szövegét az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság együttesen fogadta el, és azt 2007. december 17-én az Európai Unió Alapjogi Chartájaként ünnepélyesen hirdették ki. Ugyanakkor az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló Lisszaboni szerződés (új) 6. cikke a következőket állapította meg:

(http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/C_2002325EN.000501.html)

³⁰ Case T-112/98 Mannesmannröhren-Werke AG v. Commission of the European Communities. (2001) ECR II-729. The Court of Justice and the Court of First Instance have no jurisdiction to assess the legality of an investigation under competition law by reference to the provisions of the European Convention on Human Rights because the convention is not as such part of Community law. However, fundamental rights form an integral part of the general principles of law whose observance is ensured by the Community judiciary. For this purpose, the Court of Justice and the Court of First Instance draw inspiration from the constitutional traditions common to the Member States and from the guidelines supplied by international treaties for the protection of human rights on which the Member States have collaborated and to which they are signatories. The European Convention on Human Rights has special significance in this respect. Furthermore, paragraph 2 of Article F of the Treaty on European Union [now Article 6(2) EU] provides that the Union shall respect fundamental rights, as guaranteed by the [European Convention on Human Rights] and as they result from the constitutional traditions common to the Member States, as general principles of Community law.

(http://curia.eu.int/en/coopju/apercu_reflets/lang/index.htm)

³¹ Az ezzel kapcsolatos problémákról ld. ALSTON (ed.) i. m.; WELLER Mónika: *Emberi jogok és európai integráció*. Budapest, Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, 2000.; F. G. JACOBS: Human Rights in the European Union: the Role of the Court of Justice. *European Law Review*, 2001. August, 331., skk.; G. NICOLAYSEN: Der Streit zwischen dem deutschen Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof. *Europarecht*, 2000. Heft 4. July–August, 495. skk.

³² Ld. T. C. HARTLEY: The Constitutional Foundations of the European Union. *The Law Quarterly Review*, 2001. April, 225., skk.

³³ A dokumentumot az *Official Journal* C 364, szám alatt 2000. december 18-án tette közzé. Magyar fordításban megjelent a *Fundamentum* 2001/1. számában „Az Európai Unió alapvető jogok kartája” címen, a 148. oldaltól. Ld. még ehhez: A. JOHNSTON: Judicial Reform and the Treaty of Nice. *Common Market Law Review*, 2001/38. 499. skk.

- „6. CIKK (1) Az Unió elismeri az Európai Unió 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. A Charta rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit. A Chartában foglalt jogokat, szabadságokat és elveket a Charta VII. címében foglalt, az értelmezést és alkalmazást szabályozó általános rendelkezéseknek megfelelően kell értelmezni, kellően figyelembe véve a Chartában említett azon magyarázatokat, amelyek meghatározzák az egyes rendelkezések eredetét.
- (2) Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.
- (3) Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományából következnek, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei.”³⁴

A Charta³⁵ hat fejezete a méltóság, a szabadságjogok, az egyenlőség, a szolidaritás, az állampolgári jogok és az igazságszolgáltatás címszó alatt csoportosítja az alapvető jogokat. Általános, záró rendelkezései között a Charta hatályára vonatkozóan kimondja, hogy rendelkezései az Unió intézményeire és testületeire vonatkoznak – kellő tekintettel a szubszidiaritás elvére –, valamint a tagállamokra azon esetekben, amikor az Unió jogát alkalmazzák. Rögzíti továbbá azt, hogy a Charta által elismert jogok és szabadságok gyakorlásának bármiféle korlátozását csak törvény rendelheti el, amelynek tiszteletben kell tartania e jogok és szabadságok lényeges tartalmát. Az arányosság elvének megfelelően korlátozásokra csak abban az esetben kerülhet sor, ha azok szükségesek, és kifejezetten az Unió által elfogadott általános érdekeket, vagy mások jogainak és szabadságának védelmét célozzák.³⁶

³⁴ A Charta szövegét az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló Lisszaboni Szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvény 2. számú melléklete tartalmazza.

³⁵ Ld. S. ALBER – U. WIDMAIER: Die EU-Charta der Grundrechte und ihre Auswirkungen auf die Rechtsprechung. *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 2000. Heft 17–19. 497. skk.; S. BAER: Grundrechtecharta ante portas. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2000. Heft 9. 361., skk.; ORGOVÁN Eszter: Vélemények az EU Alapvető Jogok Chartájáról. *Acta Humana*, 2001/44–45. 97. skk.

³⁶ „The provisions of this Charter are addressed to the institutions and bodies of the Union

A Charta megalkotása meglehetősen nagy szakirodalmi visszhangot keltett. A vélemények közül különösen jelentős az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése elnökének felkérése alapján a Velence Bizottság által készített 2003. decemberi vélemény.³⁷ A vélemény felhívja a figyelmet arra, hogy az alapvető jogokat a Charta az Európai Egyezmény szabályaitól eltérő szövegezéssel határozza meg. Rámutatott arra is, hogy a Charta rendelkezéseit a közösségi jog keretei között, az integrációs célokkal összefüggésben alkalmazzák majd, ha a Charta szabályai kötelező jellegűvé válnak. Az alapjogok védelmének Strasbourgban és Luxemburgban egymástól eltérő alkalmazásával járó veszélyek csökkentése érdekében a bíróságok rendszeres véleményegyeztetését tartják szükségesnek.

Vita alakult ki a Chartának a jogok védelmi szintjéről szóló szabályáról. *Ulrich Everling* például hevesen bírálta azt a német szakirodalomban megfogalmazott álláspontot, amely szerint a tagállamok nemzeti bíróságai (alkotmánybíróságai) felülbírálnának a nemzeti alkotmány alapján azt, hogy az alapvető jogoknak a közösségi jog szabályaiban megjelenő védelmi szintje eléri-e a nemzeti jogi védelmet.³⁸ A tagállamok bíróságainak jogalkalmazása szempontjából is fontosnak tartják az Európai Unió Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága között kialakuló viszonyt, az egyetértés meglétét vagy hiányát.³⁹

Jelentős hangsúlyt kapott a Chartával kapcsolatban az alapjogok védelmi szintjének az a kérdése, hogy milyen társadalmi értéket tükröznek a szabályok, és milyen feltételek vannak meg az értékek védelmére. Kifejtették azt is, hogy az értékek felfogása és az alapjogok védelmének feltételei nem azonosak az egyes tagállamokban és az Unióban.⁴⁰

A társadalmi értékek kérdése hangsúllyal szerepel mind a régi, mind az új tagállamok tekintetében. Már régebben rámutattak arra, hogy az Európai Közösség régi tagállamainak értékrendje sok tekintetben nem azonos (példának hozták fel a német, francia, olasz, portugál, görög, ír tulajdoni felfogás kü-

with due regard for the principle of subsidiarity and to the Member States only when they are implementing Union law. Any limitation on the exercise of the rights and freedoms recognised by this Charter must be provided for by law and respect the essence of those rights and freedoms. Subject to the principle of proportionality, limitations may be made only if they are necessary and genuinely meet objectives of general interest recognised by the Union or the need to protect the rights and freedoms of others.” ([http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=32000X1218\(01\)&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=32000X1218(01)&model=guichett))

³⁷ Opinion no. 256/2003, 2 December 2003, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) CDL (2003) 92.

³⁸ U. EVERLING: Durch die Grundrechtecharta zurück zu Solange I? *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2003. 225.

³⁹ P. TETTINGER: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2001. 1011–1012.; HARMATHY i. m. 129.

⁴⁰ F. C. MAYER: La Charte européenne des droits fondamentaux et la Constitution européenne, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2003. 185.

lönbözőségét).⁴¹ Még erősebben hangsúlyozzák az Unióhoz közelmúltban csatlakozott országok értékfelfogásának eltérését Nyugat-Európa országainak felfogásától.⁴² Különösen nagy a felfogásbeli és a feltételek tekintetében fennálló eltérés a szociális jogoknál.⁴³

A sokféle bírálatot összegező neves spanyol alkotmányjogász, *Rubio Llorente* a Charta kidolgozásának célját nem joginak látja, hanem politikainak.⁴⁴ Hasonló végkövetkeztetést lehet találni a német jogirodalomban. E szerint az álláspont szerint a Charta kifejezésre juttatja a társadalmi értékeket, azt, hogy az Unió értékközösség, az Unió állampolgáraiban tudatosíthatja a közösségi érzetet, az Európa-hoz tartozás tudatát.⁴⁵

További fejleményt jelentett az emberi jogok uniós szabályozását illetően az Európai Alkotmány kidolgozása, illetve annak elkészült tervezete (ami a Charta hiányolt jogi státuszát is rendezhette volna). Az Európai Parlament Konventje 2003. július 18-án fogadta el az Európai Alkotmány szövegének tervezetét.⁴⁶ A dokumentum Első Részének „Az alapvető jogok és az uniós állampolgárság” elnevezésű II. Címében foglalt 7. Cikkely 1. pontja az alapvető jogokat illetően visszaül az Európai Tanács nizzai értekezletén 2000. december 7-én elfogadott Alapvető Jogok Chartájára.⁴⁷ Az utaláson túlmenően a tervezet Második Része kisebb átfogalmazással (pl. közösségi jog helyett az Unió joga, vagy az Európai közösséget létrehozó szerződésekre való utalás helyett magának az Alkotmánynak a felhívása stb.) teljes egészében átvette az alapvető jogok Chartáját. Figyelemre méltó az, hogy az Első Rész II. címében foglalt utaláson túlmenően a 7. Cikkely 3. pontja lényegében megismétli a maastrichti szerződés 6. cikkének 2. pontjában foglaltakat, az Emberi jogok és szabadságok védelméről

⁴¹ W. LEISNER: Der europäische Eigentumsbegriff. In: J. I. IPSEN – H.-W. RENGELING – J. U. MÖSSNER – A. WEBER (hrsg.): *Verfassungsrecht im Wandel*. Köln–Berlin–Bonn–München, 1995. 407.

⁴² F. SUDRE: Introduction. In: F. SUDRE – H. LABAYLE (dir.): *Réalité et perspectives du droit communautaire des droits fondamentaux*. Bruxelles, 2000. 21–22.; hasonlóan W. HOFFMANN-RIEM: Kohärenz der Anwendung europäischer und nationaler Grundrechte. *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 2002. 474.

⁴³ S. BROSS: Grundrechte und Grundwerte In Europa. *Juristenzeitung*, 2003/9. 433.

⁴⁴ F. RUBIO LLORENTE: A Charter of dubious utility, *International Journal of Constitutional Law*, 2003. 405–406.

⁴⁵ E. PACHE: Die Europäische Grundrechtscharta – ein Rückschritt für den Grundrechtsschutz in Europa? *Europarecht*, 2001. 477–478. Összefoglalóan ld. HARMATHY i. m. 129.

⁴⁶ http://www.eu.int/comparl/conv/documents/traité_fr.pdf

⁴⁷ *Official Journal* C 364. szám. Magyar fordításban a *Fundamentum* 2001. 1. számában „Az Európai Unió alapvető jogok kartája” címen. 148.

szóló Európai Konvencióra, valamint a tagállamok alkotmányos hagyományai-
ra történő utalással együtt.⁴⁸

A magyar Országgyűlés 2007 decemberében megalkotta az Európai Unióról
szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról
szóló Lisszaboni Szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvényt,
az Unió alkotmány szerződése helyett létrehozott reformszerződés törvénybe
iktatását. Noha a Charta szövegét nem iktatták be a szerződés szövegébe, a 6.
cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a Charta 2007. december 12-én „kiigazi-
tott” szövege „ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések”, amivel pe-
dig annak kötelező erejét egyértelműen megállapította. Megerősíti ezt a törvény
4. §-a, amely szerint „Az Országgyűlés ezzel a törvénnyel kihirdeti az Európai
Unió Alapjogi Chartáját, valamint a hozzá kapcsolódó magyarázatokat”. A tör-
vény tervezetének 4. §-ához fűzött indokolás ezt a következőkkel támasztja
alá: „Mivel a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően a Charta szövege
ugyanúgy köti Magyarországot, mint ahogy a Lisszaboni Szerződés teljes egé-
sze, nemzetközi szerződéses kötelekmént a közös hatáskörgyakorlás korlátját,
illetve az elsődleges jog részét képei, így az Alkotmány 2/A. § (2) bekezdésének
hatálya alá tartozik. A nemzetközi jogi kötelező hatályt Magyarország számá-
ra a Lisszaboni Szerződés vonatkozó cikke és maga a Charta szövege együtte-
sen jelentik, ezért szükséges a Charta szövegének kihirdetéséről is rendelkezni.
A kihirdetés követelménye, mivel a Charta a jogalanyok számára közvetle-
nül keletkeztet jogokat, az Alkotmány 7. § (1) bekezdéséből is következik. Az
Alapjogi Chartát értelemszerűen nem kell megerősíteni.”⁴⁹

Minden bizonytalanság és csupán tervezeti szinten létező „alkotmányozás”
ellenére az Uniónak a gazdaságra vonatkozó alapjogok tekintetében magalapozott-
nak látszó (a tagállamok alaptörvényeire, emberi jogi hagyományaira, és
nem utolsó sorban a joggyakorlatra is támaszkodó) koncepciója állapítható meg.
Ennek alapján a gazdasági vonatkozású alapjogok köre a következőkben hatá-
rozható meg:

- a foglalkozás megválasztásának szabadsága és jog a munkavállalásra;
- a vállalkozás szabadsága;
- a tulajdonhoz való jog.

⁴⁸ „Fundamental rights, as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and as they result from the constitutional traditions common to the Member States, shall constitute general principles of the Unions law.” (<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.en03.pdf>)

Ld. még ehhez – mintegy első megfogalmazásként – az Európai Bíróságnak a már hivatkozott *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (Case 11/70), és a *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v. Commission of the European Communities* (Case 47/73) ítéleteit.

⁴⁹ Ld. ehhez: HARMATHY i. m. 121. skk.

Bizonyos összefüggésekben ebbe a körbe sorolható még a szociális biztonsághoz és a szociális segítségnyújtáshoz való jog (Charta 34. cikk), valamint „az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférés” címet viselő deklaratív rendelkezés is (36. cikk).

A magyar állami szuverenitás és a Lisszaboni Szerződésben foglaltak viszonyát vizsgálva az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Lisszaboni Szerződés nem európai szuperállamot hozott létre: a Lisszaboni Szerződést szuverén tagállamok fogadták el és erősítették meg, megállapodva abban, hogy szuverenitásuk egy részét nemzetek feletti együttműködés formájában megosztják egymással. A Lisszaboni Szerződés nem változtatja meg alapjaiban az Európai Uniót, azonban bevezet néhány komoly intézményi újítást, miáltal az Európai Unió erősebbé válik, és hatékonyabban működik. Ezek közé tartozik, hogy tagállamai az Európai Uniót önálló jogi személyiséggel ruházzák fel, amelynek tevékenységét azonban a tagállamok kormányai továbbra is irányítani és ellenőrizni tudják. A Lisszaboni Szerződéshez csatolt (2.) Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról pedig a tagállami parlamentek számára – a korábbinál szélesebb körben – is biztosítja az ellenőrzés gyakorlását: így mindenekelőtt a 6. és 7. cikkekben a jogszabálytervezetek felülvizsgálatási eljárása kezdeményezési jogának, illetve a 8. cikkben foglaltak szerint az elfogadott jogalkotási aktusokkal szembeni, az Európai Unió Bírósága előtti megsemmisítési eljárás indítványozási jogának elismerésével.

Az Alkotmánybíróság megállapította: ezek az eljárások biztosítékot adnak arra, hogy – az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányból eredő hatásköröknek a többi tagállammal közösen, illetve az Európai Unió intézményei révén történő gyakorlása során – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez „szükséges mérték” ellenőrzésében az Országgyűlés aktív, kezdeményező szerepet játsszon. Van olyan terület is – így a rendes felülvizsgálati eljárás [az Európai Unióról szóló szerződés 48. cikk (2)–(5) bekezdése szerint], vagy az ún. egyszerűsített módosítási eljárás [az Európai Unióról szóló szerződés 48. cikk (6)–(7) bekezdése szerint], vagy a több államra kiterjedő vonatkozású családjogi kérdések [az Európai Unió működéséről szóló szerződés 81. cikk (3) bekezdése szerint] –, ahol akárcsak egy tagállami parlament kifogása is megakadályozza a döntéshozatalt.

A Lisszaboni Szerződés úgy hivatkozik az Alapjogi Chartára, mint az Unió jogilag kötelező erejű garanciáinak, illetve azoknak a jogoknak a gyűjteményére, melyekkel az Európai Unió megítélése szerint valamennyi polgárának rendelkeznie kell. Az Európai Unió intézményeinek tiszteletben kell tartaniuk az Alapjogi Chartában rögzített jogokat, és e kötelezettségeknek a tagállamoknak is eleget kell tenniük az uniós jogszabályok végrehajtása során. Az Alapjogi Chartában megfogalmazott rendelkezések megfelelő alkalmazá-

sát az Európai Unió Bírósága felügyeli. Az Alapjogi Chartának a Lisszaboni Szerződésbe történő beépítése nem módosítja az Európai Unió hatáskörét, viszont megerősített jogokat és további szabadságokat biztosít a polgárok számára. Az Alkotmánybíróság megjegyezte továbbá, hogy a Lisszaboni Szerződés szerinti módosítás az alapvető jogokat már az uniós jog részének, mint annak általános elveinek minősíti [6. cikk (3) bekezdés] és kimondja, hogy „[a]z Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez” [6. cikk (2) bekezdése]. A csatlakozás technikai előkészítése jelenleg is folyamatban van.

Egyes nézetek szerint a közép-kelet-európai államoknak nem kellene újra végigmenniük azon az úton, amelyet egyes nyugat-európai alkotmányok, és alkotmánybíróságok már végigjártak. Az Európai Unió intézményrendszerébe és jogába vetett bizalom – továbbá az a tény, hogy mint tagállam részt veszünk a döntéshozatalban – elégséges okot szolgáltat a közösségi jog primátusának akár az alkotmány feletti érvényesülésre. Ezzel szemben megfogalmazódnak olyan vélemények is, hogy a „maga útját” minden tagállamnak végig kell járni. Ennek a folyamatnak egyik állomásaként tekinthetünk az Alkotmánybíróság egyik legutóbbi határozatára, amely a kormány nevében eljáró közigazgatási és igazságügyi miniszter indítványára értelmezte az Alaptörvény *E*) cikk (2) és (4) bekezdését abból a szempontból, hogy milyen ismérvek alapján kell valamely nemzetközi szerződést az Alaptörvény *E*) cikk (2) bekezdése szerinti nemzetközi szerződésnek tekinteni. Az Alaptörvény értelmezésére irányuló kérdést az indítvány akként összegezte, hogy az Alaptörvény *E*) cikk (2) bekezdése szerinti nemzetközi szerződésnek minősül-e az olyan nemzetközi szerződés

- a) amely nem tartozik az Európai Unió alapító szerződéseinek közé, illetve nem minősül uniós jogi aktusnak, de
- b) amelynek valamennyi részes fele az Európai Unió tagállama,
- c) amely az Európai Unió alapító szerződéseinek, illetve az uniós jogi aktusok által is szabályozott tárgyköröket szabályoz,
- d) amely az Európai Unió alapító szerződéseinek lényeges elemét képező tárgykörben az Európai Unió továbbfejlődését, az Európai Unió gazdasági megerősítését célozza, és
- e) amelynek értelmében a nemzetközi szerződésben foglaltak végrehajtása és végrehajtásának felügyelete tárgyában az Európai Unió egyes intézményei is eljárnak.

A szóban forgó szerződés „a gazdasági és monetáris uniósbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról” szóló szerződés, melynek előkészítése során az Európai Unió euróövezetbe tartozó tagállamainak állam- és kormányfői megállapodtak abban, hogy a gazdasági válság következtében az euróövezet érintő új kihívások kezelése érdekében nemzetközi megállapodást dolgoznak ki, amelynek célja a költségvetési fegyelem és a gazdaságpolitikai koordináció

megerősítése, a szigorúbb felügyelet és több automatikus szankció bevezetése útján egy erősebb gazdasági unió létrehozása. A szerződés előkészítése egy ad hoc munkacsoportban történt, amelynek munkájában az összes uniós tagállam részt vett. A Szerződés aláírására, szövegének végleges megállapítására, az Európai Tanács 2012. március 1–2-ai ülésének alkalmával került sor. A szerződés részes felei az Európai Unió tagállamai lehetnek. A szerződés rendelkezéseit az Európai Uniónak a szerződést ratifikáló tagállamai közül azokra nézve kell alkalmazni a hatálybalépést követően, amelyek az euróövezet tagjai. Az Európai Uniónak a szerződést ratifikáló azon tagállamaira nézve, amelyek az euróövezetnek nem tagjai – mindaddig, amíg az euróövezet tagjaivá nem válnak – csak abban az esetben és csak azon rendelkezések vonatkozásában kell alkalmazni, amelyekkel kapcsolatos kötelezettségvállalásról a szerződést ratifikáló tagállam előzetesen külön kifejezetten nyilatkozik. Az indítvány rámutat arra, hogy Magyarország jelenleg nem tagja az euróövezetnek, de a szerződés Magyarország általi ratifikálása ugyanakkor ettől függetlenül nemzetközi jogi kötelezettséget keletkeztet Magyarországra nézve. Ez a nemzetközi jogi kötelezettség feltételes, mivel beálltának időpontja attól függ, hogy a Tanács mikor ismeri el Magyarországot az euróövezet tagjaként.

Az indítvány olyan konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben kérte az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezését, amely az Alaptörvényből – más jogszabály közbejötté nélkül – közvetlenül levezethető. Annak eldöntése, hogy a szerződés olyan nemzetközi szerződésnek minősül-e, mint amelynél a minősített többség követelményét kell alkalmazni, a szerződés értelmezését is megköveteli. Az Alkotmánybíróság azonban az Alaptörvény értelmezésére irányuló hatáskörében nem értelmezheti önmagában a szerződés rendelkezéseit, hanem azt határozza meg, hogy valamely nemzetközi szerződés milyen esetben tartozik az Alaptörvény *E* cikke (2) és (4) bekezdése hatálya alá. Az Alkotmánybíróság ennek során azonban felhívhatja a figyelmet a szerződés egyes olyan lényeges tulajdonságaira, amelyeknek szerepük kell legyen ennél a döntésnél. Ez nem jelenti a szerződés értelmezését, csak annak meghatározását, hogy az Alaptörvény *E* cikke (2) és (4) bekezdése, és a szerződés egymásra vonatkoztatott értelmezésénél milyen körülményeket kell mérlegelni.

Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában⁵⁰ már megvizsgálta azt, hogy mi következik az előző Alkotmány 2/A. §-ának tartalmi elemeiből, együtt és összefüggésükben. A határozat szerint az Alkotmány 2/A. §-a tartalmazza mindenekelőtt azt az alkotmányos felhatalmazást – ezt a szakirodalom többnyire a szuverenitás-átruházás vagy hatáskör-transzfer kifejezésekkel jelöli –, amelynek révén az alkotmányozó világos alkotmányi alapot és keretet teremtett ahhoz, hogy hazánk az Európai Unióban mint tagállam részt vehessen. Ez minde-

⁵⁰ 143/2010. (VII. 14.) AB határozat ABH 2010. 698.

nekelőtt a 2004-ben bekövetkezett csatlakozás előkészítését szolgálta. A 2/A. § (1) bekezdésében a „nemzetközi szerződés alapján” fordulat azonban nemcsak az ún. csatlakozási szerződés viszonylatában értelmezendő, hanem belőle okszerűen következik, hogy amennyiben az Európai Unió továbbfejlődése során az Alkotmányból eredő további hatáskörök közösen, illetve az Európai Unió intézményei útján történő gyakorlása tűnik szükségesnek, akkor e hatáskörök átruházása a szükséges mértékig – és újabb nemzetközi szerződés alapján – alkotmányosan lehetséges. Ily módon a törvényhozó hatalom – a tárgyalásokat folytató kormány ellenőrzésével, illetve az ún. ratifikációs eljárás során – mint az állami szuverenitás gyakorlója dönt arról, hogy egy ilyen komplex-intézményi reformot a Magyar Köztársaság nevében el tud-e fogadni. A 2/A. § (2) bekezdése pedig, a kérdés jelentőségére tekintettel, a kétharmados többséggel történő szavazást követeli meg ehhez.

Az Alkotmánybíróság az előző Alkotmány 2/A. §-a értelmezésének a 143/2010. (VII. 14.) AB határozatban megjelenő eredményét az Alaptörvény *E*) cikkének értelmezésére is irányadónak tartotta. Azt a kérdést, hogy csak a csatlakozási szerződésre vagy más szerződésekre is alkalmazni kell-e a minősített többség követelményét, az Alkotmánybíróság már eldöntötte.

Ennek megfelelően megerősítette, hogy minden olyan szerződéshez, amely Magyarország Alaptörvényben megjelölt hatásköreinek további átadásához vezet az Európai Unió intézményei útján történő közös hatáskörgyakorlás révén, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával adott felhatalmazás szükséges. Vagyis az *E*) cikk (2) és (4) bekezdése nemcsak a csatlakozási szerződésre, és az alapító szerződésekre, vagy ezek módosítására vonatkozik, hanem minden olyan szerződésre, amelynek kidolgozásában – az Európai Unió reformjában – Magyarország már tagállamként vesz részt.

Azt, hogy milyen szerződést kell ilyennek tekinteni, a szerződés alanyai, tárgya, a szerződésből eredő jogok és kötelezettségek alapján lehet esetenként megállapítani. Szükséges feltétel, hogy Magyarország az Európai Unió tagállamaként, más tagállamokkal együtt legyen részese a szerződésnek. A szerződésből az Alaptörvényből eredő további hatáskörök közös, illetve az Európai Unió intézményei útján történő gyakorlása kell következzen. Ugyanakkor nem szükséges, hogy ez már a szerződés hatálybalépésekor bekövetkezzék; elég, ha ez csupán feltételtől függő kötelezettséget jelent. Ha nemzetközi szerződésen alapul, akkor az alapító szerződések végrehajtására és ennek felügyeletére irányuló új eszközök bevezetésére is alkalmazni kell a minősített többség követelményét: ez ugyanis azt jelenti, hogy az alapító szerződéseken nyugvó végrehajtási intézkedések (másodlagos jogi aktusok elfogadása) már nem elégségesek, és ezért a végrehajtást szolgáló eszközök kiegészítésére, vagy új eszközökre jelentkezik igény. Nem szükséges, hogy a szerződés önmagát európai uniós jognak

minősítse, és az sem feltétel, hogy az Európai Unió alapító szerződésai közé tartozzon.

Az Alaptörvény *E* cikk (2) és (4) bekezdése lényeges tartalma szerint a szuverenitás-átruházásra vagy hatáskör-transzferre tartalmaz garanciális előírást. (Ezért nem szükséges az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata, ha a szerződés nem eredményezné újabb, az Alaptörvényből eredő hatásköröknek az Európai Unió intézményeivel vagy a tagállamokkal való közös gyakorlását.) Mivel az *E* cikk (4) bekezdése világosan rögzíti, hogy a szuverenitás-transzfer tartalmú szerződések kötelező hatályának elismerésére az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával kerülhet csak sor (azaz a kétharmados követelmény érvényesítésére a ratifikációs eljárás folyamatában kell sort keríteni), és mivel egy nemzetközi szerződést csak egyszer lehet ratifikálni (kötelező hatályát elismerni), ezért ezzel alkotmányosan nem lenne összeegyeztethető olyan megoldás, amely a szuverenitás-transzfer időbeli késleltetésére vagy feltételhez kötésére hivatkozva, csak egyszerű többséget kívánna a ratifikációs eljárásban, illetve esetleg a többlet kötelezettségvállaláshoz időzítve kívánna csak meg az Országgyűlés kétharmados támogatását.⁵¹

A szuverenitás-transzferrel kapcsolatban egykor felmerült európai problémák nem teljesen azonosak a kelet-európai államok (így Magyarország) esetleges fenntartásaival, s mindehhez hozzávehetjük, hogy maga az európai integráció egésze sem halad gördülékenyen. Ebben az érőterben a magyar alkotmány és alkotmánybírósági gyakorlat még nem mutatta meg igazán, hogy merre is hajlik. Az európai elfogatóparancs kapcsán felmerült problémák⁵² általános érvényű értékelése azonban fölveti annak a kvázi kompromisszumos modellnek a jogosultságát, amely nem zárja ki az alkotmányok lépésről lépésre történő módosítását, így „nyitogatva” ki további alkotmányi tételeket a közösségi jog érvényesülése érdekében.⁵³

⁵¹ 22/2012. (V. 11.) AB határozat, ABH 2012. 10.

⁵² 32/2008. (III. 12.) AB határozat (ABH 2008. 325.).

⁵³ Ld. részletesebben: BALOGH-BÉKESI Nóra: Közösségi jog és szuverenitás-transzfer a csatlakozási klauzulák és a hatáskör megosztás mentén. Károli Gáspár Református Egyetem, PhD dolgozat. 2008. 239. skk. [<http://www.kre.hu/ajkfiles/phd.pdf>]