

DISSERTATIONES

UNIÓS ALAPJOGOK A TAGÁLLAMOKBAN

Az Alapjogi Charta alkalmazási és értelmezési problémái

BAKÓ Beáta

egyetemi hallgató (PPKE JÁK)

Bevezetés

Végre „nem csak a pénzről szól” az EU, hiszen – az alapszabadságokkal ellentétben – gazdasági relevanciával nem bíró egyéni alapjogokat is kötelező érvényű dokumentumban védi az unió – gondolhatnánk 2009. december 1-je óta.¹ Az EU Alapjogi Chartája lassan öt éve bír kötelező erővel az unió intézményeire, és a tagállamokra nézve – de utóbbiakra csak akkor, ha uniós jogot hajtanak végre.² A Charta alkalmazási köre tehát erősen korlátozott a tagállamok vonatkozásában, és az értelmezési szabályok is utalnak az *Emberi jogok európai egyezményére* (a továbbiakban: EJEE), valamint a tagállamok alkotmányos hagyományaira.³ vagyis az EU Alapjogi Chartája nem egy mindentől különálló alapjogvédelmi rendszert testesít meg, hanem nagyban épít az eddig meglévő alapjogi katalógusokra.

A tanulmány azt vizsgálja, hogy a Charta rendelkezései mennyiben határozzák meg az uniós alapjogvédelmet a lisszaboni szerződés hatálybalépése óta, illetve hogyan viszonyul az uniós alapjogvédelem az EJEE-hez és a tagállami szabályokhoz. Az Európai Bíróság vonatkozó ítéletein túl a magyar bíróságok gyakorlatára – vagy inkább annak hiányára – is kitér a tanulmány.

Az első rész a Charta jogforrási helyével foglalkozik: a dokumentum az EUSz szerint a szerződésekkel egyenrangú, az elsődleges uniós jog részét képezi,⁴ a Charta

¹ Daniel Sarmiento így is gondolja: szerinte a gazdasági tevékenységet nem végző egyének tulajdonképpen az integráció „páriái” voltak eddig. Ld. Daniel SARMIENTO: Who’s Afraid of the Charter? The Court of Justice, National Courts, and the New Framework of Fundamental Rights Protection in Europe. *Common Market Law Review*, 5/2013. 1271.

² Charta 51 (1).

³ Charta 52 (3), 53.

⁴ EUSz 6 (1).

51. cikk (1) bekezdésének köszönhetően azonban a tagállamokban csak korlátozott mértékben, uniós jog alkalmazása esetén érvényesül; több tagállam ráadásul eleve kioptált a Charta alkalmazása alól.⁵ Ebben a részben tárgyalja a tanulmány az uniós alapjogoknak az alapszabadságokhoz, illetve az uniós polgári jogokhoz fűződő kapcsolatait is.

A második rész a Charta alkalmazási szabályával foglalkozik részletesen, figyelemmel az alkalmazási kört tágító törekvésekre a jogtudomány,⁶ illetve az Európai Bíróság részéről. Itt kerül bemutatásra a Chartával összefüggő magyar bírói gyakorlat is.

A tanulmány harmadik, záró része a Charta értelmezési szabálya kapcsán a Charta és EJEE, valamint a Charta és a tagállami alkotmányok viszonyát vizsgálja. A tagállami alkotmányos hagyományokkal összefüggésben nem csak az Európai Bíróság vonatkozó joggyakorlatát vizsgálja a tanulmány; de röviden, az emberi méltóság példáján keresztül azt is bemutatja, hogy egy alapjog, még ha a Chartához teljesen hasonló kontextusban fordul is elő egyes nemzeti alkotmányokban, akkor is nagyon eltérő értelmezési tendenciák kapcsolódhatnak hozzá az alkotmánybíróságok, illetve az Európai Bíróság gyakorlatában.

Az EU alapjogvédelmi rendszere és az EJEE viszonya kapcsán feltétlenül szükséges kitérni az Európai Bíróság 2014 decemberében meghozott 2/13. számú véleményére, amely szerint az Európai Unió EJEE-csatlakozásáról szóló – addig véglegesnek szánt – megállapodás-tervezet⁷ nem egyeztethető össze az uniós joggal.⁸ A döntés értelmében tehát vagy a csatlakozási megállapodást, vagy a Szerződéseket kell majd módosítani,⁹ a Bíróság így jelentős mértékben megnehezítette – sőt, talán ellehetlenítette – az EU-nak az Egyezményhez való csatlakozását.¹⁰

⁵ Ld. LSZ, 30. jegyzőkönyv.

⁶ Armin von BOGDANDY – Matthias KOTTMANN – Carlino ANTPÖHLER – Johanna DICKSCHEN – Simon HENTREI – Maja SMRKOLJ: Reverse Solange – Protecting the Essence of Fundamental Rights Against EU Member States. *Common Market Law Review*, 2/2012.

⁷ Draft revised agreement on the accession of the European Union on the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Council of Europe, 47+1(2013)008rev2).

⁸ 2/13. sz. vélemény, 258.

⁹ Leonard BESSELINK: Acceding to the ECHR notwithstanding the Court of Justice Opinion 2/13 (*Verfassungsblog*, 2014. December 23, online: <http://www.verfassungsblog.de/en/acceding-echr-notwithstanding-court-justice-opinion-213/#.VJq5SFIM-U>)

¹⁰ Sionaidh DOUGLAS-SCOTT: Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: a Christmas bombshell from the European Court of Justice. *UK Constitutional Law Association Blog*, 2014. december 24., online: <http://ukconstitutionallaw.org/2014/12/24/sionaidh-douglas-scott-opinion-213-on-eu-accession-to-the-echr-a-christmas-bombshell-from-the-european-court-of-justice/>)

1. A Charta státusza az EU jogrendjében

1.1. Objektív értékrend

Az EUSz alapjogvédelemről szóló 6. cikke elsősorban a Chartát,¹¹ majd az Európai Emberi Jogi Egyezményt említi – amelyhez az EU is csatlakozik –,¹² végül pedig leszögezi, hogy az alapvető jogok az uniós jogrend részét képezik, mint annak általános elvei.¹³

Felmerülhet, hogy miért kellett az EU-nak saját alapjogi katalógust alkotnia, ha összes tagállama tagja az EJEE-nek. Egyrészt, mert az EJEE nem tartalmaz gazdasági, szociális és kulturális jogokat (és ezekkel együtt az államokra rótt tevéleges kötelezettségeket), a Charta viszont igen, és ekként a „tisztán libertárius” filozófia helyett inkább „a szociális demokrácia ideálját” tükrözi.¹⁴ Másrészt az Egyezmény rendelkezései a tagállamokban nem egységes módon érvényesülnek¹⁵ – elég itt a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos monista és dualista szemléletre utalni.¹⁶

Az unió alapértékeit rögzítő EUSz 2. cikkével összefüggésben a 6. cikk az EU „antropocentrikus dimenzióját” fejezi ki,¹⁷ amennyiben konkrét tartalmat ad a 2. cikk emberi méltóság és emberi jogok tiszteletére vonatkozó kitételének.¹⁸ A 2. cikk ezen individuális oldala mellett a jogok érvényesüléséhez szükséges értékeket sorol fel – szabadság, egyenlőség, demokrácia, jogállamiság – mintegy értékközösségként tételezve ezzel az EU-t.¹⁹ A Charta címeinek egy része (Méltóság, Szabadságok, Egyenlőség, Polgárok jogai) megfeleltethetők a 2. cikkben felsorolt értékeknek, ami szintén arra utal, hogy a Charta szándékoltan egy objektív értékrendet képvisel.²⁰ Azonban amennyiben a Charta az EUSz 2. cikke konkretizálásának tekinthető, úgy ez nehezen egyeztethető össze Charta 51. cikk (1) bekezdésében foglalt alkal-

¹¹ EUSz 6 (1).

¹² EUSz 6 (2).

¹³ EUSz 6 (3).

¹⁴ Takis TRIDIMAS: *The General Principles of EU Law*. Oxford University Press, 2006. 357.

¹⁵ Julia SPIEKERMANN: *Die Folgen des Beitritts der EU zur EMRK für das Verhältnis des EuGH zum EGMR und den damit einhergehenden Individualrechtsschutz*. Baden-Baden, Nomos, 2013., 39.

¹⁶ Ld. pl. Leonard BESSELINK: *The Member States, the National Constitutions and the Scope of the Charter*. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 1/2001. 80.

¹⁷ CHRONOWSKI Nóra – KOCSIS Miklós – DRINÓCZY Tímea – ZELLER Judit: EUSz I. Cím: Közös rendelkezések. In: OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió Működéséről szóló szerződések magyarázata*. Budapest, Complex, 2011. 48.

¹⁸ Jan HEUER: *Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh: Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte*. München, Herbert Utz Verlag, 2014. 125.

¹⁹ Ld. Benedikt SPEER: *Die Europäische Union als Wertegemeinschaft*. *Die Öffentliche Verwaltung*, 2001/23.; Christian CALLIÉS: *Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht?* *Juristenzeitung*, 2004/21.; Matthias NIEDOBITEK – Karl-Peter SOMMERMANN (szerk.): *Die Europäische Union als Wertegemeinschaft. Forschungssymposium zu Ehren von Siegfried Magiera*. Berlin, Duncker & Humblot, 2013.

²⁰ HEUER i. m. 126.

mazási szabállyal: az EU alapértékeit, köztük az emberi jogokat ugyanis a tagállamoknak mindig tiszteletben kell tartaniuk, akkor is, ha nem az uniós jogot hajtják végre; a Chartában foglalt jogok azonban csak az uniós jog végrehajtásakor kötik őket.²¹

Kritikusabb hangok azt is megjegyzik: az EU értékeinek ünnepélyes felsorolása még nem fogja az EU-t belső piacból emberi jogi szervezetté varázsolni,²² az Európai Bíróság ugyanis az értékelvű szemlélet helyett hajlamos csak addig figyelembe venni az emberi jogokat, amíg azok a közös piac céljait szolgálják.²³ Bár az Európai Bíróság mind többet foglalkozik alapjogi kérdésekkel, de továbbra is inkább a gazdasági szereplők alapszabadságokkal kapcsolatos panaszai, és nem magánszemélyek alapjogi ügyei vannak az ítélezés középpontjában.²⁴

1.2. Közvetlen hatály

Az EUSz 6. cikkének (1) bekezdése a Chartát az elsődleges jog szintjére emeli, mikor kimondja, hogy a Charta „ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések”. Ez azt is jelenti, hogy a Chartának közvetlen hatálya van, vagyis rendelkezéseit a jogalanyok közvetlenül felhívhatják. Bár az alapjogok jellegüknél fogva általában vertikális jogviszonyokban, az egyén és állam viszonylatában nyernek jelentőséget, de egyes esetekben – például munkaügyi jogvitákban – horizontálisan, magánfelek közt is lehet alapja a Chartában biztosított jogokra való hivatkozásnak. Az Európai Bíróság gyakorlata szerint azonban az elsődleges jog magánfelek közti, horizontális közvetlen hatálya csak olyan esetekben állapítható meg, mikor a jogok érvényesítéséhez nem szükséges további konkretizálás a másodlagos vagy a nemzeti jogban.²⁵ Az alapjogok, mint általános elvek közvetlen hatályával azonban már jóval az előtt is foglalkozott az Európai Bíróság, hogy a Chartát megalkották volna.

Az uniós jog közvetlen hatálya és a nemzeti alkotmányokban biztosított alapjogok kapcsán feltétlenül szükséges utalni az Internationale Handelsgesellschaft-ügyre, amelyben az Európai Bíróság ugyan elismerte, hogy az alapjogok az általános elvek részét képezik, de az ítélet szerint a nemzeti alkotmányban garantált alapjog-

²¹ A problémával részletesen foglalkozik a heidelbergi csoport fordított Solange javaslata: von BOGDANDY et. al. i. m. 496., 509. Sonnevend Pál szerint viszont valójában az alkalmazási kör tekintetében nincs különbség az EUSz 2. cikke és a Charta között, hanem ezek csak a jogvédelem természetében különböznek: előbbi ugyanis politikai jellegű. Ld. SONNEVEND Pál kommentárját a *Verfassungsblog*on a fordított-Solange javaslatról szóló vitában: http://www.verfassungsblog.de/rescue-package-fundamental-rights-political-judicial-enforcement/#.U_nwi8V_uJo.

²² SIONAIDH DOUGLAS-SCOTT: The European Union and Human Rights After the Treaty of Lisbon. *Human Rights Law Review*, 4/2011. 679.

²³ ANDREW T. WILLIAMS: Taking values seriously: Towards a philosophy of EU Law. *Oxford Journal of Legal Studies*, 3/2009. 567.

²⁴ JULIE VONDUNG: *Die Architektur des europäischen Grundrechtsschutzes nach dem Beitritt der EU zur EMRK*. Tübingen, Mohr Siebeck, 2012. 73.

²⁵ Ld. C-26/62. A van Gend en Loos-ügyben hozott ítéletnek az elsődleges jog közvetlen hatályára vonatkozó megfontolásait a Chartával kapcsolatos alapjogi ügyekben is követi a Bíróság: ld. pl. az alább elemzett C-176/12 ítéletet az AMS-ügyben.

ra hivatkozva nem lehet az uniós jog elsőbbségét és alkalmazását háttérbe szorítani.²⁶ Ugyanebben az ügyben hozta meg később a német alkotmánybíróság a híres Solange-döntését, miszerint amíg az EU-nak nincs egy (a német alaptörvénnyel adekvát) alapjogi katalógusa, addig az alkotmánybíróság alapjogi szempontból felülvizsgálhatja az uniós aktusokat.²⁷ A második Solange-döntés egy bő évtizeddel később megfordította ezt a kitéletet, és vélelmezte a megfelelő szintű jogvédelmet az EU-ban.²⁸ Ezen ítéletek megszületésekor tehát még nem volt az EU-nak alapjogi katalógusa, az Európai Bíróság viszont általános jogelvekként tekintettel volt az alapjogokra.

A Chartát 2000-ben hirdette ki a Parlament, a Tanács és a Bizottság, de – bár kétségtelenül így sem nélkülözött minden joghatást – kötelező erővel nem bírt a dokumentum, sőt még a nizzai szerződés sem utalt rá.²⁹ A Charta 2007-ben kiigazított változata³⁰ csak 2009-ben, a lisszaboni szerződés hatálybalépésével lett kötelező érvényű katalógus.³¹

A Charta tehát az EUSz 6. cikk (1) bekezdése értelmében az elsődleges jog részét képezi, ugyanakkor semmilyen új hatáskört nem eredményez az uniós számára. Az alapvető jogok általános elvként – így szintén az elsődleges jog szintjén – való elismerése az EUSz 6. cikkének (3) bekezdésében olyan esetekben lehet fontos, amikor a Chartát valamilyen módon nem lehet alkalmazni³² – például kiotpált tagállam érintettsége esetén, vagy a horizontális közvetlen hatály hiánya miatt. Utóbbi indokra szolgált példát a Küçükdeveci-ügy, ahol az Európai Bíróság ilyen általános alapelvként alkalmazta az egyenlőség elvére visszavezethető diszkriminációtiltalmat, és így az uniós jog alapján „nyúlt bele” két magánfél, a munkáltató és a munkavállaló jogviszonyába³³ – amit a Chartára hivatkozással nem tehetett volna meg. A horizontális jogviszonyban azért tudta felhívni az uniós jogban biztosított diszkriminációtiltalmat a munkavállaló felperes, mert arra hivatkozott, hogy a jogsérelmet lehetővé tévő nemzeti szabály ellentétes az EU-joggal.³⁴ Allan Rosas viszont amellet érvel, hogy zavarhoz és jogbizonytalansághoz vezet, ha a bíróság az általános jogelvekként értett alapjogokat szélesebb spektrumban alkalmazza, mint a Charta rendelkezéseit.³⁵

²⁶ Internationale Handelsgesellschaft-ügy: C-11/70.

²⁷ Solange I: BVerfGE 37, 271.

²⁸ Solange II: BVerfGE 73, 339.

²⁹ Piet ECKHOUT: The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question. *Common Market Law Review*, 5/2002. 946–947.

³⁰ Az Európai Parlament 2007. november 29-i határozata az Európai Unió Alapjogi Chartájának jóváhagyásáról: 2007/2218(ACI).

³¹ Lisszaboni szerződés 8.

³² Walter MICHL – Rudolf STREINZ: EUV 6 (3). In: Rudolf STREINZ (szerk.): *EUV/AEUV Kommentar*. München, C. H. Beck, 2012. 35–36. bek.

³³ C-555/07.

³⁴ Ld. Allan ROSAS – Lorna ARMATI: *EU Constitutional Law: an Introduction*. Oxford, Hart Publishing, 2012. 179–180.

³⁵ Allan ROSAS: When is the EU Charter of Fundamental Rights Applicable at National Level? *Jurisprudence*, 4/2012. 1282.

Egy újabb, a francia Association de médiation sociale (AMS) szervezet által indított ügyben viszont a Bíróság már továbbment és alapvető hivatkozás helyett egyenesen a Charta egyik rendelkezésének magánfelek közti horizontális közvetlen hatályát állapította meg. Mivel a vitatott francia munkajogi rendelkezés a munkavállalók tájékoztatásáról és a konzultációs eljárásról szóló irányelv³⁶ végrehajtását szabályozza, ezért – bár az irányelvet magánfelek közti jogvitában nem lehet alkalmazni – a Charta erre vonatkozó 27. cikke viszont alkalmazandó – mondta ki az Európai Bíróság. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a Charta 27. cikke alapján az irányelvnek nem megfelelő nemzeti rendelkezést figyelmen kívül lehetne hagyni, ugyanis a munkavállalók tájékoztatáshoz és konzultációhoz való jogának érvényesüléséhez a Chartán túlmenően a nemzeti vagy a másodlagos jogban történő konkretizálás szükséges.³⁷ Az ítélet szerint mivel a 27. cikk így önmagában nem elegendő ahhoz, hogy magánszemélyekre olyan jogot ruházzon, amelyre közvetlenül hivatkozni lehet, ezért nem hívható fel a vonatkozó nemzeti rendelkezések alkalmazásának mellőzése végett.³⁸ A Bíróság tehát jogalkalmazási szempontból megkülönbözteti a Charta normatívának szánt, jogi úton kikényszeríthető, valamint pusztán deklaratív rendelkezéseit.³⁹ Gyakorlatilag viszont az elvi horizontális közvetlen hatály kimondása ellenére ebben az ügyben nem került sor a Charta vonatkozó rendelkezéseinek tényleges érvényesítésére.

A Chartában biztosított alapjogok tehát a legfrissebb joggyakorlat szerint horizontális közvetlen hatállyal csak korlátozott körben bírnak, mert a tényleges érvényesítésükhöz közvetlen jogosítás szükséges. Azt is szem előtt kell tartani, hogy az alapjogok általában az egyén és az állam viszonylatában érvényesülnek: az államtól követelnek meg tartózkodást a beavatkozástól, ritkábban viszont pont tevőleges magatartást igényelnek.

A Chartában foglalt jogok azonban vertikálisan, egy-egy tagállami intézkedéssel szemben is csak korlátozottan hívhatók fel, hiszen ennek feltétele, hogy az adott intézkedéssel az állam uniós jogot hajtson végre⁴⁰ – ezen rendelkezéssel részletesen a második rész foglalkozik, figyelembe véve a lehetőséget, hogy a tagállamokban az uniós védelemnél szűkebb vagy tágabb jogvédelem is lehetséges. Azt mindenesetre érdemes megjegyezni, hogy az Európai Bíróság joggyakorlatában szűkebb körben alkalmazza a Charta rendelkezéseit, mióta azok – az alkalmazási szabályt is beleértve – kötelező erővel bírnak.⁴¹

Az EU intézményeire ugyan a tagállamokkal ellentétben korlátozás nélkül vonatkozik a Chartában foglalt alapjogok tiszteletben tartásának kötelezettsége, azonban

³⁶ 2002/14 EK irányelv.

³⁷ C-176/12 ítélet, 43–48.

³⁸ C-176/12 ítélet, 49–51.

³⁹ VARJU Márton: Új fejlemények az EU Alapjogi Charta nemzeti bíróságok előtt történő érvényesíthetősége kapcsán. *MTA H pops blog*: <http://hpops.tk.mta.hu/blog/2014/02/az-eu-alapjogi-charta>.

⁴⁰ Charta 51 (1).

⁴¹ Sara IGLESIAS SÁNCHEZ: The Court and the Charter: The Impact of Entry into Force of the Lisbon Treaty on the ECJ's Approach to Fundamental Rights. *Common Market Law Review*, 5/2012.1588., 1592.

gyakorlatilag nagyon nehéz ezeket érvényesíteni. Annak ellenére, hogy a Charta is deklarálja a jogorvoslathoz való jogot,⁴² mégsem biztosítja az alapjogi panasz lehetőségét.⁴³ Ehelyett a tagállamoknak kell megteremteniük „azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területen a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek.”⁴⁴ Alapjogi ítékezést így többnyire előzetes döntéshozatal keretében folytat az Európai Bíróság, illetve személyes érintettség esetén be lehet perelni az EU egyes szerveit jogsértő aktusok miatt, de ez meglehetősen nehezen járható út.⁴⁵ A Charta tehát bizonyosan *láthatóvá* teszi az alapjogokat, de uniós szintű érvényesítésük pusztán ettől még nem biztosított.⁴⁶

1.3. Alapjogok, alapszabadságok és uniós polgárjogok

A Charta az uniós polgárok vonatkozásában alapjogi szintre emeli az alapszabadságokat⁴⁷ azzal, hogy kimondja: „Az uniós polgárokat az Unió bármely tagállamában megilleti a szabad álláskeresés, munkavállalás, letelepedés és szolgáltatásnyújtás joga.”⁴⁸ Ennek a kitételnek lényegi funkciója nem igazán van, inkább csak megerősíti az alapszabadságokat, amelyek egyébként szélesebb kört illetnek meg, mint általában az alapjogok: az alapszabadságokat jogi személyek is élvezhetik, míg az alapjogok legtöbbjének (de nem mindnek) csak természetes személy lehet az anyja.⁴⁹

Az alapjogok és az alapszabadságok ütközésük esetén egyrészt kölcsönösen alapot szolgáltatnak egymás korlátozására.⁵⁰ Másrészt ugyanakkor egy uniós alapszabadság tagállami korlátozása maga után vonja az uniós alapjogok alkalmazását is az ERT doktrína alapján.⁵¹ Az is gyakran előfordul, hogy az Európai Bíróság csak azért hivatkozik egy alapszabadságra, hogy az ügyet az uniós jog területére emelje, és így alapjogi vizsgálatot is végezzen.⁵² Az alapjogok tehát nem csak az alapszabadságok korlátjaként működhetnek, de az alapszabadságok korlátozásának korlátjául, mércéjéül is szolgálhatnak, és akár fel is erősíthetik az alapszabadság nyújtotta védelmet.⁵³

⁴² Charta 47.

⁴³ VONDUNG i. m. 72. Az uniós szintű alapjogi panasz szerepelt a végül elbukott EU-s alkotmány tervezetében, de a lisszaboni szerződéssel sem sikerült becsempészni az elsődleges jogba. Ld. STREINZ. i. m. Charta 47., 8. bek.

⁴⁴ EUSz 19 (1).

⁴⁵ Ld. HEUER i. m. 79–80.

⁴⁶ VONDUNG i. m. 73.

⁴⁷ MARTIN KOBER: *Der Grundrechtsschutz in der Europäischen Union*. München, Herbert Utz Verlag, 2008. 156.

⁴⁸ Charta 15 (2).

⁴⁹ KOBER i. m. 156–157.

⁵⁰ WOLFGANG KAHL – MANUEL SCHWINDL: *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten – Grundbausteine einer Integrationslehre. Europarecht*, 2/2014. 170. Ld. pl. Omega-ügy: C-36/02.

⁵¹ C-260/89.

⁵² STREINZ–MICHL i. m. Charta 51. (1) 13. bek.

⁵³ DIRK EHLERS: § 14. In: DIRK EHLERS (ed.): *European Fundamental Rights and Freedoms*. Berlin, De Gruyter, 2007. 12. bek.

A Charta külön címben rendelkezik az uniós polgárok jogairól,⁵⁴ ám az uniós polgárság alapjogi összefüggései túlmutatnak például a választójogon vagy a petíciós jogon. Ugyanis az Európai Bíróság gyakran az uniós polgárság kapcsán alapjogi jellegű ítélezést folytatott az utóbbi időben.⁵⁵ Például a Zambrano⁵⁶ ügyben a családi élethez való jog felhívása helyett felállította az uniós polgárságból fakadó lényeges jogok doktrínáját – feltehetően politikai óvatosságból, ugyanis valószínűleg több tagállam tiltakozott volna hatáskörbővítés miatt, ha alapjogi alapon bírálja el az ügyet a bíróság.⁵⁷ Az uniós polgárságból fakadó lényeges jogok doktrínája felveti a kérdést: milyen átfedés van ezen lényeges jogok, és a Chartában foglalt alapjogok közt?

A Bogdandy-csoport következő részben elemzett „fordított-Solange” javaslata az uniós polgárságból fakadó lényeges jogok tartalmát az EUSz 2. cikke alapján az alapjogokban határozza meg. A csoport az alapjogok lényegét a tagállamok közös hagyományaiból eredezteti, amelyre az EUSz 2. cikke is hivatkozik az értékek felsorolásakor.⁵⁸

Ha azonban a 2. cikkben foglalt „emberi jogokat”, mint alapértéket a Chartával azonos tartalmúnak tekintjük, akkor könnyen belátható, hogy a katalógusban felsorolt összes jog korántsem jelentheti az uniós polgárság lényeges tartalmát. Ha viszont a 2. cikknek a Chartától eltérő tartalmat tulajdonítunk, például a tagállamok alkotmányos hagyományait, akkor továbbra is elég homályos az uniós polgárságból fakadó lényeges jogok jelentése. A Charta gyakorlati alkalmazhatóságának (nem kis mértékben politikai jellegű) problémáit jól mutatja, hogy ennek ellenére gyakran ózdkodik a bíróság az alapjogok mentén megítélni egy-egy ügyet, ha lehetősége van az uniós polgárság mögé menekülni.

2. Alkalmazási kör – a Charta címzettjei

2.1. Az EU, mint a Charta kötelezettje

Mint ahogy már korábban említésre került, a Charta tényleges kötőerejének szempontjából kiemelt jelentősége van az alkalmazási körnek és az értelmezési szabályoknak, amelyeket az 51–53. cikkek szabályoznak. Eszerint a tagállamoknak csak akkor kell a Chartában foglalt jogokat tiszteletben tartaniuk, ha uniós jogot hajtának végre.

Az Unió intézményeivel és egyéb szerveivel szemben – mivel ők úgyszólván uniós jogot alkalmaznak – korlátozás nélkül felhívhatók a Chartában foglalt alapjogok, azon-

⁵⁴ V. cím.

⁵⁵ Dimitry KOCHENOV (2012) a Zambrano-ügy mellett a Rottman, a McCarthy és a Dereci ügyekre hivatkozik a fordított-Solange javaslatról szóló vitában. Ld. *Verfassungsblog*: http://www.verfassungsblog.de/rescue-package-fundamental-rights-comments-dimitry-kochenov/#U_nzTsV_uJo.

⁵⁶ C-34/09.

⁵⁷ IGLESIAS SÁNCHEZ i. m. 1592–1593.

⁵⁸ von BOGDANDY et. al. i. m. 508–510. Ld. még FAZEKAS Flóra: A bátrak igazsága? A „fordított Solange”-javaslat és kritikája. *Fundamentum*, 1/2012. 112., 115.

ban alapjogi panasz hiányában ezek egyénileg közvetlenül nehezen érvényesíthetők: a tagállami bíróságon keresztül előzetes döntéshozatal útján, vagy személyes érintettség esetén egy-egy uniós aktus megtámadása útján kerülhetnek az ügyek az Európai Bíróság asztalára.

A Bíróság már több másodlagos jogszabályt is megsemmisített az alapjogokkal való ütközés miatt. A legismertebb ilyen eset a Kadi-ügy volt, amikor egy ENSZ BT határozat alapján Yassin Abdullah Kadi az Al-Kaidával összeköttetésben állók listájára tették és egy tanácsi rendelettel befagyasztották a pénzeszközeit. A Bíróság utóbb a rendeletet megsemmisítette, mivel Kadinak a védelemhez és a tisztességes eljáráshoz való joga is sérült.⁵⁹ Általában a Bíróságnak a másodlagos jogot alapjogi szempontból felülvizsgáló joggyakorlatáról elmondható, hogy ezek az ítéletek többnyire a Kadi-ügyhöz hasonlóan speciális, terrorelhárítási területet érintenek, amelyek ugyan formálisan rendeletek, de gyakorlatilag egyes személyeket érintő „határozat-csomagok”.⁶⁰

Ehhez képest kivételesnek mondható 2014 tavaszán az adatmegőrzési irányelv⁶¹ megsemmisítése, amelyet a testület a Charta alapján ellentétesnek talált a magánélethez és személyes adatok védelméhez való joggal.⁶² Az irányelv a cellainformációk és más hívásadatok, illetve böngészési adatok legfeljebb három évig terjedő megőrzését írta elő a telekommunikációs szolgáltatóknak bűnmegelőzési és bűnüldözési indokokra hivatkozva. Az ügy egyik érdekessége, hogy a német alkotmánybíróság már 2010-ben alkotmányellenesnek találta az irányelvet átültető német szabályozást, mert nem fért össze a német alkotmányban garantált levéltitok védelméhez való joggal.⁶³ A döntés azért is jelentős, mert az Európai Bíróság korábban jobbjára csak az említett szűk körben semmisített meg másodlagos jogot alapjogsérelem miatt,⁶⁴ ebben az esetben viszont széles kört (gyakorlatilag mindenkit, aki az EU-ban telefonál vagy internetezik) érintett egy – a tagállamokban már átültetett és alkalmazott – irányelv alapjogi szempontú megsemmisítése.

Az unióra vonatkozó alkalmazási szabály mindenesetre – az uniós jog nyilvánvaló érintettsége okán – nem igényel különösebb magyarázatot, annál inkább lényeges kérdés a tagállamok Chartához való kötöttsége, és a tagállami alapjogi katalógusok, valamint a Charta kompatibilitása.

⁵⁹ C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. egyesített ügyek.

⁶⁰ Iris CANOR: *My Brother's Keeper? Horizontal Solange: 'An Ever Closer Distrust Among the Peoples of Europe'*. *Common Market Law Review*, 2/2013. 390.

⁶¹ 2006/24 EK irányelv.

⁶² C-293/12. és C-594/12. sz. egyesített ügyek.

⁶³ BVerfG, 1 BvR 256/08.

⁶⁴ CANOR i. m. 387.

2.2. A Charta alkalmazása a tagállamokban és az uniós jog „végrehajtása”

2.2.1. A tagállami alkalmazás esetei – a véletlen sem mentesít

A Charta 51. cikkének (1) bekezdése szerint a „Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.” Ehhez érdemes hozzáolvasni az 52. cikk (5) bekezdését, miszerint „a Chartában foglalt, *alapelveket* megállapító rendelkezések a saját hatásköreik gyakorlása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai által elfogadott jogalkotási és végrehajtási aktusok, illetve a tagállamok által elfogadott, az uniós jog végrehajtására irányuló jogi aktusok útján hajthatók végre. E rendelkezésekre bíróság előtt kizárólag az ilyen jogi aktusok értelmezése, illetve jogszerűségének megítélése tekintetében lehet hivatkozni.”⁶⁵

Tehát az 51. cikk (1) bekezdése általában az összes rendelkezésre vonatkozik,⁶⁶ míg az 52. cikk (5) bekezdése különbséget tesz jogok és elvek között: eszerint a Chartában foglalt, *alapelveket* megállapító rendelkezések az unió intézményei, vagy a tagállamok által – saját hatáskörükben – hajthatók végre. Azt azonban a cikk nem mondja meg, hogy melyek ezek a hivatkozott alapelvek.⁶⁷ Ennek azért van jelentősége, mert az alapelveként értelmezett jogok közvetlenül nem kikényszeríthetők:⁶⁸ az alapelveket végrehajtási aktusokkal hajtja végre az EU vagy a tagállamok, így ezekre bíróság előtt csak értelmezési szempontból, vagy a végrehajtási aktusok jogszerűségének megítélése végett lehet hivatkozni.⁶⁹ Ezzel ellentétben az alanyi jogként értett alapjogok alapján tevést vagy tartózkodást lehet mástól (többnyire az államtól) megkövetelni.⁷⁰ Az alapelv és alapjog megkülönböztetésének fontosságát mutatja például az emberi méltóság fogalma, amely nem szerepel az Európai Emberi Jogi Egyezményben, és Chartában alapjogként történő kodifikációját is vita övezte; az emberi méltóságnak ugyanis más alapjogok „anyajogaként”, eredőjeként egyben alapelvi jellege is van.⁷¹

A tagállamokat mindenesetre – akár alapjogokról, akár alapelvekről van szó – csak akkor köti a Charta, ha uniós jogot hajtanak végre. Ezen rendelkezés indoka, hogy az Alapjogi Charta alapján ne kapjon plusz hatásköröket az EU – mint ahogy

⁶⁵ Kiemelések tőlem.

⁶⁶ Sőt, egyes álláspontok szerint nem csak a Chartában foglalt, hanem minden uniós alapjogra, például az EUMSZ-ben szereplőkre is. Ld. HEUER i. m. 47.

⁶⁷ A Charta a nők és férfiak egyenlősége (23. cikk), a fenntartható fejlődés (37. cikk), és a büntetések arányossága (47. cikk) kapcsán használja az „elv” megjelölést.

⁶⁸ DOUGLAS-SCOTT (2011) i. m. 652.

⁶⁹ Charta 52. (5).

⁷⁰ HEUER i. m. 92.

⁷¹ Ld. pl. Catherine DUPRÉ: Article 1. Human dignity. In: Steve PEERS – Tamara HERVEY – Jeff KENNER – Angela WARD (szerk.): *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. Oxford, Hart Publishing, 2014. 01. 26–27.; CHRONOWSKI et. al.: *Az EU Alapjogi Chartájának magyarázata*, I. Cím: Méltóság. In: OSZTOVITS (szerk.) i. m. 469.

ezt a Charta 51. cikk (2) bekezdése és az EUSz 6. cikkének (1) bekezdése is rögzíti. Mivel a Charta jórészt a tagállami alkotmányos hagyományokból merít, így általában nem jelent lényegi változást, hogy uniós jog végrehajtása esetén a tagállamoknak gyakorlatilag egyszerre kell tiszteletben tartaniuk a tagállami és az uniós alapjogokat. Ha azonban mégis tartalmi kollízió merülne fel a kettő között, vagy a Charta a tagállami alkotmánynál alacsonyabb szintű jogvédelmet nyújtana, akkor – miként a később tárgyalandó Melloni-ítéletből is látszik⁷² – uniós jog érintettsége esetén a Charta alkalmazási elsőbbsége érvényesül, tehát az uniós alapjog lesz a mérvadó.⁷³

A szakirodalom nagyjából egyetért abban, hogy az uniós jog végrehajtását a Charta 51. cikk (1) bekezdése vonatkozásában tágan kell értelmezni – annak figyelembevételével, hogy ez nem terjesztheti ki az EU hatásköreit.⁷⁴ Az uniós jog végrehajtása a Chartán kívül valamilyen másik uniós norma érintettségét is feltételezi:⁷⁵ így végső soron az uniós jogalkotón múlik a Chartában foglalt jogok tagállami érvényesülése, hiszen ő „aktiválja” ezen alapjogokat a másodlagos jogszabályokban.⁷⁶ Az uniós jog talán legnyilvánvalóbb érintettsége, mikor egy irányelvet ültet át, vagy egy rendeletet alkalmaz egy tagállam, azonban ide tartozik az uniós alapszabadságok, vagy a Szerződések rendelkezéseinek közvetlen érvényesítése is. Az uniós polgárság apropóján önmagában viszont nem alkalmazhatók az EU-s alapjogok.⁷⁷

A másodlagos jog végrehajtásával kapcsolatos egyik legfrissebb luxembourgi döntés a svéd Hans Åkerberg Fransson esete⁷⁸ kapcsán született 2013 februárjában. Åkerberg Fransson azt sérelmezte, hogy áfacsalás miatt a közigazgatási szankciók után büntetőeljárást is indítottak ellene a svéd jog alapján, holott szerinte ez ellentétes a Chartában is deklarált *ne bis in idem* elvével.⁷⁹ Az előzetes döntéshozatali indítvány kifejezetten a kétszeres büntetés tilalmának értelmezésére vonatkozott, és nem érintette a Charta alkalmazását, de a Bíróság annak vizsgálatával kezdte, hogy kell-e egyáltalán alkalmazni a Chartát az ügyben, ezt ugyanis a Bizottság és több tagállam-kormány is vitatta. Ez azért volt kérdéses, mert Åkerberg Fransson ugyan az uniós áfa-szabályokat is megsértette,⁸⁰ de nem kifejezetten emiatt, hanem a svéd jog alapján bírságolták meg, majd indítottak ellene büntetőeljárást.

Pedro Cruz Villalón főtanácsnok indítványa rámutatott: az alapjogok terén főszabály a tagállami hatáskör, és kivételes a tagállamok Chartához való kötöttsége az uniós jog végrehajtása során: ez „az Unió ahhoz fűződő *különös érdekével* magyarázandó, hogy e hatalomgyakorlás az alapvető jogok uniós értelmezéséhez igazodjék.” Ezért „önmagában az a körülmény, hogy a hatalomgyakorlás *végző soron* az uniós

⁷² C-399/11.

⁷³ STREINZ–MICHL i. m.; Charta 51 (1) 9. bek.

⁷⁴ Ld. pl. HEUER i. m. 139.; ROSAS i. m. 1277.

⁷⁵ ROSAS uo.

⁷⁶ HEUER i. m. 188.

⁷⁷ Részletesen ld. HEUER i. m. 200–318.

⁷⁸ C-617/10.

⁷⁹ Charta 50.

⁸⁰ 2006/112 EK irányelv (héairányelv).

jogon *alapszik*, nem elegendő az ‘alkalmazás’ esetének megállapítására.”⁸¹ Villalón szerint tehát ez egy, az uniós jog „alkalmazásának” helyzetén kívüli eset, mivel csak „véletlenül” esnek egybe a svéd szabályok az uniós héairányelv céljaival. Ez a véletlen egybeesés pedig nem alapozhatja meg a kivételes szabály, azaz az uniós alapjog alkalmazását⁸² – következett a főtanácsnok, javasolva a bíróságnak, hogy állapítsa meg a hatáskörének hiányát.

A Bíróság azonban nem fogadta el a főtanácsnok véleményét és ítéletében arra az álláspontra helyezkedett, hogy a vonatkozó svéd szabályozás az uniós jog végrehajtásának minősül – nem csak a héairányelv alapján, de az EUMSZ 325. cikke miatt is, amely kötelezi a tagállamokat, hogy „elrettető hatású és hatékony intézkedésekkel küzdjenek az Unió pénzügyi érdekeit sértő jogellenes tevékenységek ellen”. Erre nincs hatással az, hogy „az említett adóbírságok és büntetőeljárások alapjául szolgáló nemzeti szabályozásokat nem a 2006/112 irányelv átültetése érdekében fogadták el”, mert végeredményben „alkalmazásuk az említett irányelv rendelkezései megsértésének szankcionálására irányul”⁸³ – fejt ki az ítélet.

A Bíróság eddigi gyakorlatának ellentmondó⁸⁴ ítélet szerint tehát annak meghatározásakor, hogy egy tagállam uniós jogot hajt-e végre, és így alkalmazandó-e a Chartában foglalt alapjogok, nem a tagállam szándéka számít, hanem az intézkedés tényleges funkciója és hatása:⁸⁵ akár egy irányelv „véletlen egybeesés” folytán történő „átültetése” is megalapozhatja a Chartában foglalt jogok számon kérését.

Összességében viszont mióta a Charta kötelező erővel bír, a Bíróság gyakrabban állapította meg alapjogi ügyekben a hatáskörének a hiányát,⁸⁶ vagyis általában véve nem értelmezte kiterjesztően az uniós jog tagállami végrehajtását – kérdés, a jövőben mennyiben fogja követni az Åkerberg Fransson-ítélet megfontolásait.

2.2.2. Hátsó ajtók és egérutak

Ha még véletlen egybeesés folytán sem hajt végre uniós jogot egy tagállam, akkor jelen állás szerint a Charta rendelkezéseit nem lehet alkalmazni – ami persze nem baj, hiszen a tagállamok nagyon hasonló alapjogi katalógusokkal rendelkeznek saját alkotmányaikban, vagy közvetlenül alkalmazzák az EJE-t. Mégis több ötlet napvilágot látott arra, hogy miként lehetne az uniós jog végrehajtása nélkül is alkalmazni a Chartát tagállami aktusokra: az egyik ilyen alternatív megoldást heidelbergi jogászok egy csoportja, a másikat maga az Európai Bíróság dolgozta ki.

A von Bogdandy-csoport „fordított *Solange*”-javaslata azért is említésre méltó, mert nem kis részben kifejezetten a magyar alkotmányozás körüli EU-szintű vihar inspirálta. Nem csoda, hogy – bár a javaslat kifejezetten az alapjogok érvényesülésé-

⁸¹ C-617/10, főtanácsnoki indítvány, 44, kiemelés tőlem.

⁸² C-617/10, főtanácsnoki indítvány, 61–63.

⁸³ C-617/10, ítélet, 24–28.

⁸⁴ KAHL–SCHWINDL i. m. 179.

⁸⁵ SARMIENTO i. m. 1279.

⁸⁶ IGLESIAS SÁNCHEZ i. m. 1588.

nek kíván „védőernyőt” biztosítani – alapvetően az EUSz 2. cikkében foglalt értékekből és az ezek közt megjelenő emberi méltóság és emberi jogok tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettségből indultak ki a szerzők. A „fordított Solange” értelmében a tagállamok csak addig maradnak önállóak az alapjogok védelme terén, ameddig biztosítják az alapjogok *lényeges tartalmát* az EUSz 2. cikke szerint.⁸⁷ Tehát a szerzők abból indulnak ki, hogy az EUSz 2. cikkére – amely az EU alapértékei közt az emberi méltóság és az emberi jogok tiszteletben tartását is felsorolja – nem vonatkoznak a Charta 51. cikk (1) bekezdésében foglalt alkalmazási korlátozások, hanem a 2. cikket akkor is be kell tartani, ha a tagállamok saját autonóm hatáskörükben cselekszenek.⁸⁸ Az alapjogok lényeges tartalmának meghatározásakor a szerzők a Charta 52. cikkében foglalt korlátozási szabályok és a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak figyelembevétele mellett az EJEB joggyakorlatára támaszkodnak, amely implicite mindig különbséget tesz egy jog lényeges tartalma és perifériája között, az előbbi érintettsége esetén pedig jóval szűkebb értelmezési mozgásteret hagy az államoknak.⁸⁹

A heidelbergi csoport a javaslatban azt is leszögezi: a modellt nem egyedi esetek kezelésére találták ki, hanem arra az esetre, ha egy tagállamban rendszerszinten történnek alapjogsértések.⁹⁰ Az ilyen rendszerszintű sérelmek esetén az EUSz 7. cikke alapján lehet fellépni a 2. cikkben foglalt értékek megsértése miatt, de ezt a szankciós eljárást még sosem alkalmazták, és nem is igazán alkalmas az értékek betartására.⁹¹ Ebből a szempontból tehát nagyon is egy létező rést próbál betömni a javaslat, bár a gyakorlati alkalmazása legalább annyira problémás, mint a hírhedt 7. cikké. A modell ellentmondásosságát leginkább talán az jelzi, hogy egy feltételezeten rendszerszintű alapjogsértéseket megvalósító tagállam esetén is abból indulnak ki a szerzők, hogy a tagállami bíróság alkalmazni fogja az uniós alapjogokat,⁹² holott a magyar ítélkezési gyakorlat is mutatja, hogy ezt még „normális” esetben is igyekeznek mellőzni.⁹³ Ha viszont az Európai Bíróságot ruháznák fel az alapjogi bíráskodás jogkörével „tagállami rendszerszintű jogsérelmek esetén”, akkor annak meg-

⁸⁷ von BOGDANDY et. al. i. m. 491.

⁸⁸ von BOGDANDY et. al. i. m. 496., 509.

⁸⁹ von BOGDANDY et. al. i. m. 510–511. Sonnevend Pál viszont sokkal szélesebben értelmezi a Charta 51. cikkében foglalt alkalmazási korlátot: szerinte a tagállamoknak az alapjogok lényeges tartalmát (ami a tagállami alkotmányok által védett lényeges tartalommal egyébként ügyis egybeesik), az EUSz 2. cikkét is csak akkor kell betartaniuk, ha uniós jogot alkalmaznak. Ld. SONNEVEND i. m.

⁹⁰ von BOGDANDY et. al. i. m. 513.

⁹¹ Ld. pl. Dimitry KOCHENOV: The Issue of Values. In: Roman PETROV – Peter Van ELSUWEGE (szerk.): *The Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union*. London, Routledge, 2014. 46–63.; Jan-Werner MÜLLER: Protecting Democracy and the Rule of Law Inside the EU, or: Why Europe needs a Copenhagen Commission? *Verfassungsblog*: http://www.verfassungsblog.de/en/protecting-democracy-and-the-rule-of-law-inside-the-eu-or-why-europe-needs-a-copenhagen-commission/#.U-pYOeN_uJo.

⁹² Hasonlóképp SONNEVEND i. m.

⁹³ Részletesen ld. VARGA Zsófia: Az Alapjogi Charta a magyar bíróságok előtt. *Jogtudományi Közlöny*, 2013. november, 553–563.

ítélése, hogy az adott helyzet ezt a követelményt kimeríti-e, elkerülhetetlenül politikai jellegű döntés lenne.

A javaslatot kísérő élénk vitából⁹⁴ Dimitry Kochenov kritikáját érdemes röviden kiemelni, aki eleve a kiindulópontot kérdőjelezi meg, mondván: egyáltalán nem biztos, hogy megéri lemásolni a német alkotmánybíróság Solange-döntését, így ugyanis egyszerűen hatáskört kényszerülnének feladni a nemzeti bíróságok.⁹⁵ Arra is rámutat, hogy a német alkotmánybírósággal ellentétben (amelynek kezdettől fogva egyik legfőbb feladata volt a német alaptörvényben deklarált jogok érvényesülésének biztosítása) az Európai Bíróság nem alapjogi bíróság, és egy „fordított Solange”-vel gyakorlatilag csak újabb hatáskört kapna.⁹⁶

Akár érdemes másolni a Solange-t, akár nem, az elnevezés mindenesetre sorra megihletti az EU-s alapjogi diskurzus szerzőit. A Charta alkalmazási szabálya alól kibúvót jelentő másik egérutat – amelyet maga az Európai Bíróság nyitott meg az N. S. ügyben⁹⁷ hozott ítéletével – Iris Canor „*horizontális Solange*”-nak nevezi.⁹⁸

Az N. S. ügy felperese egy afgán menekült volt, akit a Dublin II. rendelet⁹⁹ alapján a – Charta alkalmazása alól részben egyébként kioptált – Egyesült Királyság ki akart utasítani Görögországba, ahol először az EU területére lépett; ez viszont a felperes szerint a görög menekültügyi rendszer hiányosságai miatt sértette volna az uniós jogban biztosított alapvető jogait. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben a brit bíróság többek között azt kérdezte, hogy tiszteletben tartja-e a tagállam az uniós emberi jogok tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettségét, ha a nála menedékkérelmet beadó menekültet kiadja a Dublin II. rendelet szerint eljárásra jogosult tagállamnak, tekintet nélkül az ott fennálló helyzetre. A másik releváns kérdés, hogy „kizárja-e az európai uniós alapvető jogok tiszteletben tartásának kötelezettsége annak a megdönthetetlen vélelemnek az alkalmazását, amely szerint a felelős állam tiszteletben fogja tartani a kérelmező uniós jogon alapuló alapvető jogait”. A bíróság azt is megkérdezte, hogy a Nagy-Britannia kioptálásáról szóló 30. jegyzőkönyv milyen befolyással van az ügyre.

Az Európai Bíróság az ítéletben leszögezi, hogy a közös európai menekültügyi rendszer „annak biztosításán alapul, hogy senkit ne küldjenek vissza oda, ahol ismét üldöztetésnek lenne kitéve” és „ennek a rendszernek a kialakításakor abból a feltételéből indultak ki, hogy az abban részt vevő – akár tag-, akár harmadik – államok tiszteletben tartják az alapvető jogokat”. Erre a kölcsönös bizalmi elvre épül a Dublin II. rendeletben felállított rendszer is – teszi hozzá a bíróság.¹⁰⁰ Tehát vélelmezni kell ugyan, hogy a menedékkérőkkel való bánásmód minden tagállamban megfelel

⁹⁴ Összefoglalóan ld. FAZEKAS i. m.

⁹⁵ KOCHENOV (2012) i. m.

⁹⁶ Uo.

⁹⁷ C-411/10. és C-493/10. sz. egyesített ügyek.

⁹⁸ CANOR i. m.

⁹⁹ 343/2003 EK rendelet.

¹⁰⁰ C-411/10. és C-493/10. ítélet, 75–79.

az Alapjogi Chartának, azonban nem zárható ki, hogy mégsem.¹⁰¹ A bíróság következtetése szerint tehát „annak érdekében, hogy az Unió és tagállamai eleget tehesenek a menedékkérők alapvető jogainak védelmére vonatkozó kötelezettségeiknek, olyan helyzetekben, mint az alapeljárásokban szereplő tényállások, a tagállamok [...] kötelessége, hogy ne adják át a menedékkérőt a 343/2003 rendelet értelmében ‘felelős tagállamnak’, ha tudomással kell bírniuk arról, hogy ott a menedékkérők az embertelen és megalázó bánásmód veszélyének vannak kitéve.”¹⁰² Ha ugyanis megdönthetetlen vélelmet állítanának fel amellet, hogy ilyen veszély egyik tagállamban sem áll fenn, az nem lenne összeegyeztethető a tagállamok azon kötelezettségével, hogy a Dublin II. rendeletet az alapvető jogokkal összhangban értelmezzék és alkalmazzák – fejt ki az ítéletben a Bíróság.¹⁰³

Ez utóbbi értelmezési kitétel azt is jelentheti, hogy alapjogi szempontból a tagállamoknak kell „megmenteniük” a másodlagos jogot, mert úgy kell implementálniuk, hogy az megfeleljen az alapjogoknak.¹⁰⁴ Az ítéletet Iris Canor abból a szempontból is bírálja, hogy megengedi az egyik tagállam bíróságának, hogy eldöntse: a másik tagállamban megvan-e a szükséges alapjogi minimum és így a menedékkérőt neki ki lehet-e adni.¹⁰⁵ aki nem megy át a rostán, azzal nem működnek együtt. Tulajdonképpen viszont az együttműködés megtagadásának lehetőségével így arra lehet közvetve rászorítani a tagállamokat, hogy a saját szuverén hatalmuk gyakorlásán belül is tekintettel legyenek az uniós alapjogokra, arról nem is beszélve, hogy adott esetben egy súlyos, rendszerszintű alapjogsérelem esetén az EUSz 7. cikket kellene alkalmazni, de így ez is kikerülhet.¹⁰⁶ A bíróság az ítélettel egy „horizontális Solange”-elvet állít fel Canor szerint, mivel – menekültügyekben legalábbis – csak addig kell együttműködniük a tagállamoknak, ameddig egy adott tagállamban *egy másik tagállam értékelése szerint* nem valósul meg az alapjogok rendszerszintű sérelme.¹⁰⁷

Az N. S. ügy azért is érdekes, mert az előzetes döntéshozatalat egy brit bíróság terjesztette elő, Nagy-Britannia pedig – Lengyelországgal együtt – kioptált a Charta alkalmazása alól.¹⁰⁸ Ugyan a Charta preambuluma utal rá, hogy a dokumentum nem deklarál új alapjogokat, csak a meglévőket „újólag megerősíti”, a kioptáló államok mégis el akarták kerülni, hogy velük szemben akár az Európai Bíróság, akár saját bíróságaik a Chartára hivatkozzanak. Ettől függetlenül a saját alkotmányos hagyományaikban, vagy az EJEE-ben foglalt alapjogokat minden további nélkül felhívhatják a lengyel és az angol bíróságok, az Európai Bíróság pedig az alapjogokat, mint általános jogelveket az EUSz 6. cikkének (3) bekezdése alapján is alkalmazhatja,¹⁰⁹ így

¹⁰¹ C-411/10. és C-493/10. ítélet, 80–81.

¹⁰² C-411/10. és C-493/10. ítélet, 94.

¹⁰³ C-411/10. és C-493/10. ítélet, 99.

¹⁰⁴ CANOR i. m. 389.

¹⁰⁵ CANOR i. m. 386.

¹⁰⁶ CANOR i. m. 398–399.

¹⁰⁷ CANOR i. m. 401.

¹⁰⁸ LSZ. 30. kiegészítő jegyzőkönyv.

¹⁰⁹ DOUGLAS-SCOTT i. m. (2011) 654.

lényegében a Chartához fűzött fenntartás nem sokat ront vagy javít a helyzeten; sokkal inkább politikai ellenérzéseket fejez ki.¹¹⁰

Az N. S. ítélet arra is rámutat, hogy lényegében a fenntartásról szóló jegyzőkönyv tartalmilag csak a szociális jogokat érinti, egyebekben viszont pont a Charta 51. cikk (1) bekezdésében foglalt korlátozott alkalmazási szabályt erősíti meg: vagyis a Chartában foglalt alapjogok nagy része mégis kötőerővel bír a kioptált államokra nézve – persze amennyiben azok uniós jogot alkalmaznak.

Az Európai Bírósághoz forduló brit bíróság az előzetes döntéshozatalra bocsátott kérdések közt azt is feltette, hogy a kioptálásról szóló 30. jegyzőkönyv mennyiben van hatással az ügyre. Verica Trstenjak főtanácsnok ezzel kapcsolatban megállapítja: a jegyzőkönyv csak azt mondja ki, „hogy az Alapjogi Charta nem eredményezhet hatáskör-eltolódást az Egyesült Királyság vagy Lengyelország terhére, és az uniós jog alkalmazási körét sem terjesztheti ki az Unió Szerződéseiben meghatározott hatáskörein túl. A 30. jegyzőkönyv 1. cikkének (1) bekezdése ezáltal azonban *csupán az Alapjogi Charta 51. cikkének normatív tartalmát erősíti meg*, amelynek célja éppen az uniós hatáskörök, illetve az uniós jog alkalmazási köre efféle kiterjesztésének kizárása.” Tehát a jegyzőkönyv 1. cikkének (1) bekezdése nem kérdőjelezi meg alapvetően, hogy a Charta hatálya az Egyesült Királyságra és Lengyelországra is kiterjed, ezt a jegyzőkönyv preambuluma is megerősíti.¹¹¹ A főtanácsnok rámutat: a jegyzőkönyv 1. cikkének (2) bekezdése már valóban tartalmi korlátozásokat fogalmaz meg, ezek azonban a Charta IV. címére, a szociális jogokra vonatkoznak, ami a jelen ügy szempontjából lényegtelen.¹¹²

A bíróság ítéletében a főtanácsnoki érvelést elfogadva megállapította, hogy ebben az esetben, az opt out-nak az ügy érdemére nincs kihatása,¹¹³ a menedékkérő ugyanis nem a szociális jogokra, hanem az embertelen és megalázó bánásmód tilalmára hivatkozott, ezen a téren pedig a Charta – a Dublin II. rendelet érintettsége okán – köti az Egyesült Királyságot.

2.2.3. A Charta megkerülése Magyarországon

A magyar bíróságok eddig érdemben sosem alkalmazták a Chartát, legfeljebb utalásszerűen említik a Charta rendelkezéseit az ítéletek indokolásában és inkább a magyar alkotmányra hivatkoznak alapjogi ügyekben. Ugyan többször előfordult, hogy érdemben megvizsgálták a Charta alkalmazásának lehetőségét, azonban végül mindig a hatályának hiányát állapították meg.¹¹⁴ A bíróságok itthon indokolásuk során alapvetően idegenkednek nem csak a Charta alkalmazásától, de általában külföldi ügyekre való hivatkozástól; ha mégis elkerülhetetlen nemzetközi alapjogi dokumen-

¹¹⁰ Christopher P. SCHMIDT: *Grund- und Menschenrechte in Europa*. Baden-Baden, Nomos, 2013. 168–170.

¹¹¹ C-411/10, főtanácsnoki vélemény, 169–170., kiemelés tőlem.

¹¹² C-411/10, főtanácsnoki vélemény 171–174.

¹¹³ C-411/10. és C-493/10. ítélet, 122.

¹¹⁴ VARGA í. m. 554.

tumokra vagy esetekre támaszkodni, akkor pedig inkább az EJEE-t és az EJEB gyakorlatát részesítik előnyben.¹¹⁵ A Charta általában úgy kerül elő magyar bíróságok előtt, hogy a felek az alkotmányban biztosított alapjogaik mellett a Chartára is hivatkoznak: a leggyakrabban az igazságszolgáltatással összefüggő jogokra,¹¹⁶ illetve az őket munkavállalóként megillető jogokra.¹¹⁷

Amikor a Charta alkalmazásának lehetősége egyáltalán szóba került, a bíróságok a tárgyi vagy az időbeli hatály hiányát állapították meg. A magyar bíróságok – több más tagállam bíróságaihoz hasonlóan, de az Európai Bíróság következetes gyakorlatával ellentétben – *ex nunc* hatályt tulajdonítanak a Chartának, vagyis eszerint az nem alkalmazható 2009. december 1. előtti esetekre.¹¹⁸ Az ezen időpontot követő esetekben a magyar bíróságok általában a Charta tárgyi hatályának hiányát állapították meg, ha valamelyik peres fél a Chartára hivatkozott.

Érdeemes példaként kiemelni a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 2010-es döntését.¹¹⁹ Az ítélet egy közigazgatási határozat megtámadása kapcsán született, a felperes egy jövedéki bírság miatt indított keresetet: arra hivatkozott, hogy a magyar szabályozás értelmében objektív felelősségi rendszer alapján kiszabott bírság a Chartában foglalt tulajdonhoz való jogát sérti, illetve azt aránytalanul korlátozza a Charta 52. cikkében foglalt korlátozási szabályhoz képest. A felperes az eljárás felfüggesztését és előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését kérte: szerinte az ügyben azért kellett volna alkalmazni a Chartát, mert állítása szerint egységes árutovábbítási eljárás keretei között szállította az árut. A megyei bíróság ezt nem látta bizonyítottnak, de nem ezért – vagyis az uniós jog érintettségének hiányában – utasította el a felperes előzetes döntéshozatali eljárásra vonatkozó kérelmét, hanem tartalmi vizsgálatba bocsátkozott. A bíróság szerint az „objektív felelősségi rendszerre az Európai Unió Alapjogi Chartájának 17. és 52. cikkében foglalt jogelvek nem irányadóak, mert a jövedéki törvényt sértés miatti szankciók nem hatnak ki a jogszerűen szerzett tulajdon birtoklása, használata, azzal való rendelkezés előírásaira”, a Charta 52. cikkében foglalt korlátozási szabály viszont ezekre vonatkozik. Tehát a bíróság az alapján utasította el a Charta alkalmazását, hogy tartalmi megítélése szerint a jövedéki bírság nem vonja el a tulajdont, és azt a Charta alkalmazásától függetlenül, „mellékesen” jegyezte meg, hogy az ügy nem érinti az uniós jogot, mert nem bizonyított, hogy a felperes valóban az egységes árutovábbítási eljárás keretei között tevékenykedett.

Azok az ügyek, amikor a magyar bíróságok előtt mégis komolyan felvetődött a Charta alkalmazása, azon törvényi rendelkezések miatt indultak, miszerint a kor-

¹¹⁵ OSZTOVITS András (szerk.): *Questionnaire on the Charter of Fundamental Rights. Hungarian Legal Report*. 2011.

¹¹⁶ Ld. pl. Pfv.IV.21.500/2011/6 (Kúria, tisztességes eljáráshoz való jog, Charta 47. cikk), 4.Fkf.379/2012/53 (Fővárosi Ítéltábla, büntetések arányossága, Charta 49. cikk (3) bekezdés), 571/D/2010. AB határozat (Alkotmánybíróság, nullum crimen sine lege, Charta 49. cikk (1) bekezdés).

¹¹⁷ Ld. pl. Mfv.I.10.089/2014/7 (Kúria, indokolás nélküli elbocsátással szembeni védelem Charta 30. cikk). Miután egy törvénymódosítás lehetővé tette a köztisztviselők indokolás nélküli felmentését, számos per kezdődött ezen az alapon.

¹¹⁸ VARGA i. m. 557., 561.

¹¹⁹ 6.K.21.583/2010/6.

mánytisztviselőket¹²⁰ és a köztisztviselőket¹²¹ indokolás nélkül fel lehet menteni. A Ktjv. vonatkozó rendelkezését később az Alkotmánybíróság ugyan megsemmisítette,¹²² de nem visszaható hatállyal. Így több munkaügyi per is indult az ügyben, és az eljáró bíróságok rendre Luxembourghoz fordultak előzetes döntéshozatalért. Az Európai Bíróság pedig rendre hatáskörének egyértelmű hiányát állapította meg, mivel az alapjogviták a Chartán kívül más uniós jogszabályok alkalmazását vagy értelmezését nem érintik, tehát az ügyek nem tartoznak a Charta alkalmazási körébe.¹²³

A Ktjv.-vel – az indokolás nélküli felmentés és más rendelkezései – kapcsán az Alkotmánybíróság is foglalkozott, összesen tizenhat indítvány érkezett a testülethez az ügyben. Az indítványozók – az alkotmány sértés mellett – a Charta 27., 28. és 30. cikkeire hivatkoztak, melyek a munkavállalók tájékoztatáshoz és konzultációhoz való jogát, a kollektív tárgyaláshoz és fellépéshez való jogot, valamint az indokolatlan elbocsátás elleni védelemhez való jogot rögzítik. Az Alkotmánybíróság a vitatott rendelkezések Alapjogi Chartával való ütközését firtató kérelmeket a hatáskörének hiánya miatt visszautasította. A határozat indokolása rámutat: az uniós jog nem minősül nemzetközi jognak, hanem belső jognak számít, mivel Magyarország tagja az EU-nak, ezért az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre arra, hogy jogszabályoknak az uniós joggal való ütközését vizsgálja.¹²⁴ Az Alkotmánybíróság a Ktjv. indokolás nélküli felmentésre vonatkozó rendelkezéseit azért semmisítette meg, mert az ellentétes az alkotmányban rögzített jogállamiság elvével, a munkához való joggal, a közhivatal viseléséhez való joggal és a bírósághoz fordulás jogával, valamint az emberi méltóságot is sérti.¹²⁵

A Chartával kapcsolatos magyar bírói gyakorlatról tehát elmondható, hogy legtöbbször az érdemi vizsgálatnak még a lehetősége sem merül fel, és az 51. cikk (1) bekezdésében foglalt alkalmazási szabályra sem hivatkoznak a bíróságok. Vagy teljesen más okból – az időbeli hatály hiánya, vagy tartalmi megfontolások miatt – vetik el a Charta alkalmazásának lehetőségét; vagy épp ellenkezőleg – mint a köztisztviselők esetében – nyilvánvalóan feleslegesen, tisztán belső jogi ügyben kérnek előzetes döntéshozatalt a Charta egy rendelkezéséről.

Az Európai Bíróság gyakorlatában kettős tendencia figyelhető meg: egyrészt amióta a Charta a kötőerő „mezejére lépett”, és így az 51. cikkben foglalt alkalmazási szabály tényleges relevanciát nyert, a Bíróság gyakrabban állapítja meg hatásköre hiányát alapjogi ügyekben, mint korábban. Ugyanakkor – mint ahogy az Åkerberg Fransson, az N. S, vagy az AMS ügyekben hozott ítéletek rámutatnak – a Charta alkalmazási körének tágítására irányuló törekvés is megfigyelhető a Bíróság részéről.

¹²⁰ 2010. évi LVIII. törvény (Ktjv.) 2010. július 6. és 2011. május 31. között hatályos 8. § (1) b) pontja.

¹²¹ 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) 2011. január 1. és április 8. között hatályos 17. § (1) bekezdése.

¹²² 8/2011. AB határozat.

¹²³ C-488/12, C-489/12, C-490/12, C-491/12, C-614/12, C-526/12, C-10/13.

¹²⁴ 8/2011. AB határozat, V.

¹²⁵ 8/2011. AB határozat, IV.

3. Értelmezés: a tagállami alkotmányos hagyományok és az EJEE

A Charta értelmezéséről és a védelem szintjéről az 52. és 53. cikk rendelkezik, amelyek alapján az alapjogok korlátozásának általános szabályain túl¹²⁶ egyrészt a tagállami alkotmányos hagyományok,¹²⁷ másrészt az EJEE¹²⁸ jelenti a zsinórmértéket. A tagállami közös alkotmányos hagyományokból eredő és az Egyezményben foglalt alapjogok azonban nem csak a Charta értelmezésénél jöhetnek szóba, hiszen az EUSz a közösségi jog általános elveként is elismeri őket.¹²⁹ Nemcsak a tagállamok közös alkotmányos hagyományai, de az egyes tagállamok alkotmányos alapjogvédelme is jelentőséghez juthat az értelmezéskor, mivel a védelmi szintet meghatározó 53. cikk megtiltja a Chartának az EJEE-ben, vagy az egyes tagállamok alkotmányában garantált védelmi szinthez képest szűkítő értelmezését – ez azonban csak a tagállami alkotmányok „saját alkalmazási körére” vonatkozik.

3.1. Tagállami alkotmányos hagyományok

Amennyiben a Charta a tagállamok *közös alkotmányos hagyonyaiból eredő jogokat* ismer el, úgy ezeket a hagyományokkal összhangban kell értelmezni – mondja ki a Charta 52. cikk (4) bekezdése; amit egyébként a szöveg 2007-es revíziójakor illesztettek a dokumentumba, tehát az eredeti, kötelező erővel még nem bíró Chartában nem szerepelt.¹³⁰ Az 53. cikk ehhez hozzáteszi a „legkedvezőbb rendelkezés elvét,”¹³¹ miszerint a Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az szűkítene az unió jogát, az egyes tagállami alkotmányok, illetve a nemzetközi szerződések által *saját alkalmazási területükön* garantált alapvető jogokat és szabadságokat.

3.1.1. Kinek kedvez a „legkedvezőbb rendelkezés elve”?

A szakirodalom megosztott abban a kérdésben, hogy ezen rendelkezések végeredményben a tagállami alapjogok, vagy a Charta elsőbbségét jelentik-e. Michael Schwarz szerint az 52. cikk (4) bekezdésében foglalt értelmezési szabály azt jelenti, hogy a tagállamok alapjogi rendje jogforrást képez a Charta számára; ez pedig akár az „európai értékközösség” végét is jelentheti, mert az 53. cikk nem rögzíti az

¹²⁶ Törvény által, lényeges tartalom tiszteletben tartásával, a szükségesség és arányosság követelményével összhangban: 52. cikk (1) bek. Ezen kívül az 52. cikk (2) bek. az elsődleges jogban további, egyedi korlátozási lehetőségeket enged egyes, a Chartán kívüli elsődleges jogban szabályozott jogokra – részletesen ld. KOBER i. m. 198.

¹²⁷ Charta 52. (4)–(6).

¹²⁸ Charta 52. (3), 53.

¹²⁹ EUSz 6. (3).

¹³⁰ Michael SCHWARZ: Die Menschenwürde als Ende der europäischen Wertegemeinschaft? Eine realistische Perspektive auf das Schutzdefizit nach Art. 1. der Grundrechtecharta. *Der Staat*. 2011. 562.

¹³¹ CHRONOWSKI et. al. i. m. 575.; STREINZ–MICHL i. m. Charta 53. 3. bek.

alkalmazási elsőbbség elvét.¹³² A szerző kiemeli: az 53. cikkel a Charta tulajdonképpen megáll egy partikuláris, szelektív védelmi szintnél. A tagállami és az uniós alapjogok alkalmazása közt gyakran átfedés van, azonban – a Charta elsőbbségének kimondása nélkül – a közös alkotmányos hagyományokból eredő legfontosabb és legalapvetőbb jogok esetében eszerint a tagállami alkotmányok alkalmazandók, és legfeljebb a Solange-ítélet szellemében lehet az uniós jog javára eldönteni a kérdést – fejt ki Schwarz.¹³³

Ellenkezőleg vélekedik Koen Lenaerts, aki szerint az 53. cikk a tagállami védelmet szűkítő értelmezés tilalmával nem a Solange-elvet kodifikálja, hanem épp az EU-jog primátusát erősíti meg; ugyanis eszerint az Európai Bíróságnak azt kell külön megindokolnia, ha a tagállami alapjogot tartotta szem előtt, tehát ez kivételesnek mondható az uniós jog alkalmazására vonatkozó főszabályhoz képest.¹³⁴ Ha pedig mégis a tagállami alapjogokat veszi figyelembe a testület az értelmezéskor, akkor a tagállami bíróságokkal is konzultálnia kell erről, vagyis az 53. cikk az alkotmányos pluralizmus kifejeződésének is tekinthető.¹³⁵ Ennek ellentmondani látszik, hogy az Európai Bíróság az ítéleteinek indokolásában ritkán támaszkodik a tagállami alapjogokra, vagy összehasonlító jogi megfontolásokra. Ennek több oka is lehet: egyrészt, hogy a Bíróság nem akar egyes tagállamokat privilegizálni azzal, hogy „mazzsolázik” a szóba jöhető tagállamok felsőbbbíróságainak gyakorlata közül; másrészt az Európai Bíróság előtti eljárásokban korlátozott a lehetséges beavatkozók köre, akik pedig rámutathatnának a tagállami joggal való összefüggésekre.¹³⁶

A tagállami alkotmányos hagyományokat az Európai Bíróság az „értékelő jogösszehasonlítás” módszerével mérlegeli – már ha mérlegeli. Bár ez a kifejezés bevett a szakirodalomban, a Bíróság egyetlen ítéletében sem használta, sőt általában véve is viszonylag kevés olyan ítélet született, ahol kifejezetten összehasonlító jellegű megfontolások teret kaptak volna az indokolásban.¹³⁷ Amikor mégis, a jogösszehasonlítás révén akkor sem egy közös minimumot, vagy egy általában bevett megoldást keresett a tagállami szabályozásokban a bíróság, hanem az Unió céljai és elvei alapján leginkább igazolható megoldásra törekedett.¹³⁸ A közös alkotmányos hagyományok megállapításához egyáltalán az sem követelmény, hogy bizonyos közös vonások minden tagállamban meglegyenek: elég, ha néhányban megvannak, azonban ha egy alapjogot illetően a védelem szintje vagy természete jelentősen kü-

¹³² SCHWARZ i. m. 563.

¹³³ SCHWARZ i. m. 563–656.

¹³⁴ Koen LENAERTS: Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights. *European Constitutional Law Review*, 2/2012. [2012/A]) 397–398.

¹³⁵ Koen LENAERTS: Die EU-Grundrechtecharta: Anwendbarkeit und Auslegung. *Europarecht*, 1/2012. [2012/B]) 15.

¹³⁶ Gráinne DE BÚRCA: After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2/2013. 177–178.

¹³⁷ Sibylle SEYR: Verfassungsgerichte und Verfassungsvergleichung. Der EuGH. *Journal für Rechtspolitik*, 2010. 233.

¹³⁸ Uo.

lönbözik, akkor az már nem tartozik a közös alkotmányos hagyományok körébe.¹³⁹

Leonard Besselink az 53. cikk „saját alkalmazási területükön” kitételére hívja fel a figyelmet: a Charta ugyan nem szűkítheti a tagállami alkotmányokban vagy nemzetközi egyezményekben garantált jogokat, de csak a saját alkalmazási területükön nem. Besselink szerint ez a fajta elválasztás egy „fegyverszüneti felhívásnak” is elmenne, mivel ennek megfelelően az uniós jog alkalmazásakor a Charta rendelkezéseit, egyébként pedig a nemzeti alkotmányokban foglalt alapjogokat kell szem előtt tartani; a probléma azonban az, hogy sok esetben nem válik el élesen a nemzeti és az EU-jog alkalmazási területe.¹⁴⁰ Például ha egy tagállam átültet egy irányelvet, akkor az EU-jogon kívül a saját alkotmányának és az abban foglalt alapjogi garanciáknak is meg kell felelnie.¹⁴¹ Ezen kívül a tagállami alkotmányos hagyományok jellege, és a nemzetközi egyezményekkel való kapcsolata is nagyon különböző. A monista tagállamokban, például Hollandiában közvetlenül lehet az EJEE-re hivatkozni, míg a dualista államokban – főleg, ahol erős alapjogi szempontú alkotmánybíráskodás van, például Németországban – a saját alkotmányos hagyományok sokkal többet nyomnak a latban.¹⁴²

Nem csak egy alapjog létezése vagy nem létezése lehet a tagállami alkotmányok különbsége a Chartához képest (sőt, ez a ritkább eset), sokkal inkább annak tartalma, és korlátai más alapjogokkal vagy jogszabályokkal való ütközésekor.¹⁴³ Röviden érdemes két esetet megvizsgálni példaként: mindkettő egy-egy fontos alapjog tagállami többletvédelmét érinti, és bár eltérő előjellel, de a Bíróság egyik esetben sem a tagállami többlet-tartalom alapján döntött. Az Omega-ügyben ugyan a tagállami alapjognak megfelelően, de végső soron a közösségi általános jogelvek alapján hozta meg az ítéletét a bíróság; míg a Melloni-ügyben a másodlagos uniós jog alkalmazásának elsőbbségét találta fontosabbnak a tagállami alapjog érvényesülésénél.

Az Omega-ügy¹⁴⁴ felperese egy német cég volt, amely egy brit társasággal kötött franchise-szerződés alapján lézeres játékfegyverekkel „öldöklős játék”-nak nevezett szolgáltatást nyújtott. A német hatóságok a német alaptörvényben garantált emberi méltóság sérelmére hivatkozva megtiltották a cégnek, hogy ezt a tevékenységét folytassa, a cég azonban bíróságon támadta meg a határozatot és többek között arra hivatkozott, hogy a tiltás a szolgáltatásnyújtás szabadságát sérti. A német hatóságok az emberi méltóságra, és az alapszabadságok korlátozása körében a közrendi kivételre hivatkoztak. Az ügy előzetes döntéshozatal keretében került tehát az Európai Bíróság elé.

Christine Stix-Hackl főtanácsnok véleményében leszögezte, hogy bár önmagában egy tagállamban alapjogként védett jog nem lehet indoka egy alapszabadság korlátozásának, azonban ha ez megfelel a „tagállamok közös jogfelfogásának, akkor az

¹³⁹ BESSELINK i. m. (2001) 71.

¹⁴⁰ BESSELINK i. m. (2001) 75.; ld. még B. II. 1. pont.

¹⁴¹ Ld. DE WITTE i. m. 53.12.

¹⁴² Ld. BESSELINK (2001) i. m. 70., 80.

¹⁴³ TRIDIMAS i. m. 368.

¹⁴⁴ C-36/02.

alapjogok közösségi védelméből (is) következik a megfelelő védelem kötelezettsége.¹⁴⁵ Az emberi méltóságról azonban közel sincs a tagállamoknak azonos koncepciója, és az egyes tagállamokban élvezett speciális helyzete miatt kifejezetten „nehéz esetnek” mondható.¹⁴⁶ A főtanácsnok rámutatott, hogy az emberi méltóság nem csak a német alkotmánynak, de általános jogelvként az EU elsődleges jogának is része, bár a német alkotmányjogban az emberi méltóság nem csak általános rendezőelv, de konkrét alapjog is.¹⁴⁷

Összességében a főtanácsnok elsődlegesen nem a német alkotmány, hanem a német alkotmány és a közösségi jogelv tartalmi egyezősége miatt találta helyénvalónak a hatósági tiltást. „A szóban forgó ügyben a tagállamok közös felfogását nem az emberi méltóság védelmének konkrét nemzeti – a megtámadott közigazgatási határozathoz vezető – megfogalmazásában kell keresni, hanem az emberi méltóságnak az érintett nemzeti jogban és a közösségi jogban elfoglalt helyértékére tekintettel az *értékek alapvető egyezőségében*”¹⁴⁸ – szövezi le a főtanácsnoki vélemény. A Bíróság a főtanácsnok véleményével összhangban, az emberi méltóság német alkotmányos rendszerben elfoglalt sajátos helyétől függetlenül, pusztán az emberi méltóság, mint közösségi jogelv alapján is elfogadhatónak tartotta az „öldöklős játék” betiltását.¹⁴⁹

Tehát bár az emberi méltóság különleges – alapelvi és egyben alapjogi – státuszszal bír a német jogrendben, ez csak mellékesen kerül elő az ítéletben. A végeredményen ugyan nem változtat, de a Bíróság érdemben nem az emberi méltóság német alkotmányban elfoglalt különleges helye, hanem általános közösségi jogelv-státusza alapján ítélte meg a kérdést. Az emberi méltóság speciális helyzetét a német jogban a főtanácsnoki vélemény és az ítélet is inkább csak a közrendi kivétel igazolásaként vette figyelembe.¹⁵⁰ Meg kell jegyezni, hogy az ítélet 2007 előtt született, tehát ekkor még nem volt a Chartában a tagállami alkotmányos hagyományokkal összhangban való értelmezésre vonatkozó kitétel. Azonban az ítélet ettől még egy olyan megközelítést sugall, amely a tagállami alapjogok nyilvánvaló érintettsége és relevanciája esetén is ódzkodik egy speciális státuszú alapjog tagállami értelmezésének érdemi mérlegelésétől és elfogadásától.

A Melloni-ügyben a Chartához képest többlettartalommal bíró tagállami alapjog és egy másodlatos uniós norma összeütközésének kérdésében kellett az Európai Bíróságnak döntenie.

Stefano Melloni egy olasz bíróság távollétében tíz év szabadságvesztésre ítélte csödbüncselekmény miatt: a vádlott az eljárás alatt végig Spanyolországban tartózkodott, csak a védői vettek részt a tárgyalásokon. Az ítélet végrehajtása érdekében európai elfogatóparancsot adtak ki ellene, amikor azonban a spanyol hatóságok

¹⁴⁵ C-36/02, főtanácsnoki vélemény, 71–72.

¹⁴⁶ GYENEY Laura: Újabb kihívások az uniós emberi jogi bíraskodás területén. *Iustum Aequum Salutare*, 2006/3–4. 96.

¹⁴⁷ C-36/02, főtanácsnoki vélemény, 84., 93.

¹⁴⁸ C-36/02, főtanácsnoki vélemény, 107., kiemelés tőlem.

¹⁴⁹ C-36/02, ítélet, 34–35.

¹⁵⁰ GYENEY i. m. 97.

ezt foganatosítani akarták, Melloni alkotmányjogi panasszal élt. Azzal érvelt, hogy Olaszországban súlyosabb bűncselekmények esetén anélkül is lehetséges a bűnösséget megállapító ítélet meghozatala, hogy a terhelt számára nyitva állna a jogorvoslati lehetőség. Ez szerinte a spanyol alkotmány alapján sérti a tisztességes eljáráshoz való jog alapvető tartalmát és az emberi méltóságot.

A spanyol alkotmánybíróság előzetes döntéshozatalt kért az Európai Bíróságtól.¹⁵¹ Mivel a Charta a tisztességes eljáráshoz, a jogorvoslathoz, és a védelemhez való jogot is tartalmazza,¹⁵² a spanyol alkotmánybíróság többek között arra a kérdésre várt választ, hogy a Charta 53. cikke alapján kötheti-e egy tagállam egy távollétében elítélt személy kiadását ahhoz a feltételhez, hogy a másik tagállamban nyitva áll majd számára a jogorvoslat lehetősége? A spanyol hatóságok csak így tudták volna elkerülni a spanyol alkotmányban garantált alapjog megsértését, mivel a spanyol jog alapján a tisztességes eljáráshoz való jog lényeges tartalmát képezi a jogorvoslathoz való jog. A spanyol alkotmánybíróság arra hivatkozott, hogy a Charta 53. cikke általános jelleggel lehetővé teszi, hogy a tagállam a Chartánál magasabb alapjogi védelmet nyújtson.¹⁵³ A Charta ugyanis a jogorvoslathoz való jogot nem általában deklarálja, hanem csak azok számára, akiknek „az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették”.¹⁵⁴

Az Európai Bíróság szerint azonban nem lehet az 53. cikket egyszerűen minimumszabályként értelmezni a tagállami többletvédelem lehetőségével, mert ez sértené az uniós jog elsőbbségének elvét.¹⁵⁵ Yves Bot főtanácsnok rámutat, hogy a „saját alkalmazási területükön” kitétel egyértelműen azért szerepel a cikkben, hogy az uniós jog elsőbbségének elve ne sérüljön, vagyis adott esetben egy másodlagos uniós jogi norma és egy nemzeti alkotmány rendelkezéseinek ütközésekor ne lehessen arra hivatkozva a nemzeti alkotmányt előnyben részesíteni, hogy az magasabb alapjogi védelmet biztosít.¹⁵⁶ Az ítélet leszögezi: tisztán belföldi ügyekben – azaz a tagállami szabályok „saját alkalmazási területén” – a tagállamok alkalmazhatják az alkotmányukban meghatározott magasabb védelmi szintet, azonban erre az európai elfogatóparancs vonatkozásában nincs lehetőség.¹⁵⁷

A fentiekben már elemzett N.S. ügyben¹⁵⁸ hozott ítélettel párhuzamba állítva homlokegyenest ellenkező logikát tükröz a Melloni-ítélet. Míg menekültek kiutasításakor az N. S.-ítélet szellemében egy tagállam *mérlegelheti* – azaz diszkrecionálisan dönthet arról –, hogy a célországban nem áll-e a fenn az embertelen és megalázó bánásmód *veszélye* (igenlő válasz esetén pedig a másodlagos jogtól eltérhet); addig elítéltek kiadása esetén a Melloni-ítélet szerint egy mérlegelés nélkül eldönthető *ténykérdés*

¹⁵¹ C-399/11.

¹⁵² Charta 47–48.

¹⁵³ C-399/11, ítélet, 55–56.

¹⁵⁴ Charta 47.

¹⁵⁵ C-399/11, ítélet, 58.

¹⁵⁶ C-399/11, főtanácsnoki vélemény, 99–100.

¹⁵⁷ C-399/11, ítélet, 60–61.

¹⁵⁸ C-411/10. és C-493/10.

– vagyis, hogy a másik tagállamban van-e jogorvoslati lehetőség, vagy nincs – alapján sem hivatkozhat a tagállam az alkotmányos alapjogokra a másodlagos joggal szemben.

A Melloni-ítélet alapján tehát a Bíróság az uniós jog elsőbbségét továbbra sem teszi kockára tagállami alapjogok kedvéért, általában pedig ha egy tagállami alapjog mégis megalapozza az uniós jog alkalmazásának mellőzését – mint az Omega-ügyben –, akkor maga is uniós jogi alapokkal kell, hogy bírjon.

3.1.2. Emberi méltóság – egy példa a „közös alkotmányos hagyományokra”?

A Charta és a magyar Alaptörvény alapjogi katalógusainak összehasonlítása kapcsán általánosságban elmondható, hogy a Chartában foglalt jogok legnagyobb része a magyar alkotmányban is megtalálható, némelyek azonban eltérő hangsúllyal. Főleg a második generációs jogoknál jellemző, hogy inkább intézményvédelmi kötelezettségként, semmint alapjogként fogalmazza meg őket a magyar alkotmány.¹⁵⁹ A Charta munkavállalókra vonatkozó fejezetében foglalt jogok nem mind alkotmányos szinten vannak garantálva Magyarországon, de az Mt. biztosítja ezeket.¹⁶⁰ Vannak olyan, a Chartában foglalt tilalmak, melyeket a magyar alkotmány nem említ kifejezetten, de más alkotmányos rendelkezésekből és az Alkotmánybíróság gyakorlatából egyértelműen levezethetők: ilyen például a halálbüntetés tilalma.¹⁶¹

Mivel a Charta és a magyar Alaptörvény, vagy más alkotmányok teljes alapjogi katalógusainak részletes összevetése meghaladná e tanulmány kereteit – és alapvetően az alkalmazásra és az értelmezésre koncentráló célját is – ezért példaként érdemes az emberi méltóságot kiemelni, amely a Chartában a német alkotmány megfogalmazása szerint szerepel, és részben ezt vette át a magyar Alaptörvény is.¹⁶² Ennek ellenére jócskán különbözik a német és a magyar alkotmánybíróság, illetve az Európai Bíróság megközelítése ezen alapjog kapcsán. Bár az emberi méltóság absztrakt fogalomként, vagy legalább az egyes belőle levezetett alapvető jogok biztosítása ál-

¹⁵⁹ Pl. Charta 15. cikk: munkavállaláshoz, és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog. Utóbbi alapjog a magyar alkotmány szerint is, de a munkavállaláshoz való jog államcélként van megfogalmazva, és a munka egyben kötelesség is (XII. cikk). Vagy például az idősek (Charta 25.) és fogyatékkal élők (Charta 26.) jogai intézményvédelmi kötelezettségként szerepelnek a magyar alkotmányban (XV. cikk (5) bek), de ezeket a Charta is „csak” alapelveként, nem pedig közvetlenül érvényesíthető alanyi jogként deklarálja (KAHL–SCHWINDL i. m. 177.), mikor azt mondja: az Unió „védi”, „elismeri” stb., és nem pedig „az időseknek joga van” fordulatot használja. Az Unió szintén alapelveként nevesíti a szociális biztonságot (34. cikk), ami a magyar alkotmányban viszont még az intézményvédelmi kötelezettségnél is gyengébb védelmi szinttel, pusztán államcélként jelenik meg (XIX. cikk).

¹⁶⁰ Ld. Charta 27–33. cikk. A magyar szabályozásban az indokolatlan felmondás elleni védelem, vagy a munkavállalók tájékoztatáshoz és konzultációhoz való joga alkotmányos szinten nem, csak az Mt.-ben (2012. évi I. törvény) jelenik meg: 66. §, 6. § (4), 233. §.

¹⁶¹ Charta 2. cikk, (2) bekezdés, Alaptörvény II. cikk, I. cikk (3), 23/1990. (X. 31.) AB határozat.

¹⁶² „Az emberi méltóság sérthetetlen. Tiszteletben kell tartani és védelmezni kell.” Grundgesetz 1. cikk (1) bekezdés (a német alaptörvény még kötelezettként megnevezi az államhatalmat), Charta 1. cikk. Az Alaptörvény II. cikke csak az emberi méltóság sérthetlenségét deklarálja és utána az élethez való joggal, valamint a magzati élet védelmével folytatódik.

tal minden tagállam alkotmányában szerepel, a német alkotmányhoz hasonló uralkodó megfogalmazására a Grundgesetzen kívül csak a magyar és a lengyel alkotmányban van példa.¹⁶³

Itt ismét utalni kell az emberi méltóság kettős – alapjogi és alapelvi – jellegére. A német alkotmány ugyan nem nevezi jognak az emberi méltóságot, de a német alkotmányjogi szakirodalom túlnyomó része különálló alapjognak tekinti azt.¹⁶⁴ Az Alapjogi Charta – az államhatalom, mint kötelezett megnevezésétől eltekintve – ugyanazt a megfogalmazást vette át, megtartva a fogalom normatív nyitottságát és a sérthetlenség követelményét.¹⁶⁵ Az emberi méltóság jogi jellegének megítélése a Charta alapján vitatott,¹⁶⁶ bár a Chartához fűzött magyarázat szerint alapjog, sőt, a többi alapjog kiindulópontja.¹⁶⁷ Az emberi méltóság német fogalmára alapozott már a korábbi magyar alkotmány is,¹⁶⁸ amely „veleszületett jogként” határozta meg¹⁶⁹ az emberi méltóságot, míg az Alaptörvény egyszerűen a „sérthetlenségét” deklarálja.¹⁷⁰ Mind a régi, mind az új alkotmány szoros összefüggésben szól az emberi méltóságról és az élethez való jogról.

Az Európai Bíróság, valamint a magyar és a német alkotmánybíróság néhány fontosabb vonatkozó döntésének rövid áttekintése azt mutatja, hogy bizonyos esetekben a bíróságok ugyan az emberi méltóságra hivatkoztak, de az ügy sokkal inkább az élethez való joggal, vagy a bizonyos színvonalú élethez való joggal volt kapcsolatos.

Ilyen volt például a Biopatent-ügy,¹⁷¹ melyben Hollandia a biotechnológiai találmányok jogi oltalmáról szóló irányelv¹⁷² megsemmisítését kérte az Európai Bíróságtól, mert „az emberi testből izolált részeknek” az irányelv alapján való szabadalmaztathatósága az élő „emberi anyag eszközzé minősítését” jelenti, ami sérti az emberi méltóságot, valamint a személyek önrendelkezési jogát is veszélyezteti.¹⁷³ A Bíróság a keresetet azért tartásította el, mert véleménye szerint a támadott irányelv megfelelő garanciákat tartalmaz, ugyanakkor az ítélet az általános elvek közt az elsődleges jog részeként ismeri el az emberi méltóságot.¹⁷⁴ Az ítélet azért fontos, mert a Charta – még kötelező erő nélküli – kihirdetése után nem sokkal alapelvi jelentőséget tulajdonít az emberi méltóságnak: azonban az alapelvi megközelítés még messze nem

¹⁶³ SCHWARZ i. m. 543.

¹⁶⁴ Volker EPPING: *Grundrechte*. Berlin, Springer, 2010. 585.

¹⁶⁵ Philipp WALLAU: *Die Menschenwürde in der Grundrechtsordnung der Europäischen Union*. Bonn University Press, 2010. 299.

¹⁶⁶ Katrin SCHWARZBURG: *Die Menschenwürde im Recht der Europäischen Union*. Baden-Baden, Nomos, 2012. 229.

¹⁶⁷ Magyarázatok az Alapjogi Chartához (2007/C 303/02).

¹⁶⁸ Catherine DUPRÉ: *Importing the Law in Post-Communist Transitions. The Hungarian Constitutional Court and the Right to Human Dignity*. Oxford, Portland, Hart Publishing, 2003. 170.

¹⁶⁹ 1949. évi XX. törvény, 2011. december 31-ig hatályos alkotmány, 54. § (1).

¹⁷⁰ Alaptörvény II. cikk.

¹⁷¹ C-377/98.

¹⁷² 98/44/EK irányelv.

¹⁷³ C-377/98. ítélet, 69.

¹⁷⁴ C-377/98. ítélet, 70.

jelent olyan szintű védelmet, mint az alanyi jog.¹⁷⁵ Az ítélet kifejezetten alanyi jogként inkább csak az önrendelkezéshez való joggal foglalkozik.¹⁷⁶

Ugyanezt az irányelvet ismét vizsgálta a Bíróság 2011-ben, mikor a Greenpeace kezdeményezésére a német szövetségi Szabadalmi Bíróság megvonta Oliver Brüstle-től azt az őssejtek gyógyászati célú felhasználásával kapcsolatos szabadalmat, melynek addig a birtokosa volt. Brüstle a szövetségi Legfelsőbb Bírósághoz fellebbezett, amely előzetes döntéshozatalt kért az Európai Bíróságtól, az irányelv értelmezését, elsősorban az embrió fogalmának pontosítását kérve. A Bíróság az ügyben megállapította, hogy nem lehet szabadalmi oltalomban részesíteni olyan találmányt, ahol az eljárás kivitelezéséhez előzetesen embriók elpusztítása, vagy alapanyagként történő felhasználása szükséges – még ha ez nem is szerepel a szabadalmi leírásban. Ugyanakkor arra is rámutatott a luxembourgi testület, hogy az embriók ipari vagy kereskedelmi célból való alkalmazása szabadalmaztatható, ha az kizárólag az embriókon alkalmazott gyógyászati, diagnosztikai eljárásokra vonatkozik, amelyek a javukat szolgálják. A Bíróság ezen ítéletében egyebekben nem részletezett az emberi méltósággal vagy az élethez való joggal kapcsolatos megfontolásokat, sokkal inkább az embrió fogalmának meghatározására koncentrált.¹⁷⁷

A másik, fentebb részletesen elemzett ide vonatkozó ítélet az Omega-ügyben született, ahol a Bíróság nem a német alkotmányban foglalt emberi méltóság, hanem az emberi méltóság, mint általános jogelv alapján hagyta jóvá a szolgáltatások szabad áramlásának korlátozását.¹⁷⁸ Kritikusabb szerzők ezért egyáltalán nem az emberi jogok piaci érdekek fölött aratott diadalának, sokkal inkább „puszta máznak” tartják az ítéletet.¹⁷⁹ Az Európai Bíróság eddigi gyakorlata tehát alapvetően szinten hivatkozik az emberi méltóságra, de kerüli, hogy alanyi jogként azonosítsa.

A magyar és a német alkotmánybíróság viszont egyaránt nyilvánvalóan alanyi jognak tekint az emberi méltóságot, amelynek más alapjogokhoz képest is kiemelt státusza van.¹⁸⁰ A magyar jogban ezt az abszolút jellegét jelzi az élethez való joggal való szoros kapcsolata is.¹⁸¹

Közvetlenül az emberi méltóságra azonban jellemzően a magyar alkotmánybíróság sem utal; az emberi méltóság más alapjogok lényeges tartalmaként nyer jelentőséget.¹⁸² Ekként az emberi méltóság számos aspektusa felmerülhet, amire elsősorban szükséges kitérni, az az élethez való joggal való szoros összefüggése, amit az alkot-

¹⁷⁵ WALLAU i. m. 85.

¹⁷⁶ Stephan RIXEN: Würde des Menschen als Fundament der Grundrechte. In: Sebastian M. HESSELHAUS – Carsten NOWAK (eds.): *Handbuch der Europäischen Grundrechte*. München, C. H. Beck, 2006. 339.

¹⁷⁷ C-34/10.

¹⁷⁸ C-36/02.

¹⁷⁹ Ld. pl. WILLIAMS i. m. 566–567.

¹⁸⁰ Christopher McCrudden: Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights. *The European Journal of International Law*, 4/2008. 698.

¹⁸¹ Ld. pl. 64/1991 (XII. 17). AB határozat.

¹⁸² BALOGH Zsolt: Az emberi méltóság: jogi absztrakció vagy alanyi jog. *Iustum Aequum Salutare*, VI., 4/2010. 37.

mánybíróság többször megerősített. A halálbüntetés eltörléséről szóló határozatában például a testület úgy ítélte meg, hogy a halálbüntetés az élethez és az emberi méltósághoz való jog lényeges tartalmát érintő korlátozás tilalmába ütközik.¹⁸³ Az emberi méltóság és az élethez való jog összefüggése kapcsán a testület megállapította, hogy „az élethez való jog a méltóság nélkül nem az emberi élethez való jog”.¹⁸⁴ Az alkotmánybíróság tehát sosem mérlegeli egymással szemben az élethez és az emberi méltósághoz való jogot. Még az eutanázia-döntésében is inkább levezetett jogokat mérlegelt: az önrendelkezéshez való jogot az állam életvédelmi kötelezettségével szemben, az utóbbinak adva prioritást.¹⁸⁵

Ehhez képest a német alkotmányban az emberi méltóság elválasztható az élethez való jogtól, így ezek akár „rivális pozícióba” is kerülhetnek egymással bizonyos esetekben. A repülésbiztonsági törvény felülvizsgálatakor például a német alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette azt a rendelkezést, amely megengedte a terroristák által eltérített gépek lelövését, mert ez a gépen tartózkodókat pusztá eszközzé fokozza le, ami sérti az emberi méltóságukat. Az alkotmánybíróság szerint a gépen tartózkodók emberi méltósága elsőbbséget élvez a potenciális áldozatok életének védelmével szemben, mert „az emberi élet és az emberi méltóság ugyanolyan alkotmányos védelmet élvez, függetlenül attól, hogy meddig tart az egyén fizikai léte”.¹⁸⁶

A magyar alkotmánybíróságnak a méltóságot és az életet szorosan összekötő megközelítése kapcsán felmerül a kérdés, hogy van-e olyan minimális életszínvonal, életminőség, amely az életet és a méltóságot „emberivé” teszi, és köteles-e az állam egy ilyen minimumot biztosítani? A Charta alapján nyilvánvalóan nem állapítható meg ilyen, a „minimális életszínvonalhoz” való alapjog.¹⁸⁷ A német alkotmányjogban viszont létezik a létminimumhoz való jog, ami az emberi méltóság mellett a szociális állam alapelvéből vezethető le.¹⁸⁸ A legelterjedtebb segélyről elnevezett „Hartz IV”-döntésében a német alkotmánybíróság ugyan alkotmányellenesnek nyilvánította a létminimum biztosításáról szóló törvényi szabályozást, de nem a lényege miatt, hanem mert a létminimum meghatározásának módját találta alkotmányellenesnek.¹⁸⁹ A testület azonban elismerte a létminimumhoz való alapvető jogot és ezzel az alapjogok egy új típusaként egy alkotmányos garanciát teremtett meg.¹⁹⁰

¹⁸³ 23/1990. (X. 31.) AB határozat IV. pontja.

¹⁸⁴ 23/1990. (X. 31.) AB határozat 3. pontja.

¹⁸⁵ 22/2003. (IV. 28.) AB határozat, ld. még BALOGH i. m. 36.

¹⁸⁶ BVerfG, 1 BvR 357/05. 34–36, 130. bek.

¹⁸⁷ RIXEN i. m. 352.

¹⁸⁸ Volker NEUMANN: Menschenwürde und Existenzminimum. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 1995. 430.

¹⁸⁹ BVerfGE 125., 175.; ld. még Stefanie EGDY: The Fundamental Right to the Guarantee of a Subsistence Minimum in the Hartz IV Decision of the German Federal Constitutional Court. *German Law Journal*, 11/2011. 1961–1962.

¹⁹⁰ Claudia BITTNER: Human Dignity as a Matter of Legislative Consistency in an Ideal World: The Fundamental Right to Guarantee a Subsistence Minimum in the German Federal Constitutional Court's Judgment of 9 February 2010. *German Law Journal*, 11/2011. 1950–1951.

A magyar alkotmánybíróság nem ismeri ezt el alapjoként: a testület ugyan előbb az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához elengedhetetlennek nevezte a megélhetési minimum biztosítását,¹⁹¹ pár évre rá viszont az emberi méltóságnak ezt a vonatkozását az állam intézményvédelmi kötelezettsége felől fogta meg, és úgy találta, hogy részjogok (adott esetben a lakhatáshoz való jog) ebből már nem vezethetők le.¹⁹² Később az emberi méltóság sérelme miatt alkotmányellenesnek mondott ki egy, a hajléktalan életmódot tilalmazó jogszabályt, hozzátéve: senkit nem lehet a szociális segítség igénybevételére kényszeríteni.¹⁹³

Ezek a röviden felvillantott példák arra világítanak rá, hogy az alapjogok közt kiemelt fontosságú emberi méltóság védelme és értelmezése mennyire különbözik még a német hagyományt alapul vevő alapjogi ítélkezésben is. Nyilván egy szélesebb európai összehasonlítás még differenciáltabb eredményt mutatna. A magyar és a német alkotmányjogban is alapjog az emberi méltóság, ám „önmagában” viszonylag ritkán, legfeljebb a létminimummal kapcsolatos ügyekben kerül elő, az élethez való joggal való szoros összefüggése pedig csak a magyar jogrendben jellemző, a német alkotmánybíróság gyakorlata szerint lehetséges a kettőt egymás ellenében mérlegelni. Az Európai Bíróság eddigi gyakorlata az emberi méltóságot, mint általános jogelvet vette figyelembe az elsődleges jog részeként, viszont ódzkodott attól, hogy a Chartára, vagy a tagállami alkotmányos hagyományokra érdemben támaszkodjon az értelmezésnél.

3.2. A Charta és az Európai Emberi Jogi Egyezmény

3.2.1. Az EJEE és a Charta átfedése: minimumszabály

Az EU által megtestesített „gazdasági Európa” és az Európa Tanács képviselte „emberi jogi Európa” ellentétét¹⁹⁴ az EU EJEE-hez való csatlakozása¹⁹⁵ oldhatná fel teljesen, bár az Európai Bíróság erről szóló 2/13. számú véleményének köszönhetően ez csaknem elérhetetlen távolságba került. Azonban már az EUSz 6. cikke – amely a közös tagállami hagyományok mellett az EJEE-ből következő alapjogokat is a közösségi jog általános elvei közt ismeri el¹⁹⁶ –, valamint a Charta értelmezési szabálya is nagy lépést tett az „emberi jogi Európa” felé. Az 52. cikk (3) bekezdése szerint amennyiben a Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek az EJEE-ben biztosítottaknak

¹⁹¹ 32/1998 (VI. 25.) AB határozat III. 1. bek.

¹⁹² 42/2000 (XI. 8.) AB határozat, I, IV. bek.

¹⁹³ 38/2012 (XI. 14.) AB határozat 53. bek. Az ügy itt nem zárult le, az Alaptörvény negyedik módosításával ugyanis a jogalkotó alkotmányos szinten lehetővé tette a hajléktalan életmód szankcionálását, ld. Alaptörvény XXII. cikk (3) bek.

¹⁹⁴ Laurent SCHEECK: *The Relationship Between the European Courts and Integration through Human Rights Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2005. 843.

¹⁹⁵ EUSz 6. (2).

¹⁹⁶ EUSz 6. (3).

megfelelnek, úgy ezen jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni az EJEE-ben foglaltakkal, de az EU-jog kiterjedtebb védelmet is nyújthat.

A Chartában foglalt jogok mintegy fele megfeleltethető az EJEE-nek, és így ezek – hacsak az EU-jog kiterjedtebb védelmet nem nyújt – az EJEE-nek megfelelő tartalmat hordoznak.¹⁹⁷ Ilyenek például az élethez való jog, a kínzás és embertelen bánásmód tilalma, a rabszolgaság és kényszermunka tilalma, a szabadsághoz és biztonsághoz való jog, a gondolat-, lelkiismereti- és vallásszabadság, vagy az ártatlanság védelme és a védelemhez való jog.¹⁹⁸ Számos, a Chartában foglalt jogot és elvet nem az EJEE törzsszövege, hanem valamely jegyzőkönyve szabályoz, a legfontosabb ilyen a halálbüntetés tilalma.¹⁹⁹ A Charta szövegéből nem derül ki, hogy az azonos szintű védelemre vonatkozó szabály az EJEE kiegészítő jegyzőkönyveire, valamint az EJEB joggyakorlatára is vonatkozik-e, de a Chartát megszővegező konvent megfogalmazása alapján úgy tűnik, hogy igen.²⁰⁰

Az EJEE-ben és a Chartában egyaránt benne foglalt jogok vonatkozásában tehát az EJEE egy minimális védelmi szintet jelent, vagyis az Egyezménynek a Chartával átfedésben lévő részeit így tulajdonképpen az elsődleges jog szintjére emeli az értelmezési szabály²⁰¹ – hacsak az uniósi jog adott esetben nem nyújt többletvédelmet, de ez nem jellemző.²⁰² Az 53. cikkben foglalt, védelmi szintre vonatkozó rendelkezésekkel együtt ez az „igazítási szabály”²⁰³ azt jelenti, hogy elméletileg, ha az EJEB joggyakorlata megemeli egy alapjogra vonatkozóan a védelmi szintet, vagy kiterjeszti annak terjedelmét, akkor az EU-jog autonómiája megszűnik, és követnie kell ezt a megemelt minimumszabályt.²⁰⁴ Az EJEB védelmi szintet csökkentő gyakorlata esetén viszont kizárt a Charta megszorító értelmezése,²⁰⁵ tehát az 53. cikk egy „horizontális visszafordíthatatlansági klauzulaként” is értelmezhető.²⁰⁶

Az 53. cikk által meghatározott védelmi szintről részben már esett szó a tagállami alkotmányos védelem szintje kapcsán, azonban a „legkedvezőbb rendelkezés elvét” nem csak a tagállami alkotmányok, hanem a nemzetközi egyezmények, így különö-

¹⁹⁷ DOUGLAS-SCOTT (2011) i. m. 655.

¹⁹⁸ CHRONOWSKI et. al. i. m. 573–574.; KOBER i. m. 204–205., 870. lj.

¹⁹⁹ Charta 2. (2), EJEE Hatodik Kiegészítő Jegyzőkönyv, I. cikk.

²⁰⁰ KOBER i. m. 206.; Sionaidh DOUGLAS-SCOTT: The Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights After Lisbon. In: Sybe de VRIES – Ulf BERNITZ – Stephen WEATHERILL (eds.): *The Protection of Fundamental Right sin the EU after Lisbon*. Oxford, Hart Publishing, 2013. 165.

²⁰¹ Wolfgang WEISS: Human Rights in the EU: Rethinking the Role of the European Convention on Human Rights after Lisbon. *European Constitutional Law Review*, 1/2011. 69–70.; Eckart KLEIN: Europäischer Grundrechtsschutz und national Identität. In: Matthias NIEDOBITEK – Karl-Peter SOMMERMANN (hrsg.): *Die Europäische Union als Wertegemeinschaft. Forschungssymposium zu Ehren von Siegfried Magiera*. Berlin, Duncker & Humblot, 2013. 61.

²⁰² Ld. KOBER i. m. 216.

²⁰³ LENAERTS i. m. 2012/B. 12.

²⁰⁴ LENAERTS i. m. 2012/A. 394.

²⁰⁵ Uo.

²⁰⁶ CHRONOWSKI et. al. i. m. 575.

sen az EJEE vonatkozásában is megfogalmazza a cikk. Azért érdemes az EJEE-re fókuszálni, mert a nemzetközi egyezmények előtt ott szerepel a kikötés, hogy csak „az Unió, vagy a tagállamok mindegyikének részességével kötött” nemzetközi megállapodások által meghatározott védelmi szintet nem csökkentheti a Charta. Ezek szerint úgy viszont lehet értelmezni a Chartát, hogy olyan nemzetközi emberi jogi egyezményekben meghatározott védelmi szintet csökkenthet, melyeknek csak egy vagy néhány tagállam részese. Ez elméletileg a Charta és egyes tagállamok nemzetközi kötelezettségeinek ütközéséhez is vezethet,²⁰⁷ annál is inkább, mivel a közösségi jog általános elveként is csak a tagállami közös hagyományokból és az EJEE-ből eredő jogokat ismeri el az EUSz, más nemzetközi egyezményeket viszont kizár ebből a közvetett jogforrási körből.

3.2.2. Az Európai Bíróság és az EJEB

A Charta 52. cikkének (3) bekezdésében foglalt értelmezési „minimumszabály” egyes szerzők szerint csak az Európai Bíróság eddigi esetjogát kodifikálta, mivel a luxembourgi bíróság gyakran támaszkodott az EJEE-re alapjogi ügyekben²⁰⁸ főleg a Charta megalkotása előtt. Azonban míg az EJEB kifejezetten alapjogi bíraskodást folytat, és a tagállami jogorvoslatok kimerítése után egy „végső jogorvoslati lehetőséget” jelent, addig az Európai Bíróság viszonya a nemzeti bíróságokhoz kevésbé hierarchikus²⁰⁹ – még azzal együtt is, hogy az EJEB döntései nem igazán kikényszeríthetők, alapjogvédelmi szempontból inkább az EJEB tekinthető sikertörténetnek, míg az Európai Bíróság alapjogvédelmi rendszere – Charta ide vagy oda – résekkel és hiányosságokkal küzd.²¹⁰ Elég itt a Charta alkalmazási szabályára utalni, vagy az olyan esetekre, ahol az Európai Bíróság a magasabb szintű tagállami alapjogvédelmet elutasította a másodlagos jog érvényesülésének elsőbbsége miatt. Ebből a szempontból nagyon is érthető Laurent Scheeck azon megjegyzése, hogy a hatásköreinek progresszív kiterjesztésével maga az EU is egyre inkább potenciális jogsértővé lép elő.²¹¹

Az EU hatásköreinek kiterjesztése ugyanakkor elkerülhetetlenül maga után vonja, hogy az Európai Bíróság az eddigi gazdasági jellegű hangsúlyt eltelve egyszerűs mind egyre inkább alapjogi jellegű bíraskodást folytasson,²¹² hiszen a mind tágabb területet lefedő uniós jog érintettségekor a Chartában foglalt alapjogok egyre gyakrabban számon kérhetők.²¹³ Az EU-s hatáskörök bővülésének folytatódó tendenciája esetén az is elképzelhető, hogy idővel az EJEE alkalmazása EU-tagállamok érintettsége esetén teljesen szükségtelenné válik.²¹⁴

²⁰⁷ BESSELINK (2001) i. m. 73–74.

²⁰⁸ LENAERTS (2012/B) i. m. 13.

²⁰⁹ SCHEECK i. m. 844–845.

²¹⁰ VONDUNG i. m. 327.

²¹¹ SCHEECK i. m. 845.

²¹² DE BÚRCA i. m. 169., 171.

²¹³ Ld. Charta 51. (1).

²¹⁴ DOUGLAS-SCOTT (2013) i. m. 168.

A Charta rendelkezéseinek – így értelmezési szabályának – kötelező erővel való felruházása (azaz 2009 decembere) óta egyébként az Európai Bíróság viszonylag ritkán hivatkozott az EJEE-re. Gráinne de Búrca 2012-es összesítése szerint az összes, a Chartával akár csak érintőlegesen összefüggő eset vonatkozásában ez az arány nagyjából az ügyek hatodrésze volt, viszont a kifejezetten a Charta rendelkezéseire vonatkozó ítéletek között jóval magasabb, majdnem egyharmados volt azon indoklások aránya, mikor az Európai Bíróság hivatkozott az EJEE rendelkezéseire.²¹⁵ Ennél is ritkábban fordult elő, hogy az EJEE rendelkezései mellett az EJEB joggyakorlatát is idézte volna az Európai Bíróság: viszont amikor ez mégis előfordult, akkor a luxembourgi testület követte is a strasbourgi bíróság megfontolásait, az összes alapjogi ügyhöz képest azonban ez az arány szinte elenyésző.²¹⁶

A strasbourgi bíróság szemszögéből nézve a Charta tulajdonképpen egy nemzetközi szerződés (a lisszaboni szerződés) része, amelynek az EJEE negyvenhét tagja közül most már huszonnyolc állam részese.²¹⁷ Az EJEB ugyan általában mellőzte a luxembourgi bíróság gyakorlatának idézését – annak ellenére, hogy a peres felek erre gyakran hivatkoznak²¹⁸ –, de Lisszabon óta mind nagyobb nyitottságot mutat a Charta, és így az Európai Bíróság gyakorlata irányába; ezzel pedig lassan mégis csak egy egységes európai (de legalábbis EU-s) emberi jogi standard kialakításához járulhat hozzá.²¹⁹

Az EU-s alapjogvédelem természetesen a lisszaboni szerződés hatálybalépése előtt sem volt független az EJEE-től. Az EJEB eleinte, a C. F. D. T. ügytől²²⁰ kezdődően tendenciózusan elutasította, hogy az Európai Közösségeket érintő ügyekben ítéletet mondjon.²²¹ Ezen a gyakorlaton a strasbourgi bíróság 1990-ben változtatott, mikor az M. & Co. kontra Németország ügyben egy bizottsági rendelkezés tagállami végrehajtását tagállami joghatóság alá tartozó aktusnak minősített és így a panaszt befogadta. A bíróság az ügyben általában véve azt is leszögezte, hogy egy nemzetközi szervezet (nem kifejezetten az EK) részére való hatáskör átadása összeegyeztethető az Egyezményvel, amennyiben az a szervezet egyenértékű jogvédelmet nyújt. Már ez a megállapítás is a második Solange-ítélet logikáját tükrözi,²²² azonban ezt továbbfejlesztve, az *azonos szintű jogvédelem doktrínáját* az EU vonatkozásában másfél évtizeddel később, a Bosphorus-ítéletben bontotta ki az EJEB.²²³

²¹⁵ DE BÚRCA i. m. 174–176.

²¹⁶ Uo.

²¹⁷ DOUGLAS-SCOTT (2013) i. m. 160–161.

²¹⁸ GYENÉY i. m. 87.

²¹⁹ DOUGLAS-SCOTT (2013) i. m. 160–161.

²²⁰ Guigue and Sgen-CFTD v. France.

²²¹ Kathrin KUHNERT: Bosphorus – Double standards in European Human Rights Protection? *Utrecht Law Review*, 2/2006. 179.

²²² M. & Co. v. Germany (ECHR); KUHNERT i. m. 179–180.

²²³ Paul DE HERT – Fisnik KORENICA: The Doctrine of Equivalent Protection: Its Life and Legitimation Before and After the European Union's Accession to the European Convention on Human Rights. *German Law Journal*, 7/2012. 880–881.

Még 1993-ban a jugoszláv konfliktus miatt az ENSZ BT szankciókat léptetett életbe a Jugoszláv Szövetségi Köztársasággal szemben, így többek között elrendelte a repülőgépeinek lefoglalását is. A BT határozat végrehajtása érdekében egy tanácsi rendelet is született.²²⁴ A török Bosphorus légitársaság a Jugoszláv Airlines-től lízingelt gépekkel működtetett járatokat, és mikor az egyik ilyen gép Dublinban landolt, az ír hatóságok azt a rendeletre hivatkozva lefoglalták. A cég a tulajdonjog sérelmére hivatkozva megtámadta az erről szóló határozatot, így került az ügy az ír legfelsőbb bíróság elé, amely előzetes döntéshozatalt kezdeményezett az ügyben.²²⁵

Az Európai Bíróság úgy ítélte meg, hogy a gép a rendelet hatálya alá tartozik, a lefoglalása pedig nem tekinthető a tulajdonjog aránytalan korlátozásának.²²⁶ Ezt követően fordult a Bosphorus az EJEB-hez,²²⁷ az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvében foglalt tulajdonjog sérelmére hivatkozva. Írországot tehát nem a saját intézkedése, hanem egy uniós rendelet végrehajtása miatt panasztáltak be, de a fentiekből látható, hogy nem ez volt az első ilyen eset az EJEB előtt. A strasbourgi bíróság ismét úgy ítélte meg, hogy az ügy az Egyezmény hatálya alá tartozik, mert egy részes állam joghatósága alatt történt az eset,²²⁸ elvileg tehát Írország elmarasztalható lett volna egy EU-s rendelkezés végrehajtása miatt. Az EJEB azonban nem marasztalta el Írországot, hanem arra a hivatkozott, hogy ameddig egy szervezet (például az EU) az EJEE-vel legalább egyenlő szinten véd egy alapjogot, addig egy államnak azon szervezeti tagságából eredő intézkedéseit igazoltnak kell tekinteni és vélelmezni kell, hogy az állam nem tért el az Egyezmény rendelkezéseitől.²²⁹ A bíróság az ítéletben a közösségi jogban meglévő alapjogi garanciákat az EJEE-ben meghatározottakkal egyenértékűnek nyilvánította, de – a Solange II. döntés mintájára – leszögezte, hogy ez a vélelem megdönthető, ha adott esetben az Egyezményben garantált jogok védelme nyilvánvalóan hiányos.²³⁰

A Bosphorus-ítéletben felállított vélelemmel az EJEB nem csak az EU-s alapjogvédelmet mentette fel az EJEE alapján való felülvizsgálattól, de széles körben – az uniós jog implementálása körében – „immunitást” adott az EU-tagállamoknak is az EJEE betartása alól.²³¹ A Charta 51. cikk (1) bekezdése fényében ez azt is jelenti, hogy a Charta és az EJEE alkalmazási köre így többé-kevésbé egyértelműen elhatárolt: uniós jog implementálásakor a Chartát (és a saját alkotmányukat) kell betartaniuk a tagállamoknak, egyébként – saját hatáskörükben cselekedve – pedig a saját alkotmányukat és az EJEE-t.

²²⁴ 990/93 EGK rendelet.

²²⁵ C-84/95.

²²⁶ C-84/95. 22., 27.

²²⁷ Bosphorus v. Ireland (ECHR).

²²⁸ Bosphorus-ítélet, 137.; Frank SCHORKOPF: The European Court of Human Rights' Judgement in the case of *Bosphorus Hava Yollari Turizm v. Ireland*. *German Law Journal*, 9/2005. 1261.

²²⁹ Bosphorus-ítélet, 155–156.

²³⁰ Bosphorus-ítélet, 156., 165.

²³¹ DE HERT–KORENICA i. m. 882.

A strasbourgi bíróság az ítéletben azt is megállapította, hogy az átruházott hatáskört gyakorló szupranacionális szervezet addig nem felelős az EJEE alapján, amíg maga nem részes fél az Egyezményben.²³² A lisszaboni szerződésnek köszönhetően úgy tűnt, hogy ez az idő is eljön egyszer, hiszen azóta az EUSz írja elő az EU számára az EJEE-hez való csatlakozást – 2014 decemberében azonban az Európai Bíróság egy huszárvágással jóformán ellehetetlenítette az EU számára a csatlakozást.

3.2.3. Csatlakozik az EU az Emberi jogok európai Egyezményéhez?

Az EU EJEE-hez való csatlakozásáról 1996-ban már nyilatkozott egyszer az Európai Bíróság: akkor a testület úgy találta, hogy az Európai Közösségnek nincs kompetenciája arra, hogy az EJEE-hez csatlakozzon, a Szerződésekben ugyanis nem volt erre utalás.²³³ Ezt orvosolta a lisszaboni szerződés: azóta az EUSz 6. cikkének (2) bekezdése nem csak hogy lehetővé teszi, de előírja az EU számára az Emberi jogok európai egyezményéhez való csatlakozást.²³⁴ A csatlakozás részleteiről 2013 tavaszán született meg a véglegesnek szánt megállapodás-tervezet.²³⁵ A dokumentumról a Bizottság kikérte az Európai Bíróság véleményét, amely nem kis meglepetést okozva 2014 decemberében arra az álláspontra helyezkedett, hogy a megállapodás-tervezet nem egyeztethető össze az uniós joggal.²³⁶ Mivel az EJEE-hez való csatlakozás nem lehetőség, hanem kötelezettség az EU számára az EUSz szerint, és mivel a Bíróság véleménye köti az EU intézményeit,²³⁷ így a csatlakozáshoz vagy a megállapodás-tervezetet, vagy a Szerződéseket kell majd módosítani. A döntést kommentáló szerzők abban egyetértenek, hogy a Bíróság véleménye jelentősen megnehezítette – sőt egyesek szerint értelmetlenné is tette²³⁸ – az EU EJEE-hez való csatlakozását, abban azonban már megoszlanak a vélemények, hogy egy újabb kompromisszumos megállapodás-tervezet elkészítésének, vagy a Szerződések módosításának van-e nagyobb realitása.²³⁹

A megállapodás-tervezet értelmében az EU az Egyezményhez, valamint annak első és hatodik kiegészítő jegyzőkönyvéhez csatlakozott volna,²⁴⁰ amelyek a tulaj-

²³² Bosphorus-ítélet, 152.

²³³ 2/94. sz. vélemény, 27., 36.

²³⁴ EUSz 6. (2), 8. kiegészítő jegyzőkönyv.

²³⁵ Draft revised agreement on the accession of the European Union on the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Council of Europe, 47+1(2013)008rev2).

²³⁶ 2/13. sz. vélemény.

²³⁷ EUMSz 218. (11).

²³⁸ Ld. Steve PEERS: The CJEU and the EU's accession to the ECHR: a clear and present danger to human rights protection. *EU Law Analysis Blog*, 2014. december 18., online: <http://eulawanalysis.blogspot.hu/2014/12/the-cjeu-and-eus-accession-to-echr.html>.

²³⁹ Ld. BESSELINK (2014)i. m.; DOUGLAS-SCOTT (2014)i. m.; vö. Tobias LOCK: Oops! We did it again – the CJEU's Opinion on EU's Accession to ECHR. *Verfassungsblog*, 2014. december 18., online: http://www.verfassungsblog.de/en/oops-das-gutachten-des-eugh-zum-emrk-beitritt-der-eu/#VLu_XtKG-Jo

²⁴⁰ Draft revised agreement 1. cikk, 1. pont.

donhoz való jogról, az oktatáshoz való jogról, a szabad választásokhoz való jogról, és a halálbüntetés tilalmáról szólnak. Ezzel a „legnagyobb közös osztó”-jellegű megoldással az EU nem került volna azáltal konfliktusba a tagállamokkal, hogy olyan jegyzőkönyvhöz csatlakozik, amelynek valamelyik tagállam nem részese.²⁴¹ A tervezet azt is rögzítette, hogy az EU az intézményeinek és egyéb szerveinek a saját hatáskörükben tett intézkedései miatt felel az emberi jogok megsértése miatt az Egyezmény alapján; a tagállamok pedig saját maguk felelősek a jogsértéseikért, akkor is, ha az EU-s jog végrehajtásából ered. Ebben az esetben az EU is perbe vonható, így felelőssé tehető lett volna, és ugyanígy az érintett tagállamok is bevonhatók lettek volna az EU ellen indított perbe.²⁴²

A Bíróság 2/13. számú véleményében a megállapodás-tervezetnek az EUSz 6. cikk (2) bekezdésével, és a 8. EU-jegyzőkönyvvel való összeegyeztethetőségét vizsgálta. Előbbi rendelkezés az EU EJEE-hez való csatlakozásának követelménye mellett azt is leszögezi, hogy a csatlakozás „nem érinti az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit”. A 8. jegyzőkönyv a csatlakozási megállapodásra vonatkozó követelményeket rögzíti. Eszerint a megállapodásnak biztosítania kell az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzését, érintetlenül kell hagynia az Unió hatásköreit és fenn kell tartania a tagállamok egyezményrel kapcsolatos helyzetét.²⁴³

Az eljárásban az EU intézményei és a legtöbb tagállam kormánya is azon az állásponton volt, hogy alapvetően összeegyeztethető a megállapodás-tervezet a Szerződésekkel; némi módosítást megkívánó fenntartással ugyan, de az összeegyeztethetőség megállapítását javasolta Juliane Kokott főtanácsnok is.²⁴⁴ Ehhez képest meglepetést okozott a Bíróság 2014. december 18-án kelt döntése, amely szerint a megállapodás-tervezet több okból is összeegyeztethetetlen a Szerződésekkel. A Bíróság szerint a megállapodás-tervezet nem biztosítja az uniós jog elsőbbségének és autonómiájának érvényesülését, valamint saját, az uniós jog értelmezésére vonatkozó kizárólagos hatáskörét is veszélyeztetve látta a testület.

Ez utóbbi érvcsoport kapcsán a döntést kommentáló szerzők közül többen rámutatnak: a vélemény arról tanúskodik, hogy a Bíróság elsősorban a saját „alkotmányos pozícióját” félti, és az EU-s alapjogvédelem terén fennálló hiányosságok kiiktatását ehhez képest másodlagosnak tartja.²⁴⁵ Véleményében a Bíróság ugyanis több szempontból foglalkozik a strasbourgi Európai Emberi Jogi Bírósággal való hatásköri összeütközésekkel, ráadásul érvelésében jellemzően az uniós jog elsőbbségének és

²⁴¹ Paul GRAGL: A Giant Leap for European Human Rights? The Final Agreement on the European Union's Accession to the European Convention on Human Rights. *Common Market Law Review*, 1/2014. 17.

²⁴² Draft revised agreement 1. cikk 2–3. pont, 3. cikk 2. pont.

²⁴³ 8. jk. 1–2. cikk.

²⁴⁴ Ld. 2/13. főtanácsnoki állásfoglalás, 280.

²⁴⁵ Aidan O'NEILL: Opinion 2/13 on the EU Accession to the ECHR: the CJEU as Humpty Dumpty. *Eutopia Law*, 2014. december 18., online: <http://eutopialaw.com/2014/12/18/opinion-213-on-eu-accession-to-the-echr-the-cjeu-as-humpty-dumpty/>; hasonlóképp: PEERS i. m.; DOUGLAS-SCOTT (2014) i. m.

autonómiájának biztosítására hivatkozva tiltakozik az EJEB hatásköreinek bármilyen kiterjesztése ellen az Európai Bíróság, azaz a saját rovására.

Érvelésének érdemi részét a Bíróság az uniós jogrend speciális jellegének fejtegetésével indítja. Emlékeztet rá, hogy az EUSz 6. cikk (3) bekezdése értelmében az alapvető jogok, ahogyan azokat az EJEE biztosítja, az uniós jogrendhez tartoznak – azonban az EJEE csak az EU csatlakozása után fog alakszerűen beépülni az uniós jogrendbe, azaz annak szerves részét képezni. A csatlakozással viszont az EU és intézményei (köztük a Bíróság) a többi szerződő félhez hasonlóan az EJEB határozatai alá lennének rendelve. Ez önmagában még nem összeegyeztethetetlen az uniós joggal, feltéve, ha az uniós jog autonómiája nem sérül. Tehát az EJEE-hez való csatlakozás „nem járhat azzal a hatással, hogy az Uniót és intézményeit belső hatásköreik gyakorlása során az uniós jog szabályainak sajátos értelmezésére kötelezi” – szögezi le a vélemény, hozzátéve: az EJEB így különösen nem vitathatja a Bíróságnak a Charta alkalmazásával kapcsolatos megállapításait arra nézve, hogy egy tagállam adott esetben köteles-e tiszteletben tartani az uniós alapvető jogokat.²⁴⁶

A Bíróság ezt követően a Charta és az EJEE 53. cikkeinek egymáshoz viszonyítására tér rá. A Charta 53. cikke szerint tilos a benne foglalt jogok szűkítő értelmezése a tagállami alkotmányos hagyományokhoz, és nemzetközi szerződésekhez, különösen az EJEE-hez képest. Az EJEE 53. cikke pedig lehetőséget ad arra, hogy a szerződő felek az Egyezményben biztosítottnál magasabb védelmi szintet írjanak elő egyes alapjogok tekintetében. A Bíróság szerint a két rendelkezés között úgy kell összhangot biztosítani, hogy a tagállamok az Egyezményben és a Chartában egyaránt védett jogok tekintetében ezzel a magasabb védelmi lehetőséggel csak annyiban éljenek, hogy az ne veszélyeztesse az uniós jog elsőbbségét, egységességét és hatékonyságát. A Bíróság azonban úgy ítélte meg, hogy a megállapodás-tervezet egyetlen rendelkezése sem irányul ezen összhang megeremtésére.²⁴⁷ Kérdés, hogy ez probléma-e: a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében ugyanis a tagállamok csak akkor kötelesek a Chartát alkalmazni, ha uniós jogot hajtanak végre. Így nem igazán látható, hogy egyéb esetekben miért lenne probléma, ha a tagállamok saját nemzeti jogukban az EJEE-nél vagy a Chartánál magasabb védelmi szintet biztosítanának egyes alapjogok terén – mutat rá az érvelés ellentmondásosságára Walther Michl.²⁴⁸

Véleményében a Bíróság hivatkozik a tagállamok közötti kölcsönös bizalom elvére is. A Bíróság szerint a megállapodás-tervezet az Uniót az összes többi szerződő féllel egy sorban államként tekinti, és nem veszi figyelembe az EU „önmagában rejlő jellegét.” Ezzel viszont az EJEE az EU-tagállamoktól megköveteli, hogy vizsgálják meg: más tagállamok tiszteletben tartják-e az alapvető emberi jogokat. Ez a Bíróság szerint ellentétes a kölcsönös bizalom elvével, és alkalmas az „uniós jog alapjául szolgáló egyensúly, valamint az uniós jog autonómiájának veszélyeztetésére”.²⁴⁹ A

²⁴⁶ 2/13. 179–186.

²⁴⁷ 2/13. 189–190.

²⁴⁸ Walther MICHL: Thou shalt have no other courts before me. *Verfassungsblog*, 2014. december 23. online: <http://www.verfassungsblog.de/thou-shalt-no-courts/#VLvp-dKG-Jo>

²⁴⁹ 2/13, 192–194.

fent elemzett N. S. ügy azonban arra mutat rá, hogy kivételes esetekben mégis csak el lehet tekinteni a kölcsönös bizalom elvétől, és nincsen megdönthetetlen vélelem amellett, hogy minden EU-tagállam tiszteletben tartja az alapvető jogokat.

A Bíróság az EU és a tagállamok EJEB előtti együttes perlése kapcsán azt kifogásolta, hogy a megállapodás-tervezet szerint, ha egy tagállam vagy az EU alperesi pertársként beavatkozna a perbe, akkor az EJEB dönt erről a kérelemről. Ekkor pedig az EJEB végső soron az uniós jog azon szabályait értékeli, amelyek az EU és a tagállamok közti hatáskörmegosztásra, illetve a tagállamok aktusainak vagy mulasztásainak betudhatósági szempontjaira vonatkoznak. Az EJEB beavatkozási kérelemről való döntése végső soron tehát alkalmas az EU és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás megzavarására – következett a Bíróság.²⁵⁰ Ha viszont automatizálnák a folyamatot és az EJEB mérlegelése nélkül automatikusan perbe vonnák az alperesi pertársat, akkor az uniós jog autonómiája sérülhetne – írta állásfoglalásában erről a problémáról Kokott főtanácsnok, aki végül arra jutott, hogy tulajdonképpen a megállapodás-tervezet szerinti megoldás alapján a tagállamok lojális együttműködésre vonatkozó uniós jogi kötelezettségük miatt érintettségük esetén amúgy is kötelesek lennének az EJEB előtti eljárásban részt venni.²⁵¹

A Bíróság a jelek szerint a főtanácsnok ezen megállapítását nem találta elég meggyőzőnek, a megállapodás-tervezettel kapcsolatos további érvek felsorakoztatásakor pedig már nem az uniós jog feltétlen érvényesülésére hivatkozik, hanem nyíltan a saját hatásköreinek védelme vezérli. Nehezményezi például, hogy az EJEE 16. jegyzőkönyve értelmében – amihez egyébként az EU nem is csatlakozott volna a megállapodás-tervezet szerint – a tagállamok legmagasabb szintű bíróságai tanácsadó véleményt kérhetnek az EJEB-től. Ez a lehetőség a Bíróság szerint – a Charta értelmezésére irányuló – előzetes döntéshozatali eljárás megkerülésének veszélyét rejti magában.²⁵²

Ez az aggodalom túlzottnak és elsietettnek tűnik, tekintve, hogy a 16. jegyzőkönyvet a megállapodás-tervezet kelte után fél évvel, 2013 őszén fogadták el, így a tervezet eleve nem is utalhatott arra, hogy az EU csatlakozna ezen jegyzőkönyvhöz – mint ahogy erre a tényre a Bíróság véleménye is rámutat.²⁵³ De még ha az EU néhány tagállama ratifikálja is a jegyzőkönyvet, ez akkor sem ad majd lehetőséget az előzetes döntéshozatali eljárás kikerülésére. Miként Kokott főtanácsnok állásfoglalásában kifejti: ha az EU csatlakozik az EJEE-hez, akkor az Egyezmény is az EU-s jogrend részét fogja képezni, vagyis az EJEE értelmezésére is lesz hatásköre az Európai Bíróságnak előzetes döntéshozatali eljárás keretében. Egyébként pedig a jegyzőkönyvet ratifikáló tagállamoknak akkor is lehetősége lesz az EJEB-től tanácsadó véleményt kérni, ha az EU nem csatlakozik az EJEE-hez, ez ettől független kérdés – hangsúlyozza a főtanácsnok. Az EUMSZ 267. cikke szerint a tagállamok felsőbbbíróságainak – amennyiben döntésük ellen nincs jogorvoslat – kötelező előzetes döntéshozatalt kérniük, ha az ügy eldöntéséhez az uniós elsődleges vagy másodlagos jog

²⁵⁰ 2/13, 223–225.

²⁵¹ 2/13, főtanácsnoki vélemény, 218–220.

²⁵² 2/13, 198–199.

²⁵³ 2/13, 197.

értelmezése szükséges. Kokott főtanácsnok leszögezi: mivel az EUMSZ elsőbbséget élvez a tagállami belső joggal – és így adott esetben a tagállam által esetleg ratifikált 16. jegyzőkönyvvel – szemben, így ez alapján a tagállami felsőbb bíróságoknak alapjogi ügyekben elsősorban az Európai Bírósághoz, és nem az EJEB-hez kell majd fordulniuk.²⁵⁴ A főtanácsnok koherens érvelését mindenesetre a Bíróság nem találta követésre érdemesnek.

A bíróságok esetlegesen konkuráló hatásköre kapcsán a csatlakozásról szóló 8. jegyzőkönyv azt is leszögezi, hogy a csatlakozás nem érinti az EUMSZ 344. cikkét,²⁵⁵ miszerint a tagállamok a Szerződések alkalmazásából és értelmezéséből eredő jogvitákat az abban előírt módon rendezik – vagyis az Európai Bíróságon kívül más bíróság nem értelmezheti az EU-jogot.²⁵⁶ A jegyzőkönyv ezen rendelkezése mögött valószínűleg az a gondolat áll, hogy ha a tagállamok egymás közti ügyében, vagy az EU és egy tagállam közti ügyben jár el az EJEB, akkor a strasbourgi bíróság addig függessze fel az eljárást, amíg a felek Luxembourgban egymás közt „elrendezik az ügyet”.²⁵⁷

A másik oldalról nézve viszont az EJEE is kizárja a viták más eszközzel történő rendezését,²⁵⁸ azonban a felek megállapodása esetén ettől a szabálytól el lehet térni: az EJEB kizárólagos hatásköre tehát – az Európai Bíróságéval ellentétben – nem abszolút.²⁵⁹ A csatlakozásról szóló megállapodás-tervezet leszögezi,²⁶⁰ hogy az EJEE erről szóló 55. cikkének vonatkozásában az Európai Bíróság előtti eljárás nem számít vitarendezésnek, vagyis nincs kizárva. Az EJEB szemszögéből az Európai Bíróság tehát nem számít konkuráló nemzetközi bíróságnak, mint ahogy a megállapodás-tervezethez fűzött magyarázó jelentés is leszögezi, hogy az EJEE 55. cikk nem zárja ki az EUMSZ 344. cikkének alkalmazását.²⁶¹ Kokott főtanácsnok állásfoglalásában kifejti: ez azt jelenti, hogy a tagállamok nem kötelesek egymás közti, vagy az Unióval fennálló jogvitájukban az EJEE 33. cikke alapján az EJEB-hez fordulni, hanem az Európai Bíróság előtt is rendezhetik az ügyet. Ez azonban lehetőség: a megállapodás-tervezet nem garantálja azt, hogy a tagállamok tényleg az Európai Bírósághoz forduljanak elsősorban.

Kokott főtanácsnok szerint erre az egyik megoldás az lenne, ha az EJEB előtt benyújtott államközi keresetekkel szemben az Unió, illetve a tagállamok

²⁵⁴ 2/13, főtanácsnoki vélemény, 139–141.

²⁵⁵ 8. jk. 3. cikk.

²⁵⁶ DE HERT–KORENICA i. m. 892.

²⁵⁷ Ld. Herbert Franz KÖCK: Das Verhältnis des Grundrechtsschutzes nach der Europäischen Menschenrechtskonvention und nach dem Recht der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung des Beitritts der Letzteren zur EMRK. In: Michael SACHS – Helmut SIEKMANN (hrsg.): *Festschrift für Klaus Stern zum 80. Geburtstag*. Berlin, Duncker & Humblot, 2012. 808.

²⁵⁸ EJEE 55.

²⁵⁹ Tobias LOCK: The ECJ and the ECtHR: The Future Relationship Between the Two European Courts. *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 2009. 392.

²⁶⁰ Draft revised agreement 5. cikk.

²⁶¹ Draft explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, (V. sz. melléklet), 74.

elfogadhatatlansági kifogást emelhetnének. Ez azonban meglehetősen szokatlan megoldás a nemzetközi szerződésekben, és ilyen alapon az Unió által korábban kötött más nemzetközi szerződések is kifogásolni lehetne, mert azokban sincs hasonló záradék – teszi hozzá. Éppen ezért a főtanácsnok azt javasolta, hogy kötelezettség-szegési eljárást lehessen indítani a tagállamok ellen, ha uniós jogi jogvitáikkal az Európai Bíróság helyett más nemzetközi fórumokhoz fordulnak.²⁶²

A főtanácsnok ötletét elvetve azonban a Bíróság arra az álláspontra helyezkedett ebben a kérdésben, hogy már a tagállamok, illetve az EU közti EJEB előtti per puszta lehetősége is sérti az EUMSZ 344. cikkét. A vélemény úgy fogalmaz: az, hogy az EJEE 55. cikke alapján az Európai Bíróság előtti vitarendezés nincs kizárva, nem elegendő a Bíróság kizárólagos hatáskörének megőrzéséhez. A testület érvelése szerint a csatlakozást csak úgy lehetne az EUMSZ 344. cikkével összhangban megoldani, ha kifejezetten ki lenne zárva, hogy az EJEE 33. cikke alapján az EJEB előtt pereljék egymást a tagállamok, illetve az EU.²⁶³

A vélemény végül a közös kül- és biztonságpolitikával összefüggő alapjogvédelmi ügyekre vonatkozó hatásköri kérdéseknek is figyelmet szentel. Ezen a területen a Bíróság csak korlátozott hatáskörrel bír, vagyis a közös kül- és biztonságpolitika keretén belül meghozott egyes jogi aktusok kívül esnek a Bíróság felülvizsgálatán. Az EU-nak a megállapodás-tervezet alapján történő EJEE-csatlakozása esetén viszont az EJEB az Egyezmény alapján felülvizsgálhatja olyan, a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó jogi aktusokat, amelyekre az Európai Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel. A Bíróság leszögezi: az uniós jogi aktusok vagy mulasztások – akár alapjogi szempontú – felülvizsgálatára vonatkozó hatáskör márpedig nem ruházható át kizárólagosan egy EU-n kívüli nemzetközi bíróságra.²⁶⁴

A Bíróság ezen következtetése azért kifejezetten problematikus, mert a közös kül- és biztonságpolitika pont egy olyan terület, ahol előfordulnak alapjogi jogsértések, így ezt a területet nem szabadna hatékony jogorvoslat nélkül hagyni – fejt ki Steve Peers, rámutatva: az Európai Bíróság itt gyakorlatilag azzal érvel, hogy ha neki nincs hatásköre az adott területen, akkor az EJEB-nek se legyen. Ilyen alapon akkor a Nemzetközi Bíróság (ICJ) elé sem lehetne citálni EU-tagállamokat, ha a közös kül- és biztonságpolitika keretében követnek el jogsértést – jegyzi meg a szerző.²⁶⁵

Összességében tehát az Európai Bíróság olyan számos és lényeges ponton találta összeegyeztethetetlennek a csatlakozási megállapodás-tervezetet a Szerződésekkel, hogy már önmagában az is kérdésessé vált: kivitelezhető-e egyáltalán az EU EJEE-hez való csatlakozása?²⁶⁶ Kritikus hangok szerint a Bíróság európai integráció melletti alkotmányos elköteleződése kérdőjeleződött meg a döntéssel,²⁶⁷ és a véleményben foglalt feltételek szerinti csatlakozás egyáltalán nem mozdítaná elő az emberi jogok

²⁶² 2/13, főtanácsnoki vélemény, 112–119.

²⁶³ 2/13, 206–213.

²⁶⁴ 2/13, 249–257.

²⁶⁵ PEERS i. m.

²⁶⁶ Ld. Pl. DOUGLAS-SCOTT (2014)i. m.

²⁶⁷ BESSELINK (2014)i. m.

ügyét Európában.²⁶⁸ Nem mintha a döntés után a közeli jövőben alappal „lehetne tartani” a csatlakozás forgatókönyvétől: nem tűnik ugyanis túl valószínűnek, hogy ennyi kérdésben kompromisszumra lehetne jutni az Európa Tanács többi tagállamával, és lehetséges lenne egy újabb megállapodás-tervezet tető alá hozása.²⁶⁹ Viszont mivel az Európai Bíróság kedvezőtlen véleménye esetén az EUMSZ 218. cikkének (11) bekezdése szerint nem lehet a kérdéses nemzetközi szerződést megkötni, úgy tűnik, hogy a Szerződéseket kell majd módosítani az ügy érdekében: mivel a csatlakozást a jelen jogi környezetben „megúszni” sem nagyon lehet, az EUSz ugyanis előírja az Egyezményhez való csatlakozást az EU számára.

Kérdés, hogy mit tartalmazna egy ilyen szerződésmódosítás? Lehet, hogy célszerűbb lenne a csatlakozást előíró EUSz 6. cikk (2) bekezdést kivenni, hiszen a tagállamok egyenként úgyis tagjai az EJEE-nek, és az EU aktusai a Charta alapján jelenleg is felülvizsgálhatók alapjogi szempontból. A Bíróság véleményében foglalt összeegyeztethetőségi szempontok figyelembe vételével pedig gyakorlatilag az uniós jog elsőbbségét és autonómiáját kellene a csatlakozás érdekében felpuhítani, ami viszont az integráció eddigi irányával és céljával ellentétes lenne.

Összegzés

Annak ellenére, hogy a legfontosabb alapvető jogokat minden tagállam alkotmányos szinten garantálja, az egyes jogok értelmezéséből, és terjedelmük meghatározásából adódhatnak különbségek egymáshoz, és a Chartához képest is. A tagállami alapjogok ugyanakkor nem általános minimumszabályt jelentenek, a „legkedvezőbb rendelkezés elve” pedig az egyes alapjogvédelmi rezsimek saját alkalmazási területén érvényesül – ezen kitételekkel az uniós jogalkotó kikerülte, hogy a másodlagos jog alkalmazását, átültetését nemzeti alapjogokra való hivatkozással elkerülhessék a tagállamok. Ugyanakkor így bizonyos esetekben, mikor az uniós jog is érintett, előfordulhat, hogy a tagállamoknak le kell mondaniuk a saját alkotmányukban biztosított többletgaranciákról, és az elsődleges jog szintjére emelt Charta rendelkezéseit kell alkalmazniuk.²⁷⁰

A Charta alkalmazására az uniós intézmények mindig, a tagállamok csak uniós jog végrehajtásakor kötelesek; ekkor tehát elvileg a saját alkotmányuk és a Charta által garantált alapjogokhoz egyaránt kötve vannak. Az uniós intézményekkel szemben azonban egyénileg viszonylag nehezen érvényesíthetők közvetlenül a Chartában foglalt alapjogok, hiszen az Európai Bíróságon a bepanaszolt aktus általi személyes érintettséget is bizonyítani kell: jellemzően tehát inkább valamely tagállami bíróság előtt indult eljárásban, előzetes döntéshozatal keretében kerülnek Luxembourgba ezek az ügyek.²⁷¹ A magyar bíróságok gyakorlatára az jellemző, hogy a felek jobbra a feleslegesen hivatkoznak a Chartára, a bíróságok érdemben még a Charta alkal-

²⁶⁸ PEERS i. m.

²⁶⁹ Ld. pl. BESSELINK (2014)i. m.

²⁷⁰ Ld. C. I. 1. pont.

²⁷¹ Ld. B. I, II. 1. pontok.

mazásának lehetőségét sem vizsgálják meg az 51. cikk (1) bekezdésének értelmében; más, az alkalmazási körön egyértelműen kívül eső esetekben viszont mégis előzetes döntéshozatalt kezdeményeztek.²⁷²

Az Alapjogi Charta értelmezésekor az 52–53. cikk szerint a tagállami alkotmányos hagyományok és az EJEE egyaránt szerepet kapnak, az Európai Bíróság jellemzően azonban inkább csak az utóbbira hivatkozik. Az EJEE és a Charta egymás mellett élésére bizonyára jelentős hatással lenne – vagy lehetett volna – az EU EJEE-hez való csatlakozása is, amely az Európai Bíróság 2/13. számú véleménye alapján egyre kevésbé tűnik valószínűnek. A döntés alapján úgy tűnik, hogy az EU és a tagállamok viszonylatában egyelőre a Charta marad a meghatározó alapjogvédelmi eszköz, amelyhez az EJEE legfeljebb csak értelmezési keretet nyújt.

Összességében a Charta – elsődleges jogi jellegével és kötelező erejével együtt is – a tagállamokban korlátozott szereppel bír. Arra viszont mindenesetre alkalmas, hogy az alapjogok „láthatóvá tételével”²⁷³ az EU-ban kezdettől meglévő gazdasági hangsúlyokat emberi jogi irányba tolja az „értékközösség”²⁷⁴ hangsúlyozásával.

A Charta alkalmazásának további kiterjesztése – a jelenlegi alkalmazási szabály mellett – akkor várható, ha az EU mind több területen alkot másodlagos jogszabályokat, egyre szélesebb körben az uniós jog „végrehajtására” és így a Charta alkalmazására készítette a tagállamokat. Ezen jogalkotási tendencia – és a Chartának az Åkerberg Fransson-ítéletben elfogadott kiterjesztő alkalmazása – valószínűleg idővel általánossá teszi majd a Charta alkalmazását tagállami szinten – adott esetben akár a tagállamokban meglévő magasabb jogvédelmi szint rovására is.

²⁷² Ld. B. II. 3. pont.

²⁷³ Ld. VONDUNG i. m. 73.

²⁷⁴ Ld. CALLIESS i. m.