

„ÚTON A GLOBÁLIS ALKOTMÁNYOSSÁG FELÉ?”

CHRONOWSKI NÓRA

Halmi Gábor:

Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció

Az alkotmányos eszmék migrációja

L'Harmattan, Budapest, 2013. 222 oldal, 2400 Ft

A globalizáció alkotmányjogi hatásaira Halmi Gábor már 2010-ben felhívta a figyelmet egy kiváló esszében a szuveren.hu oldalon.¹ Örömteli tény, hogy az ezt követő két évben a tanulmányt monográfiává fejlesztette, olyan szakkönyvvé, amely átfogóan dolgozza fel és magyar nyelven is elérhetővé teszi az alkotmányjog-tudomány egyik legkurrensebb problémakörét.² A szerző az emberi jogok nemzetközileg elismert szakértője, az ELTE Társadalomtudományi Karának professzora, az utóbbi években a Pincetoni Egyetem, valamint a Transatlantic Academy vendégkutatója. A téma egyébként az 1990-es évek óta számos külföldi jogtudóst foglalkoztat,³ s a szakmai eszmecserét elősegíti például a comparativeconstitutions.org weboldal, vagy a 2012 márciusában elindított *Global Constitutionalism* című folyóirat.

A globális alkotmányosság és a globalizálódó alkotmányjog koncepciójának térnyerése egyrészt azon alapul, hogy az alkotmányosság univerzális értéként ismerhető el, másrészt a globalizáció szükségyszerűen hat az alkotmányjog területén is. A koncepció megragadható egyrészt a nemzetközi jog felől, amikor is a nemzetközi jog alkotmányosodására utal.

1 ■ Halmi Gábor: Alkotmány és globalizáció. <http://szuveren.hu/vendeglap/halmi-gabor/alkotmany-es-globalizacio> (Letöltve 2010. 12. 10.)

2 ■ A magánjog szemszögéből vizsgálódik Francesco Galgano *Globalizáció a jog tükrében* c. könyvében (HVG–ORAC, Bp., 2006.). A globalizáció emberi jogi kockázatait filozófiai megközelítésben Szabó Gábor mutatta be: *Szétszakadó világunk* c. könyvében (Publikon, Pécs, 2010.).

3 ■ David S. Law – Mila Versteeg: *The Evolution and Ideology of Global Constitutionalism*. Washington University in St. Louis, School of Law, Faculty Research Paper Series, Paper No. 10-10-01 (2010.); Zachary Elkins – Tom Ginsburg – James Melton: *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge University Press, Cambridge, 2009.; Vikram David Amar – Mark V. Tushnet (eds.): *Global perspectives on constitutional law*. Oxford University Press, New York – Oxford, 2009.; Bruce Ackerman: *The Rise of World Constitutionalism*. *Virginia Law Review*, 83 (1997), 771–797. old.; Heinz Klug: *Constitutional Transformations: Universal Values and the Politics of Constitutional Understanding*. In: Charles Sampford – Tom Round (eds.): *Beyond the Republic. Meeting the Global Challenges to Constitutionalism*. The Federation Press, Leichhardt, 2001. 191–204. old. További pél-

Másrészt az alkotmányjogi megoldások (*constitutional design*) empirikus kutatását készíti elő, amely a világ alkotmányait elemzi, létrehozásuknak, tartalmuknak és értelmezésüknek az időbeli fejlődésére is figyelemmel.⁴ A globalizálódó alkotmányosság dinamikus folyamatában az univerzálissá váló elvek a nemzeti megoldások közvetítésével épülnek be az alkotmányos gyakorlatba, ahol a partikularizmus korlátjaként jelennek meg.⁵ Halmi monográfiája túlnyomórészt a második megközelítést alkalmazza, lévén elsősorban alkotmányjogász, ám azért is, mert álláspontja szerint a „reális globalizálódásban” kulcsszerepe van a nemzeti bíróságok külföldi és a nemzetközi jogra nyitott alkotmány- és jogértelmező tevékenységének (204–205. old.).

Az irányzat az alkotmányjogi összehasonlító módszer elfogadásán és az összehasonlíthatóságot kiaknázó mérések, adatok statisztikai feldolgozásán alapul.⁶ Halmi könyve azonban rámutat, hogy az „alkalmazott” összehasonlító alkotmányjog egyelőre nem általánosan elfogadott. Az első megközelítés követői szerint a módszer nem alkalmazható, mert az alkotmányoknak sem a problémái, sem a megoldásai nem azonosak az egyes országokban. A második álláspont hívei elfogadják a problémák hasonlóságát, de fenntartják, hogy a megoldások különbözősége miatt ennek a módszernek haszna korlátozott. A harmadik, elfogadó nézet szerint az alkotmányjogi problémák és megoldásaik lényegileg azonosak világszerte (127–128. old.). A nemzeti bíróságok gyakorlatában az első és a második típusú viszonyulás dominál.

dákkal Halmi könyvének több mint 200 tételt számláló bibliográfiája szolgál.

4 ■ Antje Wiener – Anthony F. Lang – James Tully – Miguel Poiates Maduro – Mattias Kumm: *Global constitutionalism: Human rights, democracy and the rule of law*. *Global Constitutionalism*, 2012. 1. szám, 4–6. old.

5 ■ Klug: *i. m.* 192. old.

6 ■ Az összehasonlító alkotmányjogról lásd Petrétei József: *Jog-összehasonlítás és összehasonlító alkotmányjog*. *JURA*, 2004. 2. szám, 107–114. old.

7 ■ Adám Antal: *A posztmodernitásról és a posztdemokráciáról*. *Közjogi Szemle*, 2012. 1. szám 2. old.

8 ■ A kialakult helyzetet – G. O'Donnell és P. Schmitter nyomán, akik egyes, 1970-es, 1980-as évekbeli latin-amerikai rendszerek leírására használták – a találó *demokratúra* kifejezéssel írja le.

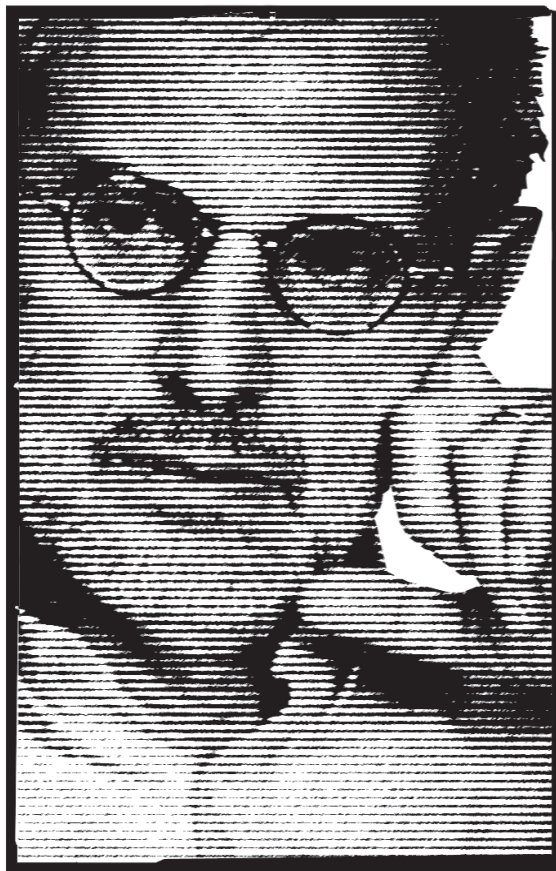
9 ■ Az összehasonlító jogtudomány megismerési eljárásairól lásd Petrétei: *i. m.* 108. old.

10 ■ Mark Tushnet: *The Inevitable Globalization of Constitutional Law*. Harvard Law School, Public Law & Legal Theory Working Paper Series, Paper No. 09-06, 5. old.

11 ■ A költségek ilyen üzleti-jogi viszonyokban mindenesetre alacsonyabbak, állapítja meg Tushnet: *i. m.* 6. old.

Halmi mindazonáltal – elismerve, hogy a nem liberális (kínai, orosz stb.) emberijog-felfogás befolyása különösen a nemzetközi szervezetekben egyáltalán nem gyenge, és hogy a globalizációval párhuzamosan érvényesül a „fordított globalizáció”, az excepcionalizmus, a partikularizmus trendje – hisz a liberális alkotmányosság egyfajta konvergenciájában. Avagy, Ádám Antal megfogalmazása szerint: „A posztmodernitás nagy kilengésű ingáinak újszerű tartalmú pólusaiként áll előttünk a[z ...] egyetemesedés, egységesülés és integráció folyamata, valamint az ezekkel mereven szemben álló fundamentalista, szeparációs, izolációs fragmentálódás vagy szegregálódás, [...] az elszigetelt, egymással és a nagy közösségekkel szemben álló kisközösségek kialakulása, az érdekek, a nézetek, a törekvések, a hagyományok, a vallások, a kultúrák, az életrendek stb. szerinti széttöredezettség (Zersplitterung), esetleg széthasadása (délimitment) a társadalomnak és a társadalmaknak.”⁷⁷

Halmi az egymásnak feszülő áramlatokból az univerzalizálódás és a nemzetköziesedés bizonyítékait igyekszik feltárni olvasói számára. A monográfia vezérmotívumaiként a „globális elvek kontra nemzeti szuverenitás” és a „nemzetközi emberi jogok kontra állami (alkotmány)jogi szuverenitás” jelölhetők meg, amelyek morális háttérében a holokauszt traumájából kinőtt emberi méltóság jogiasítása áll. A kötet első, terjedelmesebb része a nemzetközi jognak az alkotmányjogra gyakorolt hatását vizsgálja egyrészt az alkotmányozás, másrészt az alkotmányértelmezés terén. Ebben a részben Halmi folyamatosan reflektál a magyar alkotmányozás és alkotmánybíráskodás régebbi (rendszerátalakítás kori) és újabb („fülleforradalmi”) fejleményeire, és azokat a globális alkotmányosság koncepciója alapján értékeli jog- és politikatudományi szempontból. Alapállása a nem titkolt csalódás a magyar alkotmányos berendezkedés 2010 és 2012 közötti átalakítása miatt (13. old.),⁸ s gyakran visszatérő – bár csupán kifejezetten erre irányuló, külön szociológiai kutatás alapján megválaszolható – kérdése, hogy miért nem alakult ki az alkotmányos értékek nagyobb tisztelete Magyarországon. A kötet második, rövidebb része a nemzetközi jog alkotmányjogiasodásának egyik



halmazát tekinti át, a nemzetközi emberi jogok alkalmazásának helyzetét a nemzeti bíróságokon.

A módszer természetesen összehasonlító, de nem hiányzik a politikatudományi szintézis, az alkotmányjogi normatív megalapozás és rendszerezés, a kritikai elemzés, mint ahogy nem hiányoznak a részletes esettanulmányok sem.⁹

A monográfia egyik fontos tanulsága, hogy a formálódó globális alkotmányosságnak már körvonalazódik

– az összehasonlító jogtudomány eredményeit hasznosító – dogmatikája. Az alkotmányjog és az alkotmányosság globalizálódását több tényező inspirálja, amelyek talán fokozatosan előmozdíthatják az említett variációk és divergenciák csökkenését. Az egyik ilyen tényező a transznacionális bírói párbeszéd, amely az alkotmányossági ügyekben döntést hozó bírák formalizált személyes kapcsolattartásán alapul. Ennek eredményeként – ahogy Halmi is szemlélteti a német, a magyar, az indiai, az izraeli és a dél-afrikai alkotmánybíráskodás bizonyos eseteivel – az alkotmánybírói gyakorlat külföldi és nemzetközi joganyagokat használ az alkotmányjogi kérdések eldöntéséhez. Emellett említhető a transznacionális NGO-k hatása, amelyek beavatkoznak a belső alkotmányjogi konfliktusokba, előtérbe helyezve az emberi jogok univerzalista értel-

mezését. Szerepük esetenként csupán információs jellegű, néha viszont a nemzeti jogalkotók és bíróságok befolyásolására törekcsenek.¹⁰ Az is kimutatható végül, hogy a nemzetközi és transznacionális ügyekben, különösen az üzleti kapcsolatban együttműködő jogászok esetében nem pusztán előnyös a partnerek (más államok) jogrendszerének, azon belül alkotmányjogának ismerete, hanem ez az ismeret a kapcsolatokat alakító tényező is. A jogászok pedig az olyan kapcsolatokat és együttműködéseket preferálják, amelyek nagymértékben hasonló jogi (és alkotmányjogi) kereteken belül valósulnak meg.¹¹

Más – joggazdaságtani – megközelítésben az alkotmányossági konvergencia elméleti alapjai az alkotmányos tanulás, az alkotmányossági verseny és az alkotmányos konformitás. Az egymástól tanulás folyamatában az államok hajlamosak a bevált alkotmá-

nyos megoldások utánzására. A tőkéért és a képzett munkaerőért folyó verseny arra ösztönzi az államokat, hogy egymáséhoz hasonló alkotmányos garanciarendszert építsenek ki. A konformitás pedig azt jelenti, hogy az államok – a hazai és a nemzetközi elismerés érdekében – engednek az univerzális alkotmányos normák nyomásának.¹²

A közös jogi standardok (univerzálissá váló alapelvek) hálózateffektust¹³ eredményeznek, azaz a közös jogi rezsim alkalmazói élvezik az összeadódott „jogi tőke” előnyeit, ami az alkotmányjog területén is megfigyelhető. A széles körben elterjedt, jól működő alkotmányos megoldások alkalmazása egyrészt hozzáférést jelent a gazdag, közös alkotmányos (bírói) gyakorlathoz, másrészt – ezen túlmenően – az alkotmányos hálózat bővülése a globális békéhez és prosperitáshoz is hozzájárul.¹⁴ Az alapelvek univerzalizálódása (közös alkotmányos standarddá válása) korlátozza a partikuláris megoldásokat.¹⁵ Mindezek eredményeként – globalizációs tünetként – nemzeti és nemzetek feletti szinten egyaránt megfigyelhető (hosszabb távon pedig mérhető) az egyre intenzívebbé váló alkotmányjogi kölcsönzés, migráció vagy diffúzió.¹⁶ Az említett elnevezésekkel megjelölt folyamatban arról van szó, hogy az egyik ország választása megváltoztatja más országok választási lehetőségeinek típusait és számát. Az alkotmányozás (tervezetkidolgozás) időszakában – amely rendszerint intézményi bizonytalanság vagy nemzeti válsághelyzet esetén zajlik – különösen jellemző a nyitottság a külső hatásokra. A politikai döntéshozók – idő és információ hiányában – hajlamosak a máshol már működő, híressé vált megoldásokat választani.¹⁷ Az alkotmányos kölcsönzés/migráció az alkotmányértelmezésben is jelentkezik, és lényegileg külföldi alkotmánybírói döntések jogelveinek adaptálását jelenti adott országban felmerült alkotmányjogi esetekre.¹⁸

A könyvből leszűrhető dogmatikai áttekintés után térjünk rá Halmi vonalvezetésére. A koncepció a tradicionális szuverenitásdogma áttörése, mégpedig az első részben elsőként az alkotmányozó szuverenitásának – külső és belső – korlátait áttekintve. E téren figyelembe jön az alkotmányozás modellje, a nemzetközi standardok befolyása, regionálisan az európai transznacionalitás hatásai, s végül az alkotmányokba építhető vagy beleérthető örök klauzulák védelme, aminek ellentéte a korlátlan alkotmánymódosító hatalom.

Az alkotmányozásra gyakorolt nemzetközi befolyás a szerző szerint lehet közvetlen vagy közvetett. Az előbbi eset, amikor az alkotmányozás nemzetközileg megalapozott, azaz – jellemzően – válság után nemzetközi segítséggel alakítják ki az új alkotmányos berendezkedést. Az utóbbi lényege pedig az, hogy az alkotmányozó hatalmat kötik a vállalt vagy vállalni szándékozott nemzetközi kötelezettségek, például az univerzális ENSZ-egyezmények. A globális hatások mellett regionálisan érvényesül az európai transznacionalizmus is, ami szintén szuverenitáskor-

lázó tényező. Az európai integráció politikai folyamatáé szélesedésével az európai alkotmányos térség többszintűvé alakult, vagyis az uniós és a tagállami alkotmányos elvek fejlesztik, és egyben korlátozzák egymást. E térségben a folyamatos egyensúlyozás, együttműködés és kölcsönös egymásra hatás következtében az alkotmányosság kultúrája is integrálódott, mi több, normatív igénytel lép fel. Egyfelől az alkotmányjogi elvek, értékek – mint a méltóság, a demokrácia, a szabadság, az alapjogvédelem, a hatalommegosztás, az alkotmányos identitás tisztelete – az Európai Bíróság esetjogán keresztül és a tagállamok kötelezettségvállalása alapján áthatják az Európai Unió normatív alapjait. Másfelől a tagállamok alkotmányjogában is sokféleképpen jut kifejezésre az európai együttműködés iránti elkötelezettség, az uniós értékek tiszteletben tartásának követelménye. Nem szimbolikus jellegű változásokról van szó: az unió politikai és jogi eszközökkel is képes hatni tagállamaira a közös alkotmányossági értékek védelmében. Ebben a többszintű és együttműködő alkotmányos térségben párhuzamos alkotmányként funkcionálnak

12 ■ Lásd Law–Versteeg: *i. m.* 9–10. old.

13 ■ A közgazdaságtan megfigyelése szerint valamely személy bizonyos standardok alkalmazására vonatkozó döntése pozitív következményekkel jár ugyanazon standard más felhasználóira. Bizonyos kommunikáció vagy technológia meghatározott formájának értéke annál nagyobb, minél több személy használja. A hálózat növekedése pedig önmagában fokozza annak hasznosságát, ami nem csupán a meglévő felhasználók számára előnyös, hanem másokat is csatlakozásra ösztönöz. A piacokat illetően a hálózateffektus egyértelműen jelen van. Law–Versteeg: *i. m.* 20. old.

14 ■ *Uo.* 21–22. old.

15 ■ Klug: *i. m.* 192. old. Az alkotmányos elvek univerzalizálása mellett érvel Peter C. Ordeshook: Are ‘Western’ Constitutions Relevant to Anything Other than the Countries They Serve? *Constitutional Political Economy*, 13 (2002), 3. old.

16 ■ David S. Law: *Constitutions*. Washington University in St. Louise, School of Law, Faculty Research Paper Series, Paper No. 10-02-05 (2010), 2–3. old.

17 ■ Tom Ginsburg – Svitlana Chernykh – Zachary Elkins: Commitment and Diffusion: How and Why National Constitutions Incorporate International Law. *University of Illinois Law Review*, 2008. 1. szám, 203. old.

18 ■ Sujit Choudhry (ed.): *The Migration of Constitutional Ideas*. Cambridge University Press, Cambridge 2006. 13–14. old.

19 ■ A magyar Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozásáról, az alkotmányellenes alkotmánymódosítások ügyéről 2010. óta kötetnyi tanulmány keletkezett, köztük Halmi eredeti esetelemzése is. Lásd például Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: Túl az alkotmányon... *Közjogi Szemle*, 2010. 4. szám; Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: ...az alkotmányjogon innen. *Alkotmánybírói Szemle*, 2011. 1. szám; Halmi Gábor: Alkotmányos alkotmányvédelem. *Fundamentum*, 2011. 2. szám; Kocsis Miklós: Viszonyítási pont vagy a vizsgálat tárgya – alkotmányellenes alkotmánymódosítások? *Új Magyar Közigazgatás*, 2011. 2. szám; Kocsis Miklós: Az Alkotmánybíróság határozata az „alkotmányellenes alkotmánymódosítások” ügyében. *JEMA*, 2011. 3. szám; Drinóczi Tímea: Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban. *JURA*, 2012. 1. szám; Erdős Csaba: Az Alkotmány stabilitásának aktuális kérdései. In: Smuk Péter (szerk.): *Az állam és jog alapvető értékei I.* Győr, SZE AJDI – Universitas Kft. 2011.; Blutman László: Az Alkotmánybíróság és az alkotmány feletti normák: könnyű liaison elkötelezettség nélkül? *Közjogi Szemle*, 2011. 4. szám; Hanák András: Sötétség dőlben: az alkotmánybíráskodás alkonya Magyarországon. *Fundamentum*, 2013. 1. szám

20 ■ ABK 2013. 542skk.

az Emberi Jogok Európai Egyezménye, az EU-szerződés alkotmányos értékű rendelkezései az Unió Alapjogi Chartájával, valamint a tagállamok alkotmányai. Az alkotmányos európai jogrendet a luxemburgi, a strasbourgi, a tagállami rendes és alkotmánybíróságok gyakorlata működteti – ezek az esetjogukban tetten érhető „párbeszéd” útján folyamatosan építik, gazdagítják az európai alkotmányosságot.

Az ún. örök klauzulák az alkotmánymódosító hatalom belső, alkotmányba épített korlátait jelentik, és mérceként szolgálnak az alkotmánymódosítások alkotmányosságának megítélésében. Funkciójuk – hangsúlyozza Halmai – az, hogy megakadályozzák a diktatórikus, autoriter, elnyomó vagy gyarmati rendszer visszaállítását. A megváltoztathatatlan alkotmányi rendelkezések kezdetben a köztársasági államformát, a szövetségi államiséget, majd később több államban már az alapvető jogokat is védtek, védik. A szerző a brazil, kolumbiai, perui, ukrán, kirgiz, thai, német, olasz, cseh, indiai, török és a dél-afrikai alkotmány megoldását bemutatva arra a következtetésre jut, hogy a szubsztantív örök klauzulák jelentősen megkönnyítik az alkotmánybíróságok számára az alkotmányos alapstruktúra védelmét az alkotmánymódosító hatalom törekvéseivel szemben, de néhány alkotmányvédő szerzőnek (például az indiainak vagy a töröknek) hiányuk sem jelentett akadályt, hogy megállapítsák hatáskörüket az alkotmánymódosító törvények tartalmi felülvizsgálatára.

Ezzel ellentétben vannak alkotmánybíróságok, amelyek az alkotmányba foglalt explicit örök klauzula hiányában mereven elzárkóznak az alkotmánymódosítások tartalmi vizsgálatától, akkor is, ha azok alkotmányon belüli ellentmondásra vezetnek. Ilyen az ír és a magyar alkotmánybíróság. Halmai részletesen elemzi a (korábbi) magyar alkotmány koherenciáját megbontó, az Alkotmánybíróság hatáskörét korlátozó és a visszamenőleges adóztatást lehetővé tevő (ezért a jogbiztonságot sértő) 2010-es módosításról szóló 61/2011. (VII. 13.) AB határozatot.¹⁹ Elsősorban azt rója a testület terhére, hogy az összehasonlító módszert rendkívül szelektíven és elfogultan alkalmazta, de felhívja a figyelmet a döntés logikai ellentmondásaira, az örök klauzula funkciójának félreértelmezésére is. A kézirat lezárásakor még nem volt sejtendő a negyedik alaptörvény-módosítás végleges tartalma, sem az, hogy az ombudsman indítványa alapján a testület ismét foglalkozni kényszerül „alkotmánymódosítás alkotmányosságával”. Azóta tudható, hogy az alkotmányozó több közjogi vitát is rövidre kívánt zárni, így többek között az alkotmányos kontinuitás problematikáját az Alaptörvény előtti alkotmánybírósági határozatok hatályon kívül helyezésével, vagy az alkotmánymódosítások esetleges tartalmi felülvizsgálatát a kizárólag formai kontrollt (a közjogi érvényesség vizsgálatát) lehetővé tevő előírással. Az Alkotmánybíróságon mulott, hogy értelmezze „az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények” kitélt. Adott esetben juthattak volna az alkotmánybí-

rák (török kollégáikhoz hasonlóan) olyan eredményre is, hogy az Alaptörvényen belüli ellentmondás előidézése (koherenciazavar), a nemzetközi jogi kötelezettségvállalások figyelmen kívül hagyása, korábbi alkotmánybírósági döntések felülírása sérti az eljárási követelményeket és közjogi érvénytelenségre vezet. A 12/2013. (V. 24.) AB határozat azonban – groteszk módon éppen a kontinuitást fenntartva e téren – megerősítette a töretlen gyakorlatot: a koherenciazavar megállapításához tartalmi vizsgálatra lenne szükség, s erre az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.²⁰

Az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom külső és belső korlátainak összehasonlító elemzése után Halmai mélyrehatóan értékeli a magyar alkotmányozási folyamatokat. Az 1989–90-es rendszer-váltás időszakát Arató András kategorizálása nyomán posztiszuverén alkotmányozásként jellemzi, amelynek végső kudarcát a 2010–2011-es „alkotmányos ellenforradalom”, az illiberális visszalépés jelenti. Ebben a részben nem pusztán az alkotmányjogász, hanem a politikatudós és társadalomkutató módszerével analizálja a demokratikus értékek iránti elkötelezettség elillanásának, a felépítmény, a kezdetben oly biztató alkotmányos vívmányok elutasításának okait. Halmainak az Alaptörvény létrejöttéről, tartalmáról, az azóta formai okból megsemmisített – de a 4. alaptörvény-módosítással végül nagyrészt az Alaptörvénybe épített – átmeneti rendelkezésekről alkotott felfogását a Velencei Bizottságnak szóló amicus-levellekből, esszékből, blogbejegyzésekből már ismerhetjük – a könyvben viszont összefoglaltan is megtalálható, kiegészítve az európai szerzőknek a magyar alkotmányjogi változásokról szóló kritikáival. A szerző azt is hangsúlyozza: Magyarország esete újabb bizonyíték arra, hogy a közös uniós értékek védelmére létrehozott – politikai természetű – európai kontrollmechanizmus jelenleg nem képes kezelni alkotmányos kríziseket.

A monográfia első részének második egysége a külföldi és a nemzetközi jog használatáról szól az alkotmányértelmezésben. Ebben az esetben tehát nem a külföldi vagy nemzetközi jog közvetlen alkalmazásáról van szó, hanem arról, hogy a külföldi jogi megoldás, a nemzetközi szabályozás vagy bírósági gyakorlat figyelembevételével a hazai jog értelmezését szolgálja. Halmai három kategóriába sorolja az alkotmányossági döntéseket hozó bíróságokat: az „idegen jogra” épülő értelmezéstől elzárkózók; a külföldi és nemzetközi jogot nem kifejezetten, következetesen hivatkozók, de legalább hasznosítók; végül az extern forrásokra explicit módon gyakran hivatkozók. Az első típusra példa az Egyesült Államok Legfelső Bírósága, amelynek excepcionalista megközelítését a kötet részletesen elemzi, bemutatva egyes bírák mereven elutasító, vagy esetenként óvatosan megengedő érvelését, egymás közti vitáikat. Bár vannak olyan kivételes esetek, amikor az amerikai bírák hasznosnak tartják a külföldi jog megismerését, a mainstream szerint az alkotmányt kizárólag a hazai jog alapján lehet értelmezni, a nemzetközi jog demokratikus legitimitációja

hiányzik, és végső soron a külföldi vagy nemzetközi jog használatának törvényi tilalma is elfogadható lenne a bírák számára. Ezzel szöges ellentétben áll a dél-afrikai alkotmányértelmezési gyakorlat, mivel ott maga az alkotmány írja elő a nemzetközi jog kötelező és a külföldi jog fakultatív figyelembevételét. Ezért a dél-afrikai alkotmánybírák rendkívül elkötelezettek az összehasonlító érvelés mellett, és még olyan nemzetközi szerződéseket is használnak az alkotmányértelmezéshez, amelyeknek az állam nem részese. A közties kategóriát a német, az indiai, az izraeli és a magyar alkotmánybíráskodás példáján szemlélteti Halmai, különös tekintettel a vélemény szabadság-döntésekben azonosítható külföldi hatásokra. A magyar gyakorlatot értékelve arra is rámutat, hogy az első évtizedet a kiterjedtebb, átgondoltabb összehasonlító módszer jellemezte, míg a második évtizedben a nemzetközi és külföldi jogra való hivatkozás „gyakran következtelen, illusztratív, illetve legitimációs célú” (162. old.). Az Alkotmánybíróság egyébként a választási regisztrációról szóló 1/2013. (I. 7.) AB határozatában mintegy „újrdefiniálta” viszonyát az összehasonlító értelmezéshez. Eszerint a külföldi jog hasznosságát elismeri, de „nem tekintheti meghatározónak önmagában valamely külföldi ország példáját az Alkotmánnyal (Alaptörvénnyel) való összhang vizsgálata kérdésében”. A határozat további érveléséből az tűnt ki, hogy az emberi jogi tárgyú nemzetközi egyezményeknek és az őket értelmező bírói gyakorlatnak viszont – legalábbis ebben az ügyben – a testület hajlandó meghatározó jelentőséget tulajdonítani.²¹ Hozzá kell tenni, hogy továbbra sem várható konzekvens gyakorlat e téren: az önkényuralmi jelképekkel kapcsolatos új döntés után hidegzuhanyként hatott a fiatalkorúak szabályozási elzárásáról szóló határozat. Az előbbiben a magyar államot elmarasztaló strasbourg-i ítéletek miatt az Alkotmánybíróság megváltoztatta korábbi gyakorlatát, míg az utóbbiban a nemzetközi joggal ellentétes eredményre jutott.²²

A könyv második, rövidebb része a nemzetközi jog alkotmányjogiasodásával foglalkozik. A nemzetközi jognak mint alkotmányos rendnek a felfogása, alkotmányjogias működési mechanizmusainak feltárása a német jogtudományban vette kezdetét.²³ Eszerint a nemzetközi jog sokféle szerepköre közül kiemelkedő jelentőségű alkotmányos funkciója, amely a politika legitimálásában, korlátozásában és alakításában nyilvánul meg. Ennek konzekvenciájaként a nemzetközi jog és a nemzeti alkotmányjog kapcsolata megfordul, és ebben a fordított szemszögben az államok a nemzetközi közösség „ügynökei”, képviselői; feladatuk a nemzetközi jognak – mint az emberiség közös jogának – érvényre juttatása. A globalizáció tapasztalati kontextusában, amilyen mértékben és amely területeken az államok lemondanak vagy feladni kényszerülnek azt, hogy a polgárok közös érdekeit garantálják, a hiányok kompenzálására regionális és univerzális szerveket szükséges létrehozni. A nemzetközi intézményeknek tehát érdemi és autonóm szerepük van

e rendszerben. A nemzetközi jog a nemzetközi és a nemzeti szint szempontjából is alkotmányos funkciót tölt be. Ez a funkció „a nemzetközi béke, biztonság és igazságosság védelmezése az államok közötti kapcsolatban, és az emberi jogok, a jogállamiság garantálása az államokon belül is, az emberi lények érdekében, akik tartalmilag a nemzetközi jog végső címzettjei”. Az alkotmányossági érvelés lényege, hogy a nemzetközi jog lényegi elvei a politikai hatalom minden formáját korlátozzák. A nemzetközi jog hagyományos funkciója – az államközi viszonyok szabályozása – nemcsak az alkotmányos funkcióval egészült ki, hanem a nemzeti közigazgatási jogéhoz és magánjogéhoz hasonló funkcióval is. Az új nemzetközi jog „átfogó koncepcióját adja a társadalmi életnek. Sokarcú jogterületté vált, amely az élet minden vonatkozását áthatja, amelyekben a kormányok a közcélok megvalósításáért tevékenykednek”, és így egészében „az emberiség közös jogi rendje”. A hagyományos értelmezés – miszerint a nemzetközi jog és a nemzeti jog szabályozási tárgya eltérő – helyébe lépett az, hogy mindkettő ugyanazon tárgyakra vonatkozik. Nem elkülönült rendszerekről van szó tehát, hanem egyetlen, integrált és sokrétű rendszerről.²⁴ Az alkotmányosodás különösen sikeres az európai jogi térségben, vagyis az Európa Tanács és az Európai Unió keretében, de más nemzetközi szervezetek – például a WTO vagy az ENSZ – esetében is egyre inkább előtérbe kerül az igény az emberi jogi, konfliktuskezelő és környezeti politikájuk legitimációjára, szabályozására, ellenőrzésére és értékelésére.²⁵

Halmai nem a fent vázolt átfogó, nemzetközi jogias nézőpontot választja, inkább abból a gyakorlati irányból közelít, hogy vajon mennyiben érvényesíthető a nemzetközileg elismert, univerzális emberi

21 ■ Az Alkotmánybíróság figyelembe vette az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkét, és áttekintette az Emberi Jogok Európai Bíróságának kapcsolódó gyakorlatát. A fentiek alapján általános érvénnyel megállapítható, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke értelmében a választójog gyakorlásának aktív regisztrációhoz kötése a szabad választáshoz való jogot korlátozza. Ilyen korlátozás csak legitim cél elérése érdekében tekinthető indokoltnak. Kizárólag kellő súlyú indok legitimálhatja a korlátozást. Bejárattott, működő választói névjegyzék mellett – figyelembe véve, hogy az általános választójog immár nem privilégium, azt a választópolgárok lehetőleg minél szélesebb köre számára biztosítani kell – az aktív regisztráció bevezetésének ilyen kellő súlyú legitim indoka nem állapítható meg. 1/2013. (I. 7.) AB határozat, ABK 2013. 50. 55. 57.

22 ■ 4/2013. (II. 21.) és 3142/2013. (VII. 16.) AB határozat.

23 ■ Armin von Bogdandy – Sergio Dellavalle: *Universalism and Particularism as Paradigms of International Law*. ILLJ Working Paper, International Law and Justice Working Papers, History and Theory of International Law Series, New York University School of Law, New York, 2008. 3. szám. 43. old.

24 ■ Az idézetek forrása Christian Tomuschat: *International law: Ensuring the survival of mankind on the eve of a new century*, 281 *General Course in Public International Law*, Recueil des Cours 13–438, 2001. 42., 23., 63., 70., 28. old. Lásd még Bogdandy–Dellavalle: *i. m.* 44–45. old.

25 ■ Wiener–Lang–Tully–Maduro–Kumm: *i. m.* 5. old.

26 ■ 28 U.S.C. §1350. – külföldiek kártérítés iránti igényei (alien's action for tort).

27 ■ Nicolás Zambrana Tévar: *Shortcomings and Disadvantages of Existing Legal Mechanisms to Hold Multinational Corporations*

jogok a nemzeti bíróságok előtt. Ez ugyanis pótolná a más államok által elmulasztott fellépést – ennyiben szuverenitáskorlátozó hatása volna, továbbá kiegészítené az egyelőre még nem átfogó és nem kellően hatékony nemzetközi szintű igényérvényesítési lehetőségeket. Az elméleti kiindulópontot az egyetemes joghatóság elve jelenti, amely alapján a legsúlyosabb – háborús, emberiség elleni – bűncselekmények elkövetői felelősségre vonhatók, vagy kiadhatók olyan államnak, amely eljár ellenük. Az elv a büntetőjogban alakult ki, és ma már egyre fokozódó igény, hogy a bűncselekményt megvalósító súlyos emberijogsértést elkövető állami vezetők mentessége megszűnjön. A tendencia azonban egyelőre nem fordult meg: a szuverén immunitás és a területi joghatóság még mindig erősen tartja magát. A fejlődési ívet Halmai a genfi egyezmények, a népirtás büntetvény megelőzéséről és megbüntetéséről szóló egyezmény (1948) és a repülőgépek eltérítésének megakadályozását célzó, 1970-ben elfogadott hágai egyezmény joghatósági előírásaival, a nemzetközi törvényszékek statútumaival, a belga, francia, német és spanyol büntetőjogi megoldásokkal, valamint néhány kiemelkedő esettel – az Eichmann-perrel, a Demjanjuk-üggyel és a Pinochet-üggyel – szemlélteti.

A polgári jogi perekben az egyetemes joghatóság elve alapján egyelőre csak az Egyesült Államok jogrendszere biztosít fellépési lehetőséget a multinacionális cégek vagy külföldi magánszemélyek által elkövetett emberijogsértéssel okozott károk miatt. A transznacionális emberi jogi igényérvényesítés szempontjából a legígéretesebb jogszabálynak a külföldiek kártérítési igényeiről szóló, 1789. évi *Alien Tort Statute* (ATS)²⁶ tűnt, amely közel kétszáz éven át

Accountable for Human Rights Violations. *Cuadernos de Derecho Transnacional* 4 (Octubre 2012), 2. szám, 408. old., Sarah Joseph: *Corporations and Transnational Human Rights Litigation*. Hart Publishing, Oxford–Portland, 2004. 10. szám, 17. old.

28 ■ Leegyszerűsítve: a multinacionális cégcsoport szervezeti felépítéséből adódóan nehézségekbe ütközik a felelősségi viszonyok tisztázása.

29 ■ Marion Weschka: *Human Rights and Multinational Enterprises: How Can Multinational Enterprises Be Held Responsible for Human Rights Violations Committed Abroad?* *ZaōRV*, 66 (2006), 629–631. old., Tévár: *i. m.* 409. old.

30 ■ *Kiobel v. Royal Dutch Petroleum Co.*, Decided April 17, 2013. A nigériai állampolgárságú, de az Egyesült Államokban élő felperesek (Kiobel asszony és társai) az ATS alapján keresetet nyújtottak be a szövetségi bíróságon, azt állítva, hogy az alperesek – meghatározott holland, brit és nigériai társaságok – segítették és ösztönözték Nigéria kormányát a nemzetközi jog megsértéseinek elkövetésében Nigéria területén. A nigériai kormány intézkedései miatt többen – közöttük Kiobel férje – életüket veszítették. Az ATS szerint: „A helyi bíróságok eredeti joghatósággal rendelkeznek valamennyi, külföldiek által indított, kizárólag kártérítési felelősség megállapítására irányuló polgári eljárásra, amennyiben a károkozás a nemzetközi jog sérelmével vagy az Egyesült Államok által kötött nemzetközi szerződés megsértésével történt.”

31 ■ Formailag az ATS „jegyzete” – 28 U.S.C. § 1350 note.

32 ■ Ekaterina Apostolova: *The Relationship Between the Alien Tort Statute and the Torture Victim Protection Act*. *Berkeley Journal of International Law*, 28 (2010), 2. szám, 640. old.

33 ■ 18 U.S.C. § 2331–2338.

„szunnyadt”, amikor is a jogvédők kreatív módon hivatkozni kezdtek rá az 1980-as évektől fogva annak érdekében, hogy nemzetközi emberi jogi ügyeket az Egyesült Államok bíróságai elé vihessenek. Az ATS megállapítja a szövetségi bíróságok joghatóságát a külföldieknek a nemzetközi jog megsértésére alapított kártérítési igényeire.²⁷ Önmagában az ATS azonban nem tudja megoldani a multinacionális vállalatok felelősségének problémáját, mivel a bíróságok számos körülményt mérlegelnek a transznacionális igényérvényesítés esetében, mint például a hatalommegosztás elvét, a „state action” (állami beavatkozás határai) doktrínát, az állami szuverenitásból adódó immunitást, nemzetközi udvariassági megfontolásokat, a „vállalati fátyol” problémáját²⁸ vagy a „forum non conveniens” (nem megfelelő fórum, ti. bíróság) elvét.²⁹

Halmai könyvének megjelenése után, 2013 áprilisában a precedensértékű *Kiobel*-ügyben az Egyesült Államok bíróságai jelentősen szűkítették az ATS hatókörét, azaz korlátozták a joghatóságot a külföldi emberi jogi ügyekben.³⁰ A fellebbviteli bíróság megállapította, hogy az ATS nem alkalmazható vállalatokra, mivel a vállalati felelősség nem olvasható ki a nemzetközi szokásjogból. Az ügy a Legfelső Bíróság elé került, amelynek döntését az „extraterritorialitás elleni vélelem” határozta meg. Eszerint vélelmezni kell, hogy a kongresszus főszabály szerint nem azzal a szándékkal alkotja meg a törvényeket, hogy az Egyesült Államok területén kívül alkalmazzák őket, kivéve, ha világosan kifejezésre juttatja ennek ellenkezőjét. Addig azonban, amíg a releváns magatartás bizonyos részét az Egyesült Államokban tanúsították, az ATS alapján benyújtott igények fenntarthatók. Az ítéletet követően az emberi jogi aktivisták számára sokkal nehezebb lesz egyesült államokbeli vállalatokat perelni külföldön kifejtett tevékenységük miatt (188–192. old.).

Az ATS-hez szorosan kapcsolódik a kínzás elleni védelemről szóló, 1992-ben elfogadott *Torture Victim Protection Act* (TVPA),³¹ amelynek alapján amerikai és külföldi állampolgárok indíthatnak eljárást kínzás és jogszerű eljárás nélküli kivégzés miatt. Az ATS-től eltérően nem joghatósági természetű, hanem megteremti a keresetindítás anyagi jogi alapját, definiálja a kínzást, valamint az önkényes kivégzést, és felelőssé tesz minden egyént, aki tényleges vagy színlelt hatóságként eljárva, vagy más állam joga alapján mást megkínoz vagy jogszerű eljárás nélkül kivégez.³² A harmadik jogi eszköz a terrorizmus áldozatait védő 1992. évi *Anti-Terrorism Act* (ATA),³³ amely a nemzetközi terrorizmus amerikai állampolgárságú áldozatait jogosítja fel kárigény érvényesítésére, az Egyesült Államok területén vagy azon kívül elkövetett cselekmények miatt, egyénekkal és szervezetekkel (pl. bankokkal) szemben is (171–195. old.).

A könyv epilógusa az ismertetés címének is választott kérdésfelvetés: Úton a globális alkotmányosság felé? Halmai biztos benne, hogy ma már „nem fogalmilag kizárt alkotmányjogról beszélni a nemzetállá-

mon kívül sem” (200. old.). Az alkotmányjog tehát – álláspontja szerint – elindult a globalizálódás útján, de természetesen egyelőre nem jósolható meg, hogy mikor lehet majd „transznacionális vagy kozmopolita alkotmányosságról” beszélni. „A világparlament, illetve az emberi jogi világbíróóság vagy akár csak a nemzetközi alkotmánybíráskodás megvalósulásának pillanatnyilag komoly akadálya az ENSZ jelenlegi struktúrája és az emberi jogok védelmében játszott szerepe.” (204. old.) Valóban, az emberi jogi normák nemzetköziesedtek ugyan, de átültetésük majdnem kizárólag nemzeti maradt. A kortárs nemzetközi és regionális emberi jogi rezsimek felügyeleti mechanizmusok, amelyek monitorozzák az államok és az egyének viszonyát. Nem alternatívái az alapvetően állami emberi jogi (alapjogi) koncepciónak.³⁴ Az Emberi Jogok Európai Bírósága még az erős európai regionális emberi jogi rezsimben is alapvetően az államok és az állampolgárok vagy a lakosok viszonyát vizsgálja. Az Emberi Jogok Amerika-közi Bíróságának esetében a helyzet hasonló.³⁵ Az államok központi szerepe a kortárs nemzetközi emberi jogi konstrukcióban az elismert jogok tartalmát illetően is egyértelmű. A legjelentősebb politikai részvételi jogok tipikusan (bár nem általánosan) az állampolgárokra korlátozódnak. Számos kötelezettségvállalás – például az oktatás vagy a szociális biztonság terén – csak lakosokra alkalmazható, külföldiekre csak akkor, ha az állam joghatósága alá kerülnek. Külföldi államoknak nincs nemzetközileg elismert emberi jogi kötelességük például a kínzás áldozatainak védelmére másik államban. Általában nincs is rá módjuk, hogy a meggyőzés eszközeinél tovább menjenek a kínzás (vagy más emberijog-sértés) külföldi áldozatai esetében, kivéve, ha elfogadnak olyan törvényt, mint a fent említett, egyesült államokbeli TVPA.³⁶ Ezért Halmi elsősorban a nemzeti bíróságokban bízik az alkotmányjogi globalizáció előrehaladása érdekében: a nemzeti (alkotmány)bíróságok az összehasonlító (alkotmány)értelmezéshez külföldi és nemzetközi jogot használva, a nemzetközi emberi jogokat közvetlenül alkalmazva hozzájárulhatnak a folyamathoz.

A bírói párbeszéd – vagyis a nemzetközi vagy külföldi bíróságok döntéseinek figyelembevétele, alkalmazása, a belőlük adódó következtetések levonása – minden bizonnyal előnyös a globális alkotmányosság elérése érdekében. Kérdés azonban, hogy a nemzetközi és a nemzeti bíróságok valóban érdemi párbeszédet folytatnak-e, vagy csupán párhuzamos monológok folynak egymás mellett?³⁷ A Közép-Európát átfogó kutatások egyelőre azt mutatják, hogy a nemzeti bíróságok általában akkor hivatkoznak nemzetközi vagy külföldi ítéletekre, ha azok alátámasztják az indoklást vagy nagyobb meggyőző erőt kölcsönöznek az érvelésnek – ez együttal befolyásolja a hivatkozott ítéletek kiválasztását is. Ritkán fordul elő, hogy nemzeti bíróság a belső jogi érvek helyett nemzetközi jogra alapozza a döntését, vagy nemzetközi bíróság döntésére hivatkozással változtat a gyakorlatán. Ez egyelő-

re még messze nem jelent konstruktív párbeszédet, és nem eredményezi a nemzetközi jog és gyakorlat organikus beépítését a jogalkalmazásba.³⁸

Mindazonáltal nem kell lemondani az optimizmusról. Halmi monográfiája azt bizonyítja, hogy érdemes vizsgálni, elemezni, mérni az alkotmányjog globalizálódásának folyamatát, s az általa vázolt esettanulmányok vagy esetenként felvillantott ügyek ehhez kiváló kiindulópontokat jelentenek. A könyv tehát lényeges kútfő és inspirációs forrás a globális alkotmányosság további hazai kutatása számára.³⁹ Fontos azonban, hogy nemcsak a szűk szakmai közeg számára élvezhető, hanem szól mindenkinek, akit érdekelnek a társadalomtudományok, aki kíváncsi a korszakjelenségek, globalizációs hatások megjelenésére az alkotmányokban és az alkotmánybíráskodásban. □

34 ■ Jack Donnelly: The Relative Universality of Human Rights. *Human Rights Quarterly*, 29 (2007), 2. szám, 281–306. old.

35 ■ Lásd még Tévar: *i. m.* 403. old.

36 ■ Jack Donnelly: *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Cornell University Press, New York, 2003. 8., 14., 33–34. old.

37 ■ Lásd ehhez Nóra Chronowski – Erzsébet Csatlós: Judicial Dialogue or National Monologue? – *The International Law and Hungarian Courts* (megjelenés alatt, *ELTE Law Journal*, 2013)

38 ■ International law through national prism – the impact of judicial dialogue, <http://wpia.uni.lodz.pl/struktura/zespol-ds-funduszy-ue/realizowane-projekty/international-law-through-the-national-prism/about-the-project>

39 ■ Itt érdemes bevallani, hogy Halmi Gábor kutatásai orientáltak engem is a globális alkotmányosság koncepciója felé. Chronowski Nóra: Az alkotmányozás a globális alkotmányosság kontextusában. *JURA*, 2012. 2. szám, 51–59. old. és *International and Constitutional Approach of Business and Human Rights* (forthcoming; manuscript 2013). Available at http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2294129. Az utóbbi kutatást, és annak részeként ezt a könyvismertetést a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatja.