

Ha hiányzik a kétharmad

VISSZHANG - LXVI. évfolyam, 7. szám, 2022. február 18.

Kim Lane Scheppele a nemzetközi és különösen az európai uniós jog segítségével át kíván vágni egy gordiuszi csomót, amikor megkerülhetővé akarja tenni egyszerű parlamenti többség mellett is a kétharmados törvényeket ([A felszabadító uniós jog?](#), ÉS, 2022/5., febr. 4.). Úgy spekulál, hogy a demokratikus normákat tükröző nemzetközi, illetve uniós jog elsőbbségéből adódóan felülírhatók a kétharmados törvények és maga az Alaptörvény is, sőt személycserék is végrehajthatók. Érvelése tetszetős, de nélkülözni látszik minden jogi alapot. A továbbiakban kitérünk néhány részletkérdésre, hogy megvilágítható legyen, miért nem jelenthet megoldást a kétharmados problémára a nemzetközi vagy európai uniós jogra való hivatkozás.

Nemzetközi és uniós jogi szabályok hatálya

Kim Lane Scheppele javaslatában az egyik hiba abban rejlik, hogy a szerző a nemzetközi és a hazai jog viszonyát illetően nem különít el egymástól három alapvető kérdést:

- Elsőbbséget élvez-e a nemzetközi jog a hazai joggal szemben, és ha igen, milyen feltételek mellett?
- Miként jeleníthető meg a nemzetközi jog a belső jogban?
- Közvetlenül alkalmazható-e a nemzetközi jog további nemzeti jogalkotás nélkül az érintett államok polgáira?

A magyar jog elismeri a nemzetközi jog elsőbbségét a hazai joggal szemben. A magyar jogban továbbá a fontosabb nemzetközi szerződések megjelenítéséhez rendszeren külön aktus, általában kihirdetett törvény szükséges. Végül a magyar jog szerint a nemzetközi szerződések többnyire nem alkalmazhatók közvetlenül, ugyanis – a kontinentális joggyakorlattal megegyezően – csak igen ritkán önvégrehajthatók (*self-executing treaty*).

Nemzetközi szerződésre hivatkozni általában csak az azt végrehajtó hazai jog segítségével lehet, a nemzetközi szerződés ugyanis rendszeren kormányokat kötelez, és közvetlenül nem hat ki magánszemélyekre. Magánszemélyek nem kezdeményezhetik a nemzetközi szerződésbe ütközés alkotmányos vizsgálatát, és nem is tudják az egyébként elsőbbséget élvező nemzetközi jogot kikényszeríteni. Egy konkrét ügyben eljáró bíróságnak ugyanakkor joga van ahhoz, hogy az Alkotmánybíróságtól az ügyben alkalmazandó jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát kérje.

Az Európai Unió jogának feltétlen elsőbbsége van a hazai joggal szemben, bár a kérdést újabban egyes tagállamok, így Magyarország is feszegeti. Az EU joga eltér a nemzetközi jogtól abban, hogy saját erejénél fogva van jelen a belső jogban, ezért külön kihirdetés rendszeren nem szükséges. Az alapvető uniós jogi szabályok abban is különböznek a nemzetközi jogtól, hogy közvetlen hatállyal bírnak, azokra tehát magánszemélyek közvetlenül hivatkozhatnak.

A nemzetközi jog elsőbbsége egy elv. Gyakorlati kérdés viszont az, hogy kik, milyen ügyben és hogyan képesek a nemzetközi jogra való hivatkozással maguknak jogokat vindikálni, ami azonban az elsőbbségtől független kérdés. Az is tudható, hogy a nemzetközi jog az állami szuverenitást általában nem érinti. A magyar állam az unióhoz való csatlakozással sem adta fel szuverenitását, csak azt részben megosztotta

más tagállamokkal és az unióval.

A hazai jog alkalmazhatatlanná válása

Kim Lane Scheppele a nemzetközi jog hazai joggal szembeni elvi elsőbbségéből arra következtet, hogy utóbbi adott esetben alkalmazhatatlanná válik, ami lehet, hogy tényleg megtörténik, de semmiképpen nem automatizmus. Ha jól értjük a szerzőt, az alkalmazhatatlanság abból adódna, hogy az Alaptörvény szerinti kétharmados törvények hatályon kívül helyezhetők lennének az olyan kétharmados szabályokra való hivatkozással, amelyek akkor voltak hatályban, amikor az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) bekerült a magyar jogrendbe, és Magyarország csatlakozott az Európai Unióhoz. A baj csak az, hogy a hatályos hazai jog alkalmazhatatlanságára vonatkozó fenti gondolatmenet nélkülöz bármiféle jogi alapot.

Az, hogy a hazai jog az európai uniós joggal való összeegyeztethetlenség esetén nem alkalmazható, igaz, de nemzetközi szerződéssel való ütközés esetében ilyen állításnak nincs helye. Ha egy szerződő állam észleli, hogy hazai joga nincs összhangban a nemzetközi joggal, akkor egyoldalú, esetleg két- vagy többoldalú lépéseket tehet a jogsértés kiküszöbölésére. A nemzetközi jogot sértő hazai jogot jóhiszeműen, de minden további nélkül alkalmazni kell, egészen addig, amíg az nincs hatályon kívül helyezve.

Az uniós jogban a hazai szabályok alkalmazhatatlanságának a kérdése akár kiélezett helyzetben is előkerülhet. Az esetleges korrekcióra azonban a gyakorlatban csak akkor kerül sor, ha európai uniós hatóság azt megállapítja, és felszólít az ilyen hazai szabályok féltretételére. Maradva a szerző által a tárgyban említett jogesetek közül csak a 106/77. Simmenthal-ügynél, ez valóban kiemelkedő példája az uniós joggal ütköző hazai jog féltretételi kötelezettségének, és a bírósági döntés máig irányadó. Itt azt állapította meg az Európai Unió Bírósága (EUB), hogy egy tagállami bíróságnak hatáskörén belül eljárva kötelessége mindent megtenni az uniós jog rendelkezéseinek teljes mértékű érvényesüléséért, még akkor is, ha egy olyan tagállami jogszabályról van szó, amely az EUB valamely döntését követően utólag született, és akkor is, ha a belső jog szerint a bíróságnak egyébként meg kellene várnia egy alkotmánybírósági felülvizsgálat eredményét.

Kim Lane Scheppele mindenképpen a nemzetközi jog közvetlen alkalmazhatóságára kíván következtetni, és ehhez segítségül hívja a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos hazai eljárásról szóló 2005. évi L. törvényt is. E törvény hivatkozott 13. § (1) bekezdése azonban nem a nemzetközi jog alkalmazhatóságáról szól, hanem arról, hogy nemzetközi szerződés értelmezése során az adott nemzetközi szerződéssel kapcsolatos jogviták eldöntésére joghatósággal rendelkező szerv döntéseit figyelembe kell venni. E szerv lehet magyar vagy nem magyar, egyezményi jogi helyzettől függően, de csak az egyik grémium mások mellett.

Jogállamisági problémák

Az Orbán-rendszer mindig is ügyelt arra, hogy a külső jognak látszólag minden esetben megfeleljen. A feltételezett rendszerszintű visszaélés kimutatása azért nehéz, mert konkrét jogszabályi rendelkezések megsértése nem mutatható ki. Maga a nemzetközi vagy az európai uniós jogi fórum sem nézné el, ha a magyar kormány magára vállalná a jogállami szabályok megsértésének a felelősségét. A nemzetközi vagy az uniós jog bármennyire elsőbbséget élvez is, nem ad felhatalmazást a hatályos belső jogi rend megsértésére.

A demokratikus ellenzék rá nézve esetleg sikeres választások után a szerző sürgetésével ellentétben nem kezdheti munkáját az olyan jogsértések megszüntetésével, amelyeket az Európai Bizottság Magyarországgal szemben megállapított, és az EUB megerősített. A megkívánt kiigazítást ugyanis Magyarország minden egyes kötelezettségszegési eljárást vagy bírósági ítéletet követően előbb vagy utóbb megtette, amit az uniós hatóságok tudomásul vettek (most tekintsünk el attól, hogy mennyire volt a

tagállami végrehajtás teljes és jóhiszemű). Ha ugyanis Magyarország nem szánta volna el magát korrekcióra, akkor a Bizottság újabb eljárást indított volna Magyarországgal szemben, az uniós jognak való megfelelést biztosítandó.

A szerző másik meghökkentő javaslata az, hogy akár kétharmados parlamenti többség hiányában is „az európai jogot oly módon is lehetne értelmezni, hogy az személycseréket is lehetővé tegyen anélkül, hogy az a jogállamiságot veszélyeztetné”. A bírák korai nyugdíjazásáról rendelkező magyar törvény vizsgálata során (C-286/12.) az EUB a magyar jognak az egyenlő bánásmódról (diszkriminációtilalomról) szóló irányelvvel való összeegyeztethetőségét vizsgálta, azonban a bírák kinevezési vagy felmentési szabályairól nem rendelkezhetett, hiszen az a belső alkotmányos rend része, amelynek alakításában a tagállam szuverén. Az EUB a magyar igazságszolgáltatási rendszerre vonatkozóan nem tett megállapítást, ellentétben a szerző által nem említett lengyel ügyekkel (vö. *ÉS*, 2021/43., október 29.).

Mivel a C-896/19. Repubblica- (és nem Repubblica) ügyben az EUB a tagállam javára döntött, különösen érthetetlen, mi köze lehet ennek a magyar alkotmányos problémákhoz. Az ugyancsak felemlített 20261/12. Baka- (2016. június 23.) ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) az EJEE tisztességes eljárásról szóló 6. és vélemény szabadságról szóló 10. cikkeinek a megsértését állapította meg, és nem foglalkozott közvetlenül a magyar igazságügyi rendszerrel. Más kérdés, hogy az Európa Tanács tagállamának saját jogrendszerét úgy kell alakítania, hogy az esetről esetre összhangba hozható legyen az EJEB ítéleteivel.

Az 564/19. ügyben az előterjesztő magyar bíró nagy győzelme – de a C-210/06. *Cartesio* óta nem újdonság – az, hogy megerősítettett: az eljáró bíró szuverén egy előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére vonatkozó döntésében. Hasonlóképpen ezt a szuverenitást fenyegeti az EUB megállapítása szerint az, ha az előterjesztő bíróval szemben hivatali felettese fegyelmi eljárást kezdeményeznek. Más kérdés, hogy az EUB elfogadhatatlannak ítélte a nemzeti bírónak egy olyan kérdését, az OBH elnöke jogszerűen töltheti-e be egy bíróság elnöki tisztét a pályázati eljárás megkerülésével, ideiglenes megbízással. Szintén elfogadhatatlannak bizonyult egy másik előterjesztett kérdés is, hogy ti. fenyegeti-e Magyarországon az igazságszolgáltatás függetlenségét egy olyan javadalmazási rendszer, amely az azonos beosztással rendelkező ügyészekhez képest a bírák számára alacsonyabb javadalmazást ír elő.

A C-288/12. sz. ügy sem a magyar igazságügyi vagy alkotmányos rendről szól. Az EUB ugyanis ítéletében az uniós adatkezelési irányelv megsértését állapította meg. A C-286/12. és a C-288/12. ügyekben a közvélemény számára korán nyilvánvaló lett, hogy Magyarországon súlyos jogállamisági problémák merültek fel, uniós hatóságoknak azonban máig nincs hathatós eszköze ezek rendezésére, mert csak az alapvető uniós szabadságokat és a harmonizált uniós jogot (ha van) értelmezhetik és alkalmazhatják. Mára kissé kiszélesedett az uniós hatáskör azzal, hogy az EU két tagállammal szemben is megindította az uniós szerződés 7. cikke szerinti eljárást, a Bizottság évente jogállamisági jelentéseket ad ki, és a Tanács a parlamenttel a tagállamok pénzügyi érdekeinek védelmével összefüggésben megalkotta a jogállamisági feltételekről szóló rendeletet is (bár az ezzel szemben megindított semmisségi eljárásban még nem született meg az EUB ítélete).

Kim Lane Scheppele úgy állítja be, mintha a Bizottság vagy az EJEB erőteljesebben is felléphetett volna Magyarországgal szemben a jogállamisági problémák miatt, állításának helytállósága azonban nem igazolható. Az EU eredetét tekintve egy bővített szabadkereskedelmi megállapodás, az EJEB pedig csak állampolgári panaszok esetén járhat el, és csak a konkrét panaszokat kivizsgálva tehet megállapítást az EJEE egyes cikkelyeinek megsértésére, de nem az érintett állam alkotmányos rendjére vonatkozóan. Ezek a nem hazai fórumok az esetek igen nagy részében teljes mértékben kimerítették a rendelkezésükre álló lehetőségeket.

A szerző által felhozott C-78/18. ügyben sem a magyar alkotmányos rend a jogvita tárgya, hanem az uniós tőkeszabadság és az EU Alapjogi Chartájának egyes rendelkezései, habár mindannyian tudjuk, hogy a civilek állami zaklatásáról volt szó. A C-821/19. ügyben az EUB menekültügyi technikai kérdésekről

rendelkezett, és a vonatkozó harmonizációs irányelv megsértését állapította meg, de a menekültekkel szemben szervezett állami üldözés és gyűlöletkampány kérdésében az EUB nem nyilvánított (mert nem nyilváníthatott) véleményt. A Magyar Keresztény Mennonita Egyház és társai kontra Magyarország ügyben (2014. április 8.) az EJEB az EJEE vallásszabadságról szóló 9. cikkének a megsértését állapította meg, de az állam és egyház elválasztásának alkotmányos kérdéseibe az EJEB nem szólhatott bele.

A korrupcióval kapcsolatban a szerző hivatkozik arra, hogy a Bizottság visszatartja az ún. helyreállítási alaphoz (Helyreállítási és Ellenálló-képességi Eszköz) származó kifizetéseket, figyelemmel arra, hogy a Bizottság az érintett tagállam esetében az uniós források fogadásával kapcsolatos rendszerszintű problémákat lát. Uniós pénz visszatartása nem tekinthető ugyan jogi eszköznek, de hatékonyságához sokan nagy reményeket fűznek. Ezek egyelőre egyáltalán nem váltak be, mert a magyar állam obskúrus forrásokból hiteleket vett fel, így a kormány nyugodtan finanszírozhatja tovább korrupciógyanús projektjeit a maga belátása szerint. Nem arról van szó, amiről Kim Lane Scheppele említést tesz, hogy ti. az uniós *„csökkentheti azon tagállamok támogatását, amelyek jogsértései veszélyeztetik az európai uniós forrásokat”*, mert a Bizottság nem csökkenthet támogatásokat, hanem csak visszatarthatja a mondott alaphoz forrásokat, amíg nem születik a Bizottság és a tagállam között megállapodás (utána pedig a megállapodást a Tanács hagyja jóvá).

Uniós jog a maga helyén

Az uniós jog és az alkotmányos identitás viszonyának Kim Lane Scheppele által szintén felvetett kérdése sokfordulós szakpolitikai viták tárgyát képezi. A szerző által hivatkozott alkotmánybíróági határozatokból kategorikus megállapítások (mint például hogy az Alkotmánybíróság megvédte Orbán harcos ellenállását, és kötelességtudóan óvta az EU-t a Magyarország homogén lakosságába való beavatkozástól) nem olvashatók ki (l. erről: *ÉS*, 2022/2., január 14.). Az Alkotmánybíróság továbbá nem *„küldhet előterjesztést”* az EUB-nak, előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményeznie ugyanis csak rendes bíróságnak van joga. Az még nagyobb képtelenség, hogy az országgyűlés fogalmazhatna meg kérdéseket, amelyekre választ szeretne kapni az EU Bíróságától, az alkotmányos dialógus szereplői ugyanis a tagállami bíróság és az EUB.

A szerző által hivatkozott 4907/18. Xero Flor- (2021. május 7.) ügyben arról van szó, hogy az EJEB megállapította az EJEE tisztességes tárgyaláshoz való jogról szóló 6. cikkének a megsértését, az ügyben továbbá kétségek merültek fel az egyik eljáró bíró megválasztásának jogszerűségével kapcsolatban. Mivel a vállalkozás kérelmeit lengyel igazságügyi fórumok nem voltak hajlandók érdemben tárgyalni, megsértették a felperes tisztességes eljáráshoz való jogát. Nem érthető, hogy mi következik ebből az ítéletből a magyar Alaptörvény és a kétharmados törvények megváltoztathatóságára vonatkozóan. Jó, ha tudjuk, hogy az uniós hatóságoknak nincs általános felhatalmazásuk, a Bizottság pedig csak egyedi ügyekben tud jogsértési eljárást indítani, és akkor is csak a konkrét tagállami joggyakorlat az uniós joggal való összeegyeztethetőségének a kérdését vetheti fel a tagállammal folytatott egyeztetés során.

A kétharmados törvények egyszerű többségű parlamenttel történő megváltoztatásának alkotmányos problémája nemhogy nem áthidalható az uniós jogra való hivatkozással, hanem ellenkezőleg: egy legalitást nélkülöző rezsimváltás alááshatná az új magyar kormány legitimitását és demokratikus arculatát, sőt, a jogállami normák megsértése miatt akár uniós jogi szankciókkal is kellene számolni. Egy új kormány kényszer szülte alkotmányvétsége éppen hogy nem igazolható, hanem elmarasztalható uniós jogi nézőpontból.