

Európa és a magyar Alaptörvény: különbségek, várható problémák

Kolláth György

2011.05.11.

Független, bíráló analízis

Független, de nem semleges analízis ez az összeállítás. **Célja**, hogy európai tükörben szemléltesse a 2011. április 25-én aláírt és kihirdetett, ezért ettől kezdve érvényes, de csak 2012. január 1-étől hatályos - számmal nem rendelkező / *Lásd: 61/2009.(XII. 14.) IRM rendelet a jogszabály-szerkesztésről!!* -, más elemében sem szokványos, alkotmányt megjelenítő, Alaptörvény nevű új magyar jogszabályt. Magyarországon a közjogi szakma meghatározó többsége kezdettől fenntartásokkal illetve az alkotmányozás felismerhetetlen forrásait, indítékait és kapkodó előkészületeit. Bírálta szakmai megalapozatlanságát, a benyújtott mű egyoldalúságát, gyenge minőségét, ötletszerű változásait és visszalépéseit, valamint elfogadásának módját és végeredményét.

Elemzésem is alapvetően kritikus szemléletű. **Optikája**: olyan feldolgozás készüljön, amely az Európai Parlament reprezentánsainak lényegi egybevetést nyújt az Alaptörvény (AT) speciális mérlegéről, amely részben az uniós joggal, részben az EP képviselők saját nemzeti és uniós tapasztalataival szembesíthető. **Metodikája: 12 pontba szedett kiinduló vitaalap és prezentáció**, amely kint előmozdíthatja a magyar törvény elemzését, uniós jogi kontrollját, itthon pedig annak legalábbis a média-törvényhez hasonló korrekcióját, illetve az Alaptörvényre épülő további nemzeti jogalkotás jobb, tisztább európai megfelelőségét. Ez a módszer kerüli a hosszú levezetések, a tételes argumentációt. Ennek az összegezésnek a háttérében a szerző több nyilvános, magyar nyelvű közjogi szakmai munkája áll. Részletes forrás-munka blokk nem kapcsolódik ide, de az említett háttér-tanulmányok hozzáférhetők, letölthetők a www.kollath.com honlapról.

Uniós jogi összhang: 12 hibapont?

Tizenkét jelzés és kritikus megállapítás, főleg uniós szemüvegen keresztül

1) **Legalább négy számottevő hiány, mulasztás** hozhat felszínre hibát az Alaptörvény mérlegre tételekor. **Az első** uniós jogi hiátust feltételező megjegyzés talán nem 100 %-os, de elgondolkodtató. Nincs nyoma annak, hogy **uniós jogi összhangra utaló §-blokk** zárna az Alaptörvényt (a továbbiakban: AT-t), és annak sem, hogy az AT indokolása **elemzéssel és magyarázattal szolgálna adekvát EU-jogi kapcsolódásokról**. A kötelezettség főszabálya ez: „Ha a jogszabály tervezete vagy annak valamely rendelkezése uniós jogi aktusnak való megfelelést valósít meg, ezt az uniós jogi aktusokra való hivatkozást tartalmazó jogharmonizációs záradékban meg kell állapítani.” A főszabállyal ellentétben nem kell jogharmonizációs záradékot alkalmazni, ha „a) az uniós jogi aktus valamely rendelkezésének való megfelelést egy átfogó kódex alapelvi szintű vagy általános rendelkezése biztosítja, vagy b) a jogalkotási szükséglet az Európai Unió Bíróságának a határozatából következik, kivéve, ha a határozat jogértelmezése következtében valamely uniós jogi aktusnak való megfelelés biztosítása érdekében kell jogszabályt alkotni.”

Dilemma: nem evidencia, hogy a fenti szabályokat egy alkotmányra is alkalmazni kell, bár az Unió **Alapjogi Chartája lehetne olyan döntő igazodási pont, amely ilyenfajta megfelelést és megjelenítést indokolt volna.** /A Charta hatálya a III. szemelvényben!/

Ha az Unió komolyan veszi...

Egyelőre a magyar kormány által, szűk körre felkért **Velencei Bizottság (V.B.)** sem jutott el odáig, hogy teljes feldolgozást készítsen vagy kapjon az EU és a honi törvény ütköző, kritikus pontjainak egészéről. Egy V.B. által történő vizsgálat és értékelés úgy is történhetnék, hogy azt a testület magyar tagja, az AB elnöke, Dr. Paczolay Péter úr indítványozza. Alkotmány esetében végképp a napi politikán felül álló érdek, hogy tárgyilagos vizsgálat és szükség szerint megalapozott, időtálló korrekció történjék. Ez főként elvi súlyú feladat, már, **ha az Unió a saját normáit, értékeit és precedenseit komolyan veszi** (Lásd *a mellékletben foglalt szemelvényeket!*). Kevés a közjogi kikényszeríthetőség normája és eszköze az EU oldalán, és sajnálatos az is, hogy az EU-klauzula még mindig gyöngye magában az AT-ben is. Mintha az lenne a fontos, hogy senki ne szóljon bele honi ügybe, nem pedig az, hogy a legjobbat hozzuk ki a rendszerből.

Ugyanilyen, de **az Unión kívüli, nemzetközi** /pl. ENSZ, ill. egyezség-okmánybeli/ vállalásokat alapul vevő **analízis sem készült**, holott ENSZ felsővezetői érdeklődés és aggodalom e tárgyban megnyilvánult. **Semmilyen alkotmányossági kontrollmunka sem** társult a normaszöveghez, tehát pl. nem igazolható, hogy a demokratikus jogállamiság számos honi és külhoni kritériuma az AT-t félmjelzi. Végül: habár szakpolitikák is idegen, a jövőt korlátozó elemként megjelennek az AT-ben, **mégsem készült a várható társadalmi és a közgazdasági kihatásokról tanulmány**. Az AT megfelelő előkészítettsége, megalapozottsága így **a normális megoldás felét sem éri el**. Szorgalmazni érdemes a fentiek pótlását: nem elsősorban európai, hanem honi érdekből. Az elmaradások ui. az ország politikai, állami és jogi stabilitásának réseivé, egyben a kritika és számon kérés tartós elemeivé válhatnak. Minimálisan elvárható, hogy az AT-ét végrehajtó, ún. sarkalatos törvények ugyanezt a hibát ne kövessék el. Gondok *ombudsmani, jegybanki vetületben* már érződnek.

Sarokkövek, demokrácia kritériumok

2)Az alkotmányozás nemzeti hatáskör, ám az uniós jog kötelező része felette áll a honi belső jognak. Ráadásul **az EU alapértékei önként vállalt, így ez okból elengedhetetlen sarokkövei, koordinátái és premisszái (volnának) a magyar alkotmánynak is.** Erre rádöbbsenteni talán itt az alkalom egy tagállamot közvetlenül, a többit közvetve. Ehhez a nagy merítésű munkához érő szakmai grémiumnak feladatul adható, hogy az **EU legfőbb, alapvető társulási dokumentumait, alapelveit és jogi biztosítékait vesse egybe a magyar AT-vel.** E vizsgálat eredménye két szinten lehet hasznos. Egyfelől abban, hogy konkrét muníció keletkezhet Magyarország számára még az AT hatályba lépése előtt annak felülvizsgálatára, egy II. lépcsőbeli EU-harmonizáció kikényszerítésére és megalapozására. Másfelől: egy valószínűleg gondokat is feltáró analízis utáni rendezés tanulságul szolgálhat az olyan tendenciákra nézve, amelyek önkényes kivételekben, kerülő utakban látnak megoldást, rombolva az uniós kohéziót. Miután mindez időigényes munkát jelöl, célul kell kitűzni, hogy legkésőbb az AT hatályba lépését szolgáló vegyes-átmeneti szabályok megalkotásakor egy jó minőségű, az uniós szervekkel koordinált, EU-kompetenciákat érvényre juttató szabályozás és indokolás pótolja az uniós összhang-teremtéssel kapcsolatos elmaradást.

Mikor, miután Strasbourg, Luxemburg

3) Az **AT Alapvetés című részének E. cikke az eddigi, elégtelen megoldást követve döntést hoz az uniós joggal kapcsolatos szuverenitás-megosztásról, közös hatáskör-gyakorlásról.** Látszanak nyitott kérdések, el nem kötött szálak. Legalábbis szakmai vitát generáló módon hiba az uniós joggal összefüggésben „nemzetközi szerződésről” értekezni. A többségi hazai jogi felfogás szerint az uniós jog se nem nemzetközi, se nem honi-nemzeti, hanem e kettő között helyezkedik el, speciális tartalomként és formaként. Nem oldja meg az AT azt a dilemmát sem, amely **a strasbourgi és a luxemburgi bíróság esetjogi döntéseinek, precedenseinek honi befogadását, követését illetné, mivel az E.) cikk (3) bekezdése általánosan kötelező magatartási szabály uniós megállapítására ad felhatalmazást.** Ám az **uniós bíróságok döntése nem normatív, s gyakran nem is magatartási szabályban ölt testet, hanem bár precedens-értékű, de egyedi.** Bizonytalanság van Magyarországon a tekintetben, hogy az Unió kötelező joga mikor, milyen előfeltételek nyomán, milyen eljárásban jut érvényre itthon, azután pedig az európai bíróságok (Strasbourg, Luxemburg) előtt. A bizonytalanság mérséklése céljából a jelen analízis végén, *a szemelvények között kivonatoljuk az ún. strasbourgi ítélezés honi kihatására vonatkozó jogtételeket.* Lényegük: az állam kötelezőnek tekinti a Bíróság végleges ítéletét abban az ügyben, amelyben fél volt. De bármely más-alanyú ügy bírósági döntése már nem ilyen, és olyan kötelezés sem születik Strasbourgban, amely a Római Egyezményt sértő jogszabály hatályon kívül helyezését hozná vagy közvetlenül kikényszeríthetné. Különböző feleket érintő ügyben született strasbourgi precedens tartalmának önkéntes átültetése a nemzeti jogba Európa-szerte nem kivételes, dicséretes.

Már és még visszamenőlegesen is lehet?

Sajnálatosan Magyarország jogalkotása 2010. II. felétől példát szolgáltatott arra, hogy európai alkotmányjogi axiómák alkotmánymódosítással és rá épülő törvénnyel megkerülhetők. Ergo hazai alkotmánybírósági törvény-megsemmisítés híján csak az uniós jogvédelem marad: esetleg több ezer egyedi ügyben. Nemzetközileg ismert, elrettentő példa erre az ún. II. 98 %-os különadót 5 évre visszamenőlegesen kivető jogszabály-köteg. Önkényes, pártpolitikai indítékú, szankcionáló karakterű, s mindebben **visszamenőleges jogalkotást az AT az erre vonatkozó ígéret ellenére a jövőre nézve (még)sem zár ki**. Uniós politikai és/vagy jogi ébresztőre van szükség, és az unió jogvédő hatóságainak nagyobb aktivitására.

4) Egyszerű - és bizonyos előző néppárti nyilatkozatokat cáfoló - **szemléltetés jelezhetné az Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: AC) és a magyar AT-nek a súlyos különbségeit. Egymás mellé téve megmagyarázhatatlan szemléletbeli és szövegszerű különbségek vannak** a két jogi dokumentum között. Nem megspórolható a közvetlen, tételes szemlézés, ezért ehelyütt csak 3 megjegyzés kap helyet. a) A Magyarország közreműködésével is készült (!) AC preambuluma magas minőségű, kiegyensúlyozott, egységesítő és lényegét illetően XXI. századi. Ezzel szemben a hazai fogyasztásra készült AT preambuluma (nomen est omen: Nemzeti Hitvallása) részrehajló, megosztó, ideológiájában kötelező és eklektikusan időszerűtlen: megpróbálja összeházasítani 1938-at 2011-gyel. Így az AC és az AT „üti egymást”: a közelítés nem az AC, hanem az AT reformja útján érhető el. b) Eredetileg egyáltalán nem szerepelt az AC tartalmi megjelenítése az AT-ben, majd külügyminiszteri ígéretre néhány eleme, kivonata mégis belekerült. A klasszikus szabadságjogi rész nagyobb problémát nem mutat, ellenben az AC-nak azon részei, amelyek XXI. századi nívókat jelölnének, döntő részben kimaradtak az AT-ből. c) Európai, emberi jogi és jogállami szempontból évszázadokat átívelő különbség van az AC alapjogi filozófiája és az AT szellemisége között. Nem csak természetjogi alapokon képzelhető el a polgár és a közhatalom kapcsolata.

Ki van kiért?

De *Európában, s az AC nyomán is axióma, hogy az alapjog nem az állam ajándéka, egyszersmind az utóbbi tetszése szerint korlátozható, elvehető, feltétel hozzárendelésével behatárolható engedménye. Hanem már létező, elidegeníthetetlen és sérthetetlen, államilag tiszteletben tartandó jogosultság. Nem pandantja, nem ellentétpárja, nem előfeltétele tehát az alapjog a –kötelezettség teljesítésének.* Nem kapcsolható e kettő úgy össze, ahogyan pl. az AT Szabadság és felelősség c. fejezete, majd több részletszabálya teszi. Az AT elvben és több cikkénél rosszul foglal állást e téren, ***nem tudván, hogy ki van kiért.*** Ennek a következtében leépülnek egyes alanyi jogok, és elmaradnak a polgárt a közhatalommal szemben védő garanciális, modern jogok is (lásd pl. AC 43-44. cikkek). Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy avíttas szellemiséggel Magyarország nem lesz képes – ha egyáltalán hajlandó – az AC-ben vállalt normákat valóra váltani. Alapjogi összehasonlítás tekintetében is tételes egybevetés kívánatos az AC és az AT között, figyelemmel az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlatára is.

5) Az Unióban ***a 26 másik tagország bármelyikének az alkotmánya karakterében, funkcióiban, stílusában és legitimitásában más, mint ami az AT.*** Ez az analízis nem kezdi kimazsolázni és ráolvasni X tagállam alkotmányának egyik-másik szabályát /előnyösen vagy hátrányosan/ a magyar AT adott normájára. Ez ui. rendszerint csőlátásból és preconcepcióból eredő magyarázkodás volna (láttuk ennek cinikus példáját a média-törvény körüli vitában). Az alkotmányjognak ui. kb. a fele írott norma, míg a másik része jogszokás, illemszabály, plurális, demokratikus hozzáállás és kölcsönös, jóhiszemű együttműködés. Egy § annak oka és háttere, élő gyakorlata nélkül csupán papírforma: önelégült mentségkeresésre jó, előre mutató új mintának gyakran hibás. Jobb eredményre vezethet az államok közös értékeinek, eredményeinek szembesítése az új, magyar szöveggel. (Például, ha a fenti ismérvek szerint összehasonlítanánk az AT-ét a Római Szerződéssel, avagy a „Szerződés egy Európai Alkotmány létrehozásáról /2003/” c. tervezettel is, az AT elbukna. Előbbiekben ui. van pozitív hajtóerő, míg a magyar AT főként hatalom-technikai szabálygyűjteményként a pártos jelent merevíténé meg, vetíténé ki évtizedekre.

2/3: bianco, konszenzus helyett

6) Az Unióban egy alaptörvény kiegyensúlyozott, konszenzusra törekvő, stabil és polgárbarát jog és hivatkozási-szabályozási alap. Értéktartalmú, de ideológiai, ill. pártalapon semleges: általánosan elismert normák és modern kihívások időtálló és igényes válaszainak foglalata. Futballhasonlat: nem klubcsapat dolgozik vele, hanem nemzeti válogatott alkalmas és méltó a megalkotására. Nem tobzódik az aktuális parlamenti kétharmad négy évre szóló erőfölényében. Ez a 2/3 ugyanis csak hatáskör, formai érvényességi szavazat-feltétel, de nem bianco felhatalmazás bármilyen távú, önérdekű, kirekesztő tartalmi szabályozásra. Az Unió demokrácia-kritériumai minőségi és nem mennyiségi jellegüknél fogva felülírják X tagállam alkotmány-elfogadásának arányszámát. A magyar AT e szempontból is elbukott.

7) Az AT hibái kiütkeznek, ha az alkotmányok *három fő funkcióját mércéül alkalmazzuk*. Ezek: a) *A hatalom-gyakorlás kiskátéja*: szervezeti, intézményi, működési alapokmánya – immár uniós keretben és kihatásban is. b) *Alapértékek, államcélok*, elvi-politikai fundamentumok /olykor egyenesen megváltoztathatatlan, örökérvényű normák/, mint üzenetek országnak-világnak magunkról. c) Az ember és a közhatalom kapcsolatának: az *emberi jogoknak és azok állami kezelésmódjának*, (rang)sorának az alaptörvénye, ide értve a jogvédelem biztosítékait is.

Az állam elsőrendű kötelessége?

Mindhárom vonatkozásban amorf, fogyatékos a hazai AT. Ad a) Az AT politikai intézmény-rendszere, kompetencia megosztása kontinentális módon parlamentáris. De a kielégítő strukturális kép - jóhiszemű, korrekt együttműködés híján, ugyanakkor hatalom-koncentráció igyekezet révén – a Patyomkin-kulisszára emlékeztet. De jure köztársaságban érlelődnek de facto császárság torzói. Lopakodó bonapartizmus diktál. Ad b) Alulreprezentáltak, egyben súlyosan divergálóak és múltba nosztalgiával visszatekintők az AT alapértékei, alkotmányos minőség-jegyei, államcéljai. Ad absurdum a szomszéd-államokat sértő nacionalizmus is fellelhető. Az 1000 éves államiság vállalható, a Szent-koronás jogfolytonosság, a történeti alkotmány igazság-tétele ártó babona. Ad c) Európa demokratikus jogállamaiban az alapjogok tiszteletben tartása és védelme az *állam elsőrendű kötelessége*. Durva visszalépések sorjáznak a mai alapjogok helyén a „védi”, törekszik” garancia-nélküli államcéljaival.

8) Érdemes figyelni arra, hogy az AT még akkor is, amikor Európa-szerte ismert **kategóriákat, fogalmakat, jogelveket intézményesít, néhol azt lerontott, eltorzított, önző tartalommal, rosszhiszemű módon teszi**. Mindössze néhány, egybefüggő tényezőt emelek ki: **egyfajta feltétlen közjogi staus quo intézményesítését, a hatalom-megosztás későbbi, romló sorsát és az államszervezet egyes független elemeinek, posztjainak erózióját**. **Pozícióink sérthetetlenek, akár túl is élnek minket, legjobb az egészet olcsón megúszni - karakterű szemlélet uralja az AT nyomán megszilárduló honi szisztémát.**

Új kormány, parlament: aknaveszély!

Alkotmányos elv, hogy a többség (túl)hatalmát kell korlátozni, ellensúlyozni és ellenőrizni: intézményes keretek, kontroll-formák, ciklus időtartam stb. meghatározásával, és nem fordítva. Már a 2010. II. félévétől megtörtént szervezeti és személyi döntések, pártfüggő személyek 9-12 évi ciklusidejű tisztségviseléseinek Európában elfogadhatatlan kivételeit adják. Valójában a végrehajtó hatalomtól, a pártpolitikától független szervezetek és tisztségek garanciálisan azt szolgálnák, hogy önkényre hajló, ellenőrizetlen túlhatalom ne képződjék. Miután itt kész helyzet képződött, EU-s szinten tárgyalni arról érdemes, hogy mi legyen a korrekció mértéke, módja, időfaktora.

Az AT-ben **aláaknázzák a terepet az eljövendő parlamentek, kormányok számára.** Szabad, fair választásokban hívő, versenyképes, felelős, elkötelezett demokrata Ház így nem bánik el senkivel, alkalmasint akár későbbi önmagával. Nem teheti meg, hogy az országot többé-kevésbé kormányozhatatlanná tegye. Egy rendes demokrácia állama 3 minőségben működik: a.) *fellép közhatalomként*, b.) *pénzt juttat közfeladatokra, gazdaként, tulajdonosként, közgazdaságilag befolyásol, pályáztat, ösztönöz*, c.) *valamint politikai partnerként együttműködik, színteret ad és szolgál.* A három jelleg kiegyensúlyozott, rugalmas összhangot kíván. Előre látható, súlyos közjogi válság forrása-tényezője lesz, hogy/ha a túltengő 2/3-os szavazati többség bizonytalansága, hiánya miatt képtelenség a törvényalkotással boldogulni. Kormányozni, és főként strukturális és egyéb, már így is megkésett reformokat végig vinni pénzügyi-szakpolitikai mozgástér nélkül is kizárt. A hatalom-megosztás, az átlátható, nyilvános, társadalmi kontroll alatt tartott közpolitika felborítása és egyirányúsítása a sérülékeny demokráciát végképp tönkre teheti.

Két alany volna: a parlament és a nép

A hatalommegosztásnak a közhatalmi szférában **7 alanya** van: *törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás, államfő, alkotmánybírászkodás, önkormányzatok, népi közvetlen hatalomgyakorlás*. Mindezek kölcsönhatásban együttműködve adják a fékek és ellensúlyok rendszerét. Megrendült, **az AT nyomán borul a szisztéma**. Benne 4 fő elem: a közvetlen, népi hatalom-gyakorlás, a bírói függetlenség /és abban az elmozdíthatatlanság/, az alkotmánybírászkodás és az önkormányzatiság lényege lúgozódik ki. A többinél - főleg a miniszterelnök szerepénél - a hatáskör és az érte viselt felelősség szakad el végletesen egymástól. Magyarországon egykamarás a parlament, így az Alkotmánybíróság már megtörtént és az AT nyomán következő elerőtlenítése az országgyűlés normatív politikai szabad-rablása előtt nyithat utat.

9) **A népszuverenitás** rossz megközelítése, s **a népi részvétel** lekezelése súlyos hibája az AT-nek. Elv, hogy minden hatalom forrása, kiinduló pontja és végcélja a nép, mely a szuverenitását közvetve és közvetlenül gyakorolja. Nem lehetne ennek alternatívája, ellentét-párja a Szent-koronatan. Nem lett volna szabad gyáván és retrográd módon korlátozni a népszavazást, elvenni annak egyes válfajait, valós eredményességi esélyét, szinte zárójelbe tenni annak alapjogát. E század technikailag, főként helyben a gyors, gombnyomásos, interaktív népi kérdés és döntés felé halad – másutt. Magyarországon azt sem sikerült érvényre juttatni, hogy az alkotmányozásnak két alanya van: az országgyűlés és a nép.

Közigazgatás: vissza a múltba!?

10) Az AT adós maradt egy EU-konform, modern közigazgatás megrajzolásával.

A pártállam diktatórikus képlete volt: a hatalom monolitikus és monopolisztikus. Elve a „demokratikus centralizmus”, plusz tervgazdaság és állam-központú érdekmérlegelés, a hatalom-megosztás tagadása. A többpártrendszerű, szabad választásokon nyugvó államgépezet megszilárdítása 20 év alatt nem sikerült: ebben előre lépés az AT nyomán sem várható. Testületi kontrollt lerázó centralizáció, kormányfüggő, ezért napi pártérdekkel és politikával átítatott szervek diszharmóniája a trend. Négyévenként totális személycsere folyik az elvben politika-semleges posztokon is. Nem sikerült rendezni a választásokon versengő politizáló és a stabil, törvénytisztelő, lojális hivatalnoki kar garantált különbözőségét.

Ellenkezőleg: nem teljesen orvosolt alkotmányértő intézkedés szólt az indokolás nélküli elbocsátásokról. Kevés racionalitás, így még kevesebb stabilitás érvényesült a permanens szervezeti módosítások alkalmával: mind a központi igazgatásban, mind helyi és területi szinten. Avítt területszervezési politika jellemzi az ország közigazgatási térképét. Ebben pl. az EU-kapcsolatok kulcs-eleme, a régió még az AT-ben sem kapott helyet. Az ötletszerű és hibásan személy-függő minisztériumi felállás a horizontális és vertikális kapcsolat-rend szétzilálását hozta, tartja fenn. Nosztalgikus kép(let)ek uralták az alkotmányozást: legyen-e visszatérés az 1000 éves vármegye-rendszerhez, álljanak-e vissza a járások? A különböző szintű és válfajú térségi együttműködések sem elvben, sem gyakorlatban nem kerültek középpontba. **Az európai jó kormányzás 5 fő elve: nyitottság, részvétel, elszámoltathatóság, hatékonyság, koherencia.** Egyidejűleg talán ha kettő lelhető fel.

Önkormányzatról helyhatóság

11) Megmagyarázhatatlan, hogy **miért bontja le az AT az eddig alkotmányosan védett autonómiával rendelkező helyi önkormányzatok decentralizált rendjét, és állít helyébe behatárolt jogokkal bíró, központilag felügyelt helyhatóságot.** Ehelyütt csak egy fő érv, szemléltetés adható. Eddig az Alkotmánybíróság az önkormányzati jogok természetét a népfelség elvéből vezette le: „*a helyi önkormányzás alapjoga a népszuverenitásból fakadó jogosultság*”. Ez nem csak alapjogi szisztéma, de kollektív jogi bázis is volt: avantgárd kiinduló ponttal természetjogi filozófiát követett. A választópolgárok közösségét megillető önkormányzás joga nem a hatalom adománya, hanem eleve létező népi jog és szabadság. Így azt a parlament el sem veheti, meg sem nyirbálhatja tetszése szerint. /Megtörtént!/ Tétélesen felsorolt önkormányzati alapjogok - 8 elem – nyert 1990-ben alkotmányos megerősítést, kapott kiemelt védelmet. Radikálisan, gyökeresen, a népszuverenitást megsértve, csonkítva keletkeztek új AT-szabályok. **31. cikk:** „(1) Magyarországon a helyi közügyek intézése és a közhatalom gyakorlása **érdekében** önkormányzatok működnek. (2) A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat **sarkalatos törvény határozza meg.**” Műhiba itt az „**érdekében**”: azt sugallja, hogy csupán célhoz kötött, eleve behatárolt önkormányzatiság lehet ezután. Ez más világkép, durva visszalépés ahhoz képest, amit decentralizációnak, hatékony kormányzásnak hívnak. A helyi önkormányzati rendszernek volt egységes, modern filozófiája. Az alaptörvényi változásnak nincsen (ha mégis keresnénk, azt találnánk, hogy ebből elég, túl önállóak, nyakasak, követelőzők és drágák az önkormányzatok, ideje lenyesni a szárnyukat). Elvi bázis az Európai Önkormányzati Charta volt, annak kulcsszava pedig a devolúció. Utóbbi érvényre juttatja a decentralizált hatalom-gyakorlás előnyeit, valóságos helyi közhatalmat intézményesít, ezzel a központi kormányzatot tehermentesíti. Átfogó helyi felelősséget keletkeztet, esélyt ad a helyi erőforrások, célok, igények, közreműködések, érdekek bekapcsolódására, a helyi demokrácia kibontakozására. Azonos irányba indult el 20 éve az ország, és benne, vele együtt a helyi társadalom: a demokratikus jogállamiságból is leszűrhető, vertikálisan is érvényes hatalom-megosztás útján. Ennek vége!

Két horrorisztikus jogi mérce

12) Zárásul **két unikális AT-normát** jelzek. A plurális demokráciától és a törvények uralmát kiteljesítő jogállamtól idegen, káros, szakmailag kétes, mégis **jogpolitikai fundamentummá tett két kötelező alaptörvényi mankó szabja meg a jogalkalmazás értelmezésének és irányainak menetét.** Abszurdum, hogy az AT R) cikkének (3) bekezdése a mindenkire kötelező érvényű, monopolizált alkotmánybíróági értelmezés helyett kimondja: „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni”. Ez immár nem jogi kötőerő nélküli, ünnepélyes bevezető, hanem előírás. Ebből a kötelező érvényű mondatból a vallástalanság tilalma, a jobbagység visszaállítása, avagy egy szoft irredentizmus egyaránt kiolvasható.

Még tömegesebb, ezért súlyosabb kihatása lehet az AT 28. cikkének, mely egy szakmailag idegen és inkompetens, ám a jogalkalmazást végző közhatóságok számára a törvényen felül mégis kötelező zsinórmértéket állapít meg:

28. cikk „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

Szemléltető részletek, korrelációk

Amint jogi követelménnyé válik a 28. cikk jogalkalmazást kalodába záró szabálya, már hiába nyerne a fél egy perben a szaktörvény szerint. Azt meggátolhatná neki a jogszabály „célja”, az „Alaptörvénnyel való összhang” köde, a „józan ész” előírt kritériuma, az „erkölcsösség” 2010. nyara óta ismert alakzata, végül a „gazdaságos cél” parancsa. Mindezeket a bírónak ab ovo kell döntő jogi prioritásként érvényre juttatni, még akkor is, ha az adott jogi norma illetően értelmezése eleve kétséges. Ezek egyenként vagy együttvéve **kizárhatják, hogy az egyén az állammal szemben pert nyerjen.** Két megjegyzés: a) mi a viszonya mindennek az európai emberi jogi, de honi általános jogi mércét is adó „fair eljárás” követelményéhez, b) mire vezet, hogy mindezek után – szemben az uniós gyakorlattal – **továbbra sincs módja a polgárnak az inkorrekt norma-alkotással neki kárt okozó közhatalmat sikerrel perelni?**

Szemelvények európai alkotmányossági döntésekről, elvekről és kihatásaikról

I.A *Flaminio Costa kontra E.N.E.L.* esetben hozott döntésében a Bíróság Római Szerződéssel alkotott jogrendszerrel kapcsolatban azt állapította meg, hogy a közönséges nemzetközi szerződésekkel szemben a Római Szerződés saját jogrendszerét hozott létre, amely a szerződés hatálybalépésével a tagállamok jogrendszerének integráns részévé vált, és amelyet a bíróságai alkalmazni kötelesek. Kimondta továbbá a döntés, hogy a Közösség határozatlan időre történt létrehozásával - ami együtt járt saját jogalanyisága, jogképessége, nemzetközi képviseleti képessége, illetve elsősorban valódi hatalmának megteremtésével (amely utóbbi meghatározott területeken az állami hatásköröknek a Közösségre történő átruházásából, illetve a tagállamok szuverenitásának önkorlátozásából ered), a tagállamok a jog olyan területét hozták létre, amely egyaránt kötelezi őket és polgáraikat. További fontos megállapítása a határozatnak, hogy a közösségi jog nem csupán a korábban, hanem az utóbb keletkezett nemzeti jogszabállyal szemben is elsőbbséget élvez.

Európai precedensek

Az Európai Bíróság az *Olasz Köztársaság Kormánya kontra EGK Bizottsága* ügyben pedig azt jelentette ki, hogy a közösségi joggal szemben semmiféle belső szabályra nem lehet hivatkozni. Ez a jogelv tehát annak megerősítését jelenti, hogy *végső soron a közösségi jog akár a tagállamok alkotmánya felett is áll.*

Az Európai Bíróság a *Simmenthal II* (1978) esetben kijelentette, hogy a közösségi jogot – hatáskörének keretei között – alkalmazni hivatott nemzeti bíróság köteles biztosítani e szabályok teljes érvényesülését. Szükség esetén – saját hatáskörénél fogva – eltekintve a nemzeti jogszabályok mindazon rendelkezésének alkalmazásától, amelyek ellentétben állnak a közösségi jog szabályaival, legyenek bár későbbiek, mint ez utóbbi, és minderre anélkül jogosult, hogy kezdeményeznie kellene, vagy meg kellene várnia, hogy a nemzeti jogszabályt előzetesen, jogalkotási vagy bármely más alkotmányos eljárás útján megsemmisítsék. Az értelmezési kötelezettséget az Európai Bíróság – többek között – a *Von Colson v. Land Nordrhein-Westfalen* ügyben állapította meg: a nemzeti bíróságok a közösségi joggal összhangban kötelesek értelmezni a belső jogot.

II.A strasbourgi bíráskodáshoz: az 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről - **kivonatok** 1. Cikk - Kötelezettség az emberi jogok tiszteletben tartására

A Magas Szerződő Felek biztosítják a joghatóságuk alatt álló minden személy számára a jelen Egyezmény I. fejezetében meghatározott jogokat és szabadságokat.

Kötelezőnek tekintik?

13. Cikk - Hatékony jogorvoslathoz való jog

Bárkinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg. E

17. Cikk - Joggal való visszaélés tilalma

Az Egyezmény egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az bármely állam, csoport vagy személy számára jogot biztosítana olyan tevékenység folytatására vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely az Egyezményben foglalt jogok és szabadságok megsértésére vagy pedig az Egyezményben meghatározottnál nagyobb mértékű korlátozására irányul.

18. Cikk - Jogkorlátozás alkalmazásának megszorítása

A jelen Egyezményben említett jogok és szabadságok korlátozásait nem lehet más célra alkalmazni, mint amelyre elő vannak írva.

Ezek az AT-ben is elférnének...

46. Cikk - Az ítéletek kötelező ereje és végrehajtása

1. A Magas Szerződő Felek vállalják, hogy magukra nézve kötelezőnek tekintik a Bíróság végleges ítéletét minden ügyben, amelyben félként szerepelnek.

2. A Bíróság végleges ítéletét el kell juttatni a Miniszteri Bizottsághoz, amely ellenőrzi annak végrehajtását.

Charta-hatály

III. Szemelvény és kivonat az Alapjogi Charta hatályáról

1. Nyilatkozat az Európai Unió Alapjogi Chartájáról

Az Európai Unió Alapjogi Chartája, amely jogilag kötelező erővel bír, megerősíti az alapvető jogokat úgy, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, és ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományyaiból erednek. **A Charta nem terjeszti ki az uniós jog alkalmazási körét az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésben meghatározott hatásköröket és feladatokat.**

2. számú melléklet a 2007. évi CLXVIII. törvényhez

AZ EURÓPAI UNIÓ ALAPJOGI CHARTÁJA

(Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság által 2007. december 12-én az Európai Unió Alapjogi Chartájaként ünnepélyesen kihirdetett szöveg)

51. CIKK Alkalmazási kör

(1) E Charta rendelkezéseinek címzettjei - a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével - az Unió intézményei, szervei és hivatalai, **valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.** Ennek megfelelően saját hatáskörükben és a Szerződésben az Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül tiszteletben tartják az ebben a Chartában foglalt jogokat és betartják az abban foglalt elveket, valamint előmozdítják azok alkalmazását.

(2) Ez a Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésben meghatározott hatásköröket és feladatokat.

Mikor és kire nézve kötelező?

VII. CÍM - A CHARTA ÉRTELMEZÉSÉRE ÉS ALKALMAZÁSÁRA VONATKOZÓ ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK

Magyarázat az 51. cikkhez - Alkalmazási kör

Az 51. cikk célja a Charta alkalmazási körének meghatározása. Világosan kimondja, hogy a Charta a szubszidiaritás elvével összhangban elsősorban az Unió intézményeire és szerveire vonatkozik. Ezt a rendelkezést az Európai Unióról szóló szerződésnek az Uniót az alapvető jogok tiszteletben tartására kötelező 6. cikke (2) bekezdésére, valamint a kölni Európai Tanács által adott mandátumra figyelemmel dolgozták ki. Az intézmény kifejezést a Szerződések határozzák meg. A Szerződésekben jelenleg alkalmazott szervek és hivatalok kifejezés a Szerződések vagy a másodlagos jog által létrehozott valamennyi szerv megjelölésére szolgál (lásd pl. az Európai Unió működéséről szóló szerződés 15. és 16. cikkét).

A tagállamokat illetően a Bíróság ítélkezési gyakorlatából eredően egyértelműen következik, hogy az alapvető jogok tiszteletben tartásának uniós összefüggésben való előírása csak abban az esetben kötelező a tagállamokra nézve, amennyiben azok az uniós jog alkalmazási körében járnak el (a Bíróságnak az 5/88. sz. Wachauf-ügyben 1989. július 13-án [EBHT 1989., 2609. o.] az ERT-ügyben 1991. június 18-án [EBHT 1991., I-2925. o.]) és a C-309/96. sz. Annibaldi-ügyben 1997. december 18-án hozott ítélete [EBHT 1997., I-7493. o.]). Legutóbb a Bíróság a következőképpen erősítette meg ezt az ítélkezési gyakorlatot: Továbbá emlékezni kell arra, hogy az alapvető jogoknak a közösségi jogrendben biztosított védelméből eredő követelmények a tagállamokra is kötelező érvényűek, amennyiben azok közösségi szabályokat hajtanak végre ... (a C-292/97. sz. ügyben 2000. április 13-án hozott ítélet [EBHT 2000., I-2737. o., indokolás: 37. pont]). Természetesen ez a szabály, ahogyan az a Chartában szerepel, a központi hatóságokra és a regionális vagy helyi szervekre, valamint a közjogi szervezetekre egyaránt vonatkozik, amennyiben azok uniós jogot hajtanak végre.

Ha a tagállam az uniós jogot hajtja – végre!

A (2) bekezdés, az (1) bekezdés második mondatával együtt megerősíti, hogy nem tartozik a Charta hatálya alá a Szerződések által az Unióra ruházott hatáskörök és feladatok kiterjesztése. Ez a szubszidiaritás elve logikus következményeinek, valamint annak a kifejezett megjelenítése, hogy az Unió csak olyan hatáskörrel bír, amelyeket átruháztak rá. Az Unióban biztosított alapvető jogok csak a Szerződésekben meghatározott hatáskörök összefüggésében bírnak hatással. Következésképpen az (1) bekezdés második mondata alapján az Unió intézményei számára a Chartában lefektetett elvek előmozdítására irányuló valamely kötelezettség csak ugyanezen hatáskörök keretein belül merülhet fel.

A (2) bekezdés ugyancsak megerősíti, hogy a Charta nem nyújt lehetőséget arra, hogy az uniós jog alkalmazási körét az Uniónak a Szerződések által meghatározott hatáskörein kívülre is kiterjesszék. A Bíróság az uniós jog részeként elismert alapvető jogok tekintetében már megfogalmazta ezt a szabályt (a C-249/96. sz. Grant-ügyben 1998. február 17-én hozott ítélet [EBHT 1998., I-621. o.] indokolásának 45. pontja). Ennek a szabálynak megfelelően az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkében a Chartára történő utalást természetesen nem lehet önmagában az uniós jog végrehajtásának tekintett tagállami fellépések kibővítéseként értelmezni (az (1) bekezdés, illetve a fent említett esetjog értelmében).