

CSUHÁNY PÉTER*

A KÖZÖSSÉGI ÉS A MAGYAR JOG KAPCSOLATA AZ ALKOTMÁNY 2/A §-ÁNAK TÜKRÉBEN

BEVEZETŐ

Hazánk jogrendszere szempontjából az 1990-es évek sok tekintetben az Európai Unióhoz való csatlakozásra történő felkészülés jegyében teltek. Az 1994. évi I. törvénnyel kihirdetett Európai Megállapodás által kijelölt nyomvonalon, nagy léptekben haladt előre a jogharmonizációs feladataink megvalósítása. Ennek során azonban a magyar és a közösségi jogi szabályok összhangba hozatala nem érintette annak a vizsgálatát, hogy a közjogi berendezkedésünk alapjait képező jogszabályok – mindenekelőtt természetesen az alkotmány – rendelkezései miként viszonyulnak a csatlakozásunk után ránk is irányadó uniós követelményrendszerhez. A szakmai körökben is csak az ezredforduló tájékán tudatosodott igazán a közjog területére tartozó jogalkotási lépések megtételének az elodázhatatlan szükségszerűsége, azaz akkor, amikor az EU-tagga válásunk időpontja már látható közelségbe került.

A csatlakozás legszükségesebb belső közjogi feltételeit megteremtő alkotmánymódosítást végül a csatlakozási folyamat felgyorsulása miatt kialakult politikai buzgalom nyomán, nem kevés vita után ugyan, de az Országgyűlés 2002. december 17-én elfogadta.¹

E dolgozatban az alkotmánymódosítás minden bizonnyal legfontosabb részére, az alkotmány sokféleképpen, de legtöbbször integrációs, felhatalmazó vagy csatlakozási klauzulának, illetve Európa-cikknek nevezett 2/A. §-ára fókuszálok.²

Az integrációs klauzula lehetséges tartalmára vonatkozó elgondolások először az elmúlt évtized közepén induló alkotmányozási folyamat, illetve az Európai Megállapodás alkotmányosságát vizsgáló alkotmánybíróági határozatok elemzésének részeként jelentkeztek, többnyire karöltve a nemzetközi jog és a belső jog viszonya korszerű szabályozásának igényével. Minden szerző igyekezett azonban hangsúlyozni az európai jog és a nemzetközi jog közötti különbséget, az EU jogrendszerének sui generis jellegét, továbbá azt, hogy az európai integrációnk viszonylag jól elkülöníthető attól a kérdéstől, hogy általában a nemzetközi jog szabályainak belső

* A szerző az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar 2005 tavaszán végzett hallgatója. A dolgozattal a szerző a XXVII. OTDK Állam- és jogtudományi szekciójának *Nemzetközi jog* tagozatán III. díjat és különdíjat nyert. A dolgozat konzulense: Papp Imre egyetemi adjunktus.

jogi megjelenítését illetően jogrendszerünk a monista vagy a dualista modellt követi-e.³

Az új alkotmány kidolgozására irányuló törekvések elhalása után készült, specifikusan az egyre közeledő EU-csatlakozást szem előtt tartó kormányzati javaslatokban és az általuk tematizált publikációkban az alkotmány 7. § (1) bekezdésének reformja háttérbe szorult. Ennek kívánatos voltát ugyan továbbra sem vitatta senki, de az a nézet vált uralkodóvá, miszerint ez nem tartozik szorosan az EU-csatlakozás kapcsán rendezendő problémákhoz. Ezzel szemben olyan vélemény is volt, amely szerint az európai jogi⁴ és a nemzetközi jogi kérdések egymással elválaszthatatlanul összefüggenek, így azokat együttesen kell megválaszolni.⁵

Jelen írásban a nemzetközi jog és a belső jog kapcsolatához képest a közösségi jog és a nemzeti jogrendszer viszonyát mint speciálisat vizsgálom, és ennek során csak az összefüggések láttatása érdekében szükséges mértékig kívánom érinteni a nemzetközi jog és a belső jog közötti relációt. Az elemzés gyűjtőpontjában álló integrációs klauzulát ún. statikus és dinamikus szemlélettel járom körül. A statikus megközelítésben a csatlakozási szerződés megkötésére felhatalmazó funkcióját emelem ki, a dinamikusban pedig azt, hogy folyamatos legitimációs bázist és egyben korlátot is jelent a csatlakozási szerződés nyomán érvényesülő közösségi jog számára. Mindenekelőtt azonban – minden további elemzés alapjaként – érdemesnek tartom egy kicsit boncolgatni azt a kérdést, hogy valóban elengedhetetlen volt-e az integrációs klauzula alkotmányba iktatása, és ha igen, akkor miért volt az.

AZ INTEGRÁCIÓS KLAUZULA SZÜKSÉGESSÉGE

Az integrációs klauzula definícióját röviden, egyszerűen és általánosan úgy lehet megfogalmazni, hogy az egy olyan alkotmányban elhelyezett, Európai Unióhoz történő csatlakozásra felhatalmazó szabály, amellyel elkerülhető a csatlakozási szerződés,⁶ illetve az azt kihirdető törvény alkotmányellenessége. Legalábbis ez, az egyik funkciót is meghatározó definíció absztrahálható azokból a szakirodalmi álláspontokból és előkészítő anyagokból, amelyek szinte egyöntetűen azt vallották, hogy a csatlakozás legfontosabb alkotmányossági előfeltétele a nemzeti hatáskörök átengedésére felhatalmazást adó alkotmányi rendelkezés.⁷

Ezen vélemény alátámasztásaként (hacsak nem kezelték evidenciaként a szuverenitás kérdéskörét érintő alkotmánymódosítás szükségességét) legtöbbször az EU-tagállamok és a többi tagjelölt ország hasonló megoldására, illetve a 30/1998. (VI. 25.) AB határozatra hivatkoztak. De vajon tényleg feltétlenül szükség volt a csatlakozásra felhatalmazó klauzulára?

Azt senki sem vitatta, hogy a nemzetközi jog és a nemzetközi jogi kötelezettségvállalásként jelentkező uniós csatlakozás szempontjából közömbös az, hogy az egyes államok miként módosítják vagy nem módosítják ezzel összefüggésben az alaptörvényeiket. A nemzetközi jog és az Európai Unió egyedül azt követeli meg, hogy a nemzetközi szerződésben, illetve specifikusan a csatlakozási szerződésben

foglaltakat maradéktalanul teljesítsék. Az már minden államnak a belügye, hogyan kerül el, hogy a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek teljesítése belső jogi zavarokhoz vezessen. E körben természetes, hogy léteznie kell az alkotmányban olyan rendelkezésnek, amelyre a csatlakozási szerződés megkötésének,⁸ és ezáltal az abban szereplő kötelezettségek elvállalásának a jogszerűsége visszavezethető. A kérdés – függetlenül más országok alkotmányjogi megoldásaitól – számunkra az volt, hogy a magyar alkotmány (és az azt értelmező alkotmánybírói határozatok) tartalmaznak-e olyan szabályt, amelyre alapítható a csatlakozási szerződés megkötése. Vagy tartalmaznak-e olyat, amely kizárja, hogy a csatlakozásunk, további lépések megtétele nélkül alkotmányos legyen. Ennek megvizsgálásához a 2002. december 23.⁹ előtti időszakot kell figyelembe venni.

Az alkotmánynak abban az időben csupán a nemzetközi jog és a belső jog közötti összhang követelményét megfogalmazó 7. § (1) bekezdését, valamint az Országgyűlésnek, a Kormánynak és a köztársasági elnöknek nemzetközi szerződéskötési jogosultságot biztosító rendelkezéseit¹⁰ lehetett kétségkívül úgy tekinteni, mint amelyek összefügenek a csatlakozási szerződés megkötésével. Ezek a szabályok nem mutattak fel olyan tartalmat, miszerint az uniós taggá válásunk alapja más lenne, mint egy közös nemzetközi szerződés. Márpedig egy egyszerű nemzetközi szerződés megkötéséhez egészen biztosan nem kellett a hivatkozott rendelkezéseken túlmenő, külön alkotmányos felhatalmazás.¹¹ Az uniós csatlakozásunkhoz ilyen felhatalmazást igénylő nézetek általánossá válása azt jelezte tehát, hogy a csatlakozási szerződés tartalmát tekintve mégsem egy egyszerű nemzetközi szerződés, annak ellenére, hogy ezt a különbségtételt a magyar jog nem tette meg kifejezetten.

Milyen általánosan összegezhető tartalmi eltérés van a csatlakozási szerződés és a többi nemzetközi szerződés között? A kérdés megválaszolásához a 30/1998. (VI. 25.) AB határozatot hívom segítségül. Mindjárt le kell azonban szögezni, hogy az nem kapcsolódott közvetlenül az uniós csatlakozásunkhoz. A közismert határozatban felvetődő kérdések esszenciája az volt, hogy alkotmányos-e egy olyan nemzetközi szerződés (történetesen az Európai Megállapodás), amelyben hazánk vállalja, hogy egy másik nemzetközi jogi jogalany, illetve annak szervei¹² által – a Magyar Köztársaság bármiféle közrehatása nélkül – meghatározott, és emiatt előre nem látható tartalmú közjogi szabályokat tekint alkalmazandónak a magyar jogban, anélkül, hogy ezeket a szabályokat külön aktussal a belső jog részévé tenné.

Az Alkotmánybíróság álláspontja az volt, hogy az ilyen nemzetközi szerződés alkotmányosságához külön alkotmányi felhatalmazásra lenne szükség. Az Európai Megállapodásban alkalmazni vállalt szabályok ugyanis enélkül nem vezethetőek vissza a népszuverenitásra mint a közhatalom végső forrására. Hangsúlyozni kell azonban, hogy az Európai Megállapodás alkotmányellenességének a vizsgálatánál a testület arra volt tekintettel, hogy a Magyar Köztársaság akkor nem volt tagja az Európai Uniónak, és emiatt a szerződésben utalásszerűen megjelenő közjogi szabályok megalkotására semmilyen befolyása nem volt.¹³

A határozat tehát egy taggá válásunk előtti állapotot értékelt, így nem tartalmazott egyértelmű iránymutatást arra vonatkozóan, hogy alkotmányos lenne-e a maj-

dani – immár uniós tagságunkat eredményező – csatlakozási szerződés. A határozatból azonban – *argumentum a contrario* – kiolvasható volt, hogy a csatlakozási szerződés, illetve az annak nyomán alkalmazandó uniós jog nem lenne alkotmányellenes, ha ez utóbbi megalkotására az Európai Unió tagjaként befolyással rendelkeznénk. Ezen értelmezésben persze bizonytalanságot jelent a „befolyással rendelkezés” tartalma. A fenti interpretáció, azt gondolom, csak akkor volna helytálló, ha az Európai Unió keretében hozott valamennyi döntés, illetve jogi norma érvényességéhez Magyarország hozzájárulása is szükségeltetne. Ez azonban korántsincs így. Az uniós jogszabályok meghozatalára és azok kötelezően figyelembe veendő értelmezésének a kialakítására hazánknak nem feltétlenül van döntő befolyása. Éppen ezért ezek a szabályok, illetve az azok kötelező erejét megalapozó csatlakozási szerződés az alkotmány demokratikus jogállam és népszuverenitás elvét rögzítő 2. § (1)-(2) bekezdésébe ütköztek volna.

Függetlenül tehát attól, hogy a határozat nem kapcsolódott közvetlenül a csatlakozáshoz, az alapot tudott nyújtani a csatlakozási szerződés megkötésével összefüggő alkotmánymódosítást igénylő érveléshez. A fentiekből megállapítható ugyanis, hogy az Alkotmánybíróság különbséget tesz a nemzetközi szerződés, és az olyan nemzetközi szerződés között, amelyből további, nem kellő pontossággal meghatározott, és nem feltétlenül a Magyar Köztársaság későbbi kifejezett beleegyezésével meghatározandó kötelezettség származik.¹⁴ (a továbbiakban: változó tartalmú nemzetközi szerződés). Az előbbi körbe tartozó megállapodások megkötéséhez elegendő alapot jelentenek az alkotmány szerződéskötési jogosultságot biztosító rendelkezései. Az utóbbiakhoz azonban külön alkotmányi felhatalmazás (demokratikus legitimáció) is kell. E körbe tartozik az uniós csatlakozási szerződés is, hozzáteszem azonban, hogy más, különösen nemzetközi szervezetekhez való csatlakozásról szóló nemzetközi szerződések is sorolhatóak ebbe a kategóriába.

Az integrációs klauzula lényegi tartalma a csatlakozási szerződés mint változó tartalmú nemzetközi szerződés megkötésére adott felhatalmazás. Ez teszi ugyanis legitimmé a változó tartalom magyarországi érvényesülését. A Magyar Köztársaságtól függetlenül létrejövő változó tartalom hazánkra kötelező erejének az elismerése a szuverenitás korlátozását jelenti, mivel a változó tartalom meghatározása nem a magyar szuveréntől függ.¹⁵ A szuverenitás korlátozásához kell tehát a felhatalmazás, amit jogi formában a Magyarországon érvényesülő jogi normák végső érvényességi forrásában, az alkotmányban kell szerepeltetni. Az integrációs klauzulában megjelenő felhatalmazás kifejezi a szuverén hozzájárulását a szuverenitás korlátozásához, illetve az azt megvalósító nemzetközi szerződés megkötéséhez. Ez normatív szempontból egyúttal azt is jelenti, hogy a változó tartalmat adó jogi normák a nemzetközi szerződésen keresztül visszavezethetőek lesznek az alkotmányra, biztosítva a jogrendszer koherenciájának a sértetlenségét.

Az integrációs klauzula feltétlenül szükséges tartalmi eleme tehát csupán a szuverenitás korlátozásához adott – bármilyen megfogalmazású – engedély. Minden más elem csak a felhatalmazás terjedelmét meghatározó, az engedélyezett nemzet-

közi jogi kötelezettségvállalások körét, illetve tartalmát korlátozó, nem szükségszerű kiegészítés.¹⁶

Ezen a ponton természetesen felmerülhet a kérdés: mi is a szuverenitás, mit jelent ez a fogalom, amely körül megannyi jogi, politikai, filozófiai vélemény csap össze? Én e dolgozatban elkövetem azt az illetlenséget, hogy a magyar uniós csatlakozás folyamatában is kiemelt témaként megjelenő szuverenitásfogalom meghatározását – az ebből eredő és e tanulmány keretein túlmutató elméleti problémákat elkerülendő – mellőzzöm. Így a szuverenitást egy viszonylag jól működő elméleti konstrukciónak tekintem, és az általánosan elfogadott álláspontot követve azt feltételezem, hogy a változó tartalmú nemzetközi szerződések megkötése (tehát az uniós csatlakozás is) korlátozza, de legalábbis mindenképpen érinti a magyar szuverenitást. Mindezek után nézzük meg, hogy hogyan adja meg a klauzula a felhatalmazást a szuverenitás korlátozására!

AZ INTEGRÁCIÓS KLAUZULA STATIKUS SZEMLELETE

Az alkotmány 2/A. §-ának szóbanforgó része a következőképpen rendelkezik: „A Magyar Köztársaság (...) hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.” Hogyan alakult ki ez a szövegváltozat, milyen elképzelések születtek a szuverenitás korlátozására adott felhatalmazás megfogalmazására? Az áttekintést mindjárt azzal kell kezdenem, hogy noha eddig én is mindig a szuverenitás korlátozásáról írtam, kezdetben voltak olyan elgondolások, hogy a klauzulának a szuverenitás átengedése/átruházása (tehát nem csak a korlátozására) adott felhatalmazást kellene tartalmaznia.¹⁷

A későbbiekben azonban az a nézet vált általánossá, miszerint a szuverenitásnak mint egésznek az átruházása, azontúl hogy alkotmányba nem illő módon az államiság felszámolását is jelenthetné, egyáltalán nem is szükséges az uniós csatlakozásunkhoz. Ezért a szakemberek a szuverenitásból eredő egyes hatáskörök vagy ezek gyakorlásának az átengedéséről kezdtek beszélni. A hangsúly az „egyes” szócskán volt, ami kifejezte, hogy nem a szuverenitásunk egészét, hanem csak annak egy-egy összetevőjét lehetne átruházni. Olyanok is voltak, akik ezen általános megfogalmazás helyett nevesítették volna azokat az elemeket, amelyek a szuverenitás korlátozását valósítják meg. Ez a törvényhozói, végrehajtási vagy bírói hatáskörök átengedése alkotmányban való szerepeltetését jelentette volna.¹⁸

Néhányan még azt is hangsúlyozták, hogy az egyes hatáskörök átengedése nem azonos a szuverenitás korlátozásával, mivel az előbbi kifejezés használatával az uniós csatlakozásunk által felvetett kérdések megválaszolása a szuverenitás alatti szinteken történik.¹⁹ Az egyes hatáskörök átengedése azonban végeredményében a szuverenitás korlátozását, átcsoportosítását, átértékelését vagy egyéb befolyásolását jelenti. Az általam megkerült szuverenitásdefiníció függvénye, hogy melyik megfogalmazást fogadjuk el, ám az tény, hogy a szuverenitás szintje így vagy úgy mind egyik esetben érintett. Én ezt az érintettséget a továbbiakban is a „szuverenitás

korlátozása” kifejezéssel fogom jelölni, de anélkül, hogy ezzel állást kívánnék foglalni a szuverenitás fogalmát illetően.

A szuverenitás korlátozására adott felhatalmazás megszövegezése során lényeges kérdés volt, hogy az végleges vagy pedig visszavonható korlátozásra vonatkozik-e. Az ezzel kapcsolatos szövegváltozatok kezdetben az egyes nevesített vagy nevesítetlen hatáskörök (jogkörök, felségjogok) átruházását, átengedését, illetve az azokról történő lemondást tartalmazták. Ezen szavak nyelvtani értelmezése alapján a lemondás az, amely a leginkább véglegesként hat, és az átengedés az, amely leginkább magában hordozza az engedélyező akaratának a megváltoztathatóságát. A három változat közül az átengedés szerepelt a legtöbbször a szövegtervezetekben, és ebben az a jogalkotói szándék tükröződött, hogy a klauzula olyan nemzetközi szerződés megkötésére adjon felhatalmazást, amely legalábbis nem zárja ki kifejezetten az átadott hatáskörök visszavonását. A szuverenitáskorlátozás minél finomabb megfogalmazására törekvés tetten érhető volt abban is, hogy „az egyes hatáskörök átengedése” mellett, mind a szakirodalomban, mind a szövegtervezetekben megjelent „az egyes hatáskörök *gyakorlásának* átengedése” fordulat. Megjegyzem, hogy még e változat pártolói között is volt olyan, aki szerint a finomításnak semmiféle gyakorlati hatása nincs, az csupán szimbolikus értékű.²⁰

Nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a szuverenitás korlátozásának az egyes hatáskörök (gyakorlásának) átruházásával számoló olvasata mellett létezett egy másik megközelítése is. E szerint az unióhoz való csatlakozásunkkal nem engedünk át semmilyen hatáskört, hanem csak azt vállaljuk, hogy a szuverenitásunk bizonyos elemeit másokkal közösen gyakoroljuk.²¹ E vélemény szerint az integrációs klauzulában elegendő az egyes hatáskörök többi tagállammal közösen történő gyakorlására felhatalmazást adni.

A fenti két megközelítés ötvözéséből aztán további két variáció alakult ki. Az egyik szerint az állam úgy engedi át hatásköreinek a gyakorlását, hogy azokat a jövőben más államokkal együtt, közösen gyakorolja.²² Ez lényegében a hatáskörök közös gyakorlására utalt, annak ellenére, hogy az átengedés is szerepelt benne, így a két megközelítés közötti ellentmondást látszólagossá tette.

A másik variáció ellenben egyértelműen kifejezte (és egyben fel is oldotta) azt az ellentétet, ami a felhatalmazás tárgya, a csatlakozási szerződés különböző értelmezéséből adódott. A 2002 őszén készült első törvényjavaslatok mind az átengedésről, mind a közös hatáskörgyakorlásról említést tettek, és ezt azzal indokolták, hogy az Európai Unió egyes intézményei nem azonos módon kötődnek a tagállamokhoz. A Tanács által gyakorolt (hozzáteszem: egyhangúságot követelő döntési) hatáskörök esetén lehetséges azok közös gyakorlásáról beszélni, a tagállamokkal áttételesebb kapcsolatban lévő Bizottság vagy a Bíróság esetében viszont a hatáskörök átengedése a kifejezőbb megfogalmazás.²³ Ez az indokolás véleményem szerint helyesen láttatja az Európai Unió működésének a lényegét, ugyanakkor a közös hatáskörgyakorlásra tett utalást szükségtelennak tartom. Egyrészt azért, mert a hatáskörgyakorlás átengedésére adott felhatalmazás után felesleges egy annál szűkebb körű szuverenitáskorlátozást is külön engedélyezni. Másrészt azért, mert a 30/1998. (VI. 25.)

AB határozat fenti értelmezése alapján nem is szükséges alkotmányi felhatalmazás egy valóban közös hatáskörgyakorláshoz. Ez a mechanizmus ugyanis lényegét tekintve nem különbözik egy egyszerű nemzetközi szerződés megkötésétől, az egyes döntések meghozatalához ugyanúgy szükséges a Magyar Köztársaság hozzájárulása. Az más kérdés, hogy ki kell alakítani a közös döntéshozatalban való részvétel alkotmánynak megfelelő belső jogi hátterét, ez azonban nem a felhatalmazó klauzula keretei közé tartozik.

2002 őszén, a felfokozott politikai viták keresztüztüében zajló alkotmánymódosítási folyamat során végül a hatáskörök átengedhetősége nem került be az alkotmány szövegébe.²⁴ Így az általam szűkebb kategóriának nevezett közös hatáskörgyakorlásra ad jelenleg felhatalmazást az alaptörvényünk, kiegészítve azzal, hogy e közös hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.²⁵

A logikailag és grammatikailag mindenképpen nyakatekert, önállóan megvalósuló közös hatáskörgyakorlásra utaló megfogalmazásnak – véleményem szerint – egyetlen viszonylag értelmes jelentése lehet. Eszerint a közös hatáskörgyakorlás valójában mégsem közös, mivel az Európai Unió intézményeiben akár a mi részvételünk vagy hozzájárulásunk nélkül is megvalósulhat. Ezt az értelmezést már csak azért is érdemesnek tartom elfogadni, mivel enélkül, a pusztán közös hatáskörgyakorlásra felhatalmazó alkotmányba beleütközne a csatlakozási szerződés, amely a hatáskörök gyakorlása során nem minden esetben követeli meg az összes tagállam beleegyezését. Márpedig tekintettel arra, hogy a csatlakozási szerződésben foglalt szabályok a klauzula megalkotásakor ismertek voltak, és az alkotmányozó többség éppen ezek elfogadása érdekében módosította az alkotmányt, nyilvánvaló, hogy nem az volt a jogalkotói szándék, hogy a csatlakozási szerződés eleve alkotmányellenes legyen. Mindez két dologra világít rá. Az egyik az, hogy az „átengedheti” szó elhagyása egy belpolitikai érdekekből tett látszatlépés volt, tudván azt, hogy tartalmazza az „önálló közös hatáskörgyakorlás” is ezt jelenti.²⁶ A másik pedig az, hogy igazából mindegy volt, hogy mi lesz a csatlakozási szerződés megkötésére adott felhatalmazás szövege. A lényeg az volt, hogy legyen valami – bármi – amire a hatáskör-transzfert alapozni lehet.

A szűk értelemben vett felhatalmazó mondat köré épített korlátokkal együtt az integrációs klauzula statikus megközelítésben a következőképpen értelmezhető: Az alkotmány felhatalmazást ad egy szervezet tagállamaival történő közös hatáskörgyakorlásnak nevezett szuverenitáskorlátozásra, de 1) a szervezet csak az Európai Unió lehet, 2) szükséges, hogy annak hazánk is tagállama legyen,²⁷ 3) a szuverenitás korlátozása csak nemzetközi szerződés alapján lehetséges. Ehhez társul még két – statikus szemléletben – értelemszerűnek tűnő korlát. Az egyik szerint 4) a nemzetközi szerződés nem lehet alkotmányellenes, a másik pedig arról szól, hogy 5) a nemzetközi szerződés útján csak abban a mértékben lehet korlátozni a szuverenitást, ahogyan az a nemzetközi szerződésben szerepel. Az utóbbi két korlátnak, pontosabban az alkotmány 2/A. §-nak az azok alapjául szolgáló, és az imént csak a statikus

szemléletben értelmezett fordulatának²⁸ inkább az integrációs klauzula dinamikus megközelítésében van szerepe.

AZ INTEGRÁCIÓS KLAUZULA DINAMIKUS SZEMLÉLETE

A dinamikus szemléletben nem csupán arról van szó, hogy az integrációs klauzula az Európai Unióban tagállamként történő részvétel érdekében felhatalmazást ad a szuverenitás korlátozására, ami egy változó tartalmú nemzetközi szerződés megkötésével megtörténik, és ezzel a klauzula betöltötte rendeltetését, ami miatt (ha nem akarnánk esetleges további hatáskör-transzferek alapjaként használni) akár hatályon kívül is helyezhetnénk. A dinamikus szemlélet kiterjeszti az integrációs klauzula hatókörét annak a folyamatos megítélésére, hogy a szuverenitást korlátozó nemzetközi szerződés változó tartalmában is megfelel-e a felhatalmazásnak.

Tehát az alapján vizsgálható például, hogy a nemzetközi szerződés az Európai Bíróság által értelmezett tartalmában is kielégíti-e a magyar alkotmányos követelményeket, vagy az, hogy a szerződés alapján, a közös hatáskörgyakorlás termékeként alkotott másodlagos közösségi jogforrások is összhangban állnak-e az alkotmányunkkal. Ez a szemlélet kifejezi, hogy a közös (önálló) hatáskörgyakorlás folyamatosan történik, ez idő alatt a szuverenitásunk korlátozottsága mindvégig fennáll, valamint azt, hogy a csatlakozási szerződés egy fokozatosan kibontakozó, állandó mozgásban lévő szabálytömeg csírája. E csírából kifejlődő képződmény pedig – az integrációs klauzula szerint – nem nőhet az alkotmány fölé, ezért azt folyamatos kontroll alatt kell tartani.

Az ellenőrzés legfőbb eszközét a klauzulában szereplő és már említett két korlát jelenti. Az egyes, alkotmányból eredő hatáskörök közös (önálló) gyakorlására szóló felhatalmazás azt fejezi ki, hogy a hatáskörgyakorlás egyik pillanatában sem lehet több hatáskört gyakorolni, mint amivel a magyar állami szerv az alkotmány alapján egyébként rendelkezik.²⁹ Tehát a nemzetközi szerződésből, illetve a közös (önálló) hatáskörgyakorlásból eredő változó tartalom nem lehet alkotmányellenes. Ennek a megfogalmazása azért jelentős, mivel a másodlagos közösségi jog alkotmányhoz való viszonyáról – a nemzetközi szerződésekkel ellentétben – a magyar jogrendszerben máshol nem találunk rendelkezést.³⁰

Az alkotmányellenesség két – egy formai és egy tartalmi – okból következhet be. A formai ok akkor áll fenn, ha a változó tartalom magába az integrációs klauzulába, az abban foglalt másik korlátba ütközik, a tartalmi ok pedig az alkotmány egyéb rendelkezésével való összeütközés esetén. Az itt vizsgálandó formai ok, az alkotmány 2/A. §-a szerint akkor lép fel, ha a közös (önálló) hatáskörgyakorlás meghaladja a csatlakozási szerződésből fakadó jogok gyakorlásához, és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértéket, azaz az Európai Unió túllépi az elsődleges jogforrásaiban számára meghatározott hatásköröket.

A közösségi jog érvényesülése elé a dinamikus szemléletben állított korlátok ugyanakkor komoly feszültségeket okozhatnak az Európai Unió és hazánk kapcsolatában.³¹ Az uniós jog ugyanis nem tűri a dinamikus megközelítésben jelentkező

folyamatos ellenőrzés alatt tartást. A csatlakozási szerződés megkötésétől kezdve a közösségi jog önálló életre törekszik, a tagállamok területén azok alkotmányai ellenében is érvényesülni kíván, és az alapító szerződésekre vonatkozóan az Európai Bíróság értelmezési monopóliumát vallva, nem tűri, hogy a tagállamok (alkotmánybíróságai) határozzák meg az azokból fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértéket.

A képlet egyszerűnek tűnik: Magyarország a csatlakozási szerződéssel hatáskörökét ruházott az Európai Unióra (Európai Közösségre), és beleegyezett abba is, hogy a hatáskörök tartalmát az Európai Bíróság fogja értelmezni. Mindezt alkotmányosan megtehetette, hiszen éppen erre, a tőlünk függetlenül (is) alakuló változó tartalom elfogadására szólt az alkotmány – statikus szemléletben vizsgált – felhatalmazása. Ráadásul hazánk – az Európai Bíróság joggyakorlatának ismeretében mondhatni – kifejezetten is elfogadta azt, hogy a közösségi jog elsődlegességet élvez még az alkotmánnyal szemben is. Ilyen megközelítésből érthető az Európai Uniónak mindezen, nemzetközi szerződésbe foglalt jogai érvényesítésére vonatkozó igénye. Emiatt furcsának is tűnhet, hogy miért szab az alkotmány a csatlakozási szerződés talaján kibontakozó önálló uniós jogrendnek olyan korlátokat, amelyek a nemzetközi jogi kötelezettségvállalásunkban nem jelennek meg, és emiatt nemzetközi jogi, és az abból kinövő európai jogi szintéren érvényesíthetetlenek. A csatlakozási szerződéshez fűzött, és nemzetközi (és európai) jogilag irreleváns alkotmányos fenntartások azonban csak szigorú jogi szempontból tűnnek értelmetlennek.

A nemzetközi jog az államok területén – hiába a nemzetközi jogi kötelezettség – általában csak akkor tud érvényesülni, ha azok ehhez belső jogszabályaikban hozzájárulnak. A nemzetközi joghoz képest ugyan az európai jog jóval erősebb önérvényesítő mechanizmussal és intézményrendszerrel rendelkezik, ám autonómiája még mégsem olyan nagy fokú, hogy teljes mértékben figyelmen kívül hagyhatná a tagállami ellenkezéseket. Az európai jogot végső soron a tagállamok „kezei” emelik a magasba. Ha néhány „kéz” elyengül, vagy elereszti a felépítményt, attól még a többi „kéz” magasban tartó erejéből az európai jog le tudja győzni a tagállami ellenállást. Ám ha minden tagállam szembeszáll vele, kibújik alóla, akkor az európai jogi felépítmény lehull a magasból, és egyúttal értelmét is veszti.

Éppen ezért érdekesebb talán a hierarchikus viszony helyett az európai és a tagállami jogrendszerek mellérendeltségét, kölcsönös egymásra utaltságát és együttműködési igényüket hangsúlyozni. Ebből a megközelítésből az látszik, hogy a tagállamok szűken értelmezik az általuk tett alkotmányos fenntartásokat, tekintettel arra, hogy alapvetően érdekükben áll az európai együttműködés. Az Európai Unió számára pedig nem teljesen közömbösek a tagállami fenntartások, mivel esetenként hatást tudnak gyakorolni az uniós joggyakorlatra.³² Ezért nem elítélendő – sőt indokoltnak is nevezhető – az, hogy az alkotmányos értékek védelmében, a 2/A. § alkotmányellenesség esetén korlátot próbál állítani az uniós jog elé, illetve lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság megküzdjön az Európai Bírósággal a jogok gyakorlásához és a kötelezettségek teljesítéséhez szükség mérce meghatározása során. Figyelembe kell venni ugyanakkor az alkotmány 6. § (4) bekezdésben foglalt, az

európai egység megteremtésére vonatkozó államcél is,³³ amely feloldja az integrációs klauzula korlátjának a merevségét, és alkalmas arra, hogy kellő rugalmasságot biztosítson a majdani alkotmánybíróági gyakorlat számára.

Itt jegyzem meg, hogy a fentiek miatt véleményem szerint teljesen értelmetlen az arról szóló vita, hogy szerepeljen-e a magyar alkotmányban az uniós jog elsődlegessége. A csatlakozási szerződés alapján ugyanis az Európai Unió szempontjából az elsődlegesség mindenképpen fennáll, és ezt – mivel a csatlakozásra felhatalmazást adott – az alkotmányunk hallgatólagosan maga is elismeri. Csakúgy, mint ahogy minden nemzetközi szerződés megkötésekor jelen van az az alkotmányos háttérben megbúvó tudat, hogy a nemzetközi jog (legalábbis nemzetközi jogi szempontból mindenképpen) elsődleges a belső joggal szemben.³⁴ Annak ellenére, hogy a nemzetközi jogi kötelezettség megsértésének az igazolásaként nem lehet a belső jogra hivatkozni, a belső jogi szemléletben mégsem az a jellemző, hogy az alkotmány meghajol a nemzetközi jog előtt. Az, hogy a közösségi jog az általános nemzetközi joghoz képest hatékonyabban tudja érvényesíteni az elsődlegességét,³⁵ még nem jelenti azt, hogy a nemzeti jogok alapvetően másként viszonyulnának hozzá, mint a nemzetközi joghoz.

Belső jogi szempontból, jogforrástanilag az Európai Unió tagállamaiban is az alkotmány áll a hierarchia csúcsán, függetlenül attól, hogy kimondják-e vagy sem a közösségi jog elsődlegességét. Az elsődlegesség alkotmányban való szerepeltetése nem jelentené azt, hogy az onnan később nem törölhető, és azt sem, hogy az alkotmányozó többség a közösségi jog elsődlegességének nem szabhat alkotmányos korlátokat. Ez utóbbi eset következett volna be azon tervezetek alapján, amelyek a magyar alkotmányban valamilyen módon utalást helyeztek volna el a közösségi jog elsődlegességére.³⁶ Emellett ugyanis tartalmazták volna a már elemzett, alkotmányellenesség kiszűrésére vonatkozó korlátokat is. Ezzel pedig nem mondtak volna többet, mint hogy elsődleges ugyan a közösségi jog, de csak akkor, ha az alkotmány (vagy az Alkotmánybíróság) ezt megengedi. Ez a helyzet pedig anélkül is fennáll, hogy az alkotmány kifejezetten utalna az európai jog elsődlegességére. Nem állítom ezzel azt, hogy hiba lenne szerepeltetni a közösségi jog elsődlegességét az alkotmányban, csupán azt, hogy annak nincs jelentősége. Ezt az is alátámasztja, hogy az Európai Unió szemszögéből sem releváns, hogy mi szerepel a tagállami alkotmányokban, az ő álláspontja szerint ugyanis a közösségi jog eleve megelőzi az egyes államok alkotmányait. Innentől kezdve pedig „két önzés titkos párbaja minden egyéb”. A „párbajban” (amely azért ne feledjük, egymás iránt alapvetően szimpátiát érző „szerelmesek” között zajlik) a magyar jog próbálja védeni magát, a közösségi jogot az alkotmánya alá szorítani, de ellenállása mégsem kőkemény. Az alkotmány 6. § (4) bekezdésben szereplő államcél (mint „szerelmi motívum”) miatt kivételezik a közösségi joggal,³⁷ és az alkotmányellenes tartalmúnak is csak a nagyon kirívó esetekben áll ellen (vagy inkább próbál ellenállni). Mindez persze csak feltételezés, sok minden függ majd az Alkotmánybíróság hozzáállásától.

E dolgozatban nem kívánok elmerülni az alkotmánybíróági eljárás részletkérdéseiben, csupán arra utalok, hogy hogyan tehetné közvetlenül az eljárás tárgyává az

Alkotmánybíróság a közösségi jogot, amikor – az alkotmányban foglalt korlátokat érvényesítendő – annak alkotmányosságát akarja elbírálni.³⁸ A dolgot nem tér ki külön azokra az esetekre, amikor a közösségi jog esetleges alkotmányellenessége közvetett módon merülhet fel az alkotmánybírósági eljárásban.³⁹

A csatlakozási szerződést kihirdető törvény alkotmányossági vizsgálatát a 4/1997. (I. 22.) AB határozattal értelmezett Abtv. 1. § b) pontja alapján az Alkotmánybíróság el tudja végezni. A másodlagos közösségi joganyagra vonatkozóan pedig két módon is megállapíthatja a hatáskörét. Az egyik lehetőség az, hogy formailag a csatlakozási szerződést kihirdető törvényt vizsgálja, és azt (vagy annak egy részét) nyilvánítja alkotmányellenesnek amiatt, hogy lehetővé teszi az alkotmánnyal ellentétes változó tartalom alkalmazását a nemzeti jog szférájában. Ezáltal belső jogi szempontból valamennyi, a csatlakozási szerződés hídján keresztül betoluló közösségi jogszabály alkotmányellenessé válik. Nem jelent ilyen súlyos következményt a másik megoldás, amely a csatlakozási szerződéstől elkülönülten vizsgálja az annak alapján létrejövő változó tartalmat. Ehhez azonban az kell, hogy az Alkotmánybíróság – kifejezetten a másodlagos közösségi jog alkotmányossági kontrolljára vonatkozó eljárásjogi szabály hiányában – kiterjesztően értelmezze a „jogszabály” fogalmát, és abba beleértse a hazánk területén alkalmazandó közösségi jogot is.⁴⁰

A másodlagos közösségi jogot egyébként azért is nehéz közvetlenül megragadni az alkotmánybírósági eljárás számára, mivel Magyarországon a nemzetközi szervezetek határozatainak belső jogi megjelenítése meglehetősen mostohán kezelt kérdés. E közösségi joghoz hasonlóan szintén egy változó tartalmú nemzetközi szerződésen alapuló határozatok vonatkozásában bizonytalan, hogy ki kell-e őket hirdetni, ha igen, milyen eljárási rendben, illetve a belső jogforrások rangjuk sem nyilvánvaló.⁴¹ Ezek mellett nem meglepő, hogy az alkotmánybírósági vizsgálatokra sincsen szabály. Pedig ha lenne, az irányadó lehetne a másodlagos közösségi joganyag alkotmányossági kontrollja során is. A nemzetközi szervezetek határozataival szemben a közösségi jog helyzete annyival egyszerűbb, hogy arról legalább biztosan tudjuk, hogy nem kell, sőt nem is lehet kihirdetni a belső jogban,⁴² és a csatlakozási szerződés, valamint az alkotmány 2/A. §-a alapján a belső jogi jogforrásokhoz való viszonyát is meg lehet állapítani.

A nemzetközi jog és a belső jog viszonyát illetően a dualista modellt követő magyar jogrendszeren a szabályszerűen, dualista módra kihirdetett csatlakozási szerződés egy monista rést üt.⁴³ A csatlakozási szerződést kihirdető törvény jelenti azt az adopción szabályt, amelyen keresztül a magyar jog is elismeri és kimondja, hogy a másodlagos közösségi jog külön kihirdetés nélkül, (mint közösségi jog) közvetlenül alkalmazandó a magyar jogrendszerben. Az adoptáló szabály, jelen esetben a csatlakozási szerződést kihirdető törvény nélkül a közösségi jog hazai alkalmazása belső jogilag alkotmányellenes helyzetet teremtene. Addig azonban amíg létezik, azon keresztül a közösségi jog alkotmányosan – és az alkotmány 2/A. §-a, illetve 6. § (4) bekezdése által kijelölt, (valószínűleg) olykor még az alkotmányt is megelőző kiemelt helyen – áramolhat be a hazai jogrendszerbe.

Az integrációs klauzula és a csatlakozási szerződést kihirdető törvény véleményem szerint elegendő összeköttetést jelentenek az uniós és a magyar jogrendszer között, kifejezik az Európai Unió felé történő nyitottságot, ugyanakkor kellőképpen biztosítják a hazai jogrendszer koherenciáját is. Nem tartom szükségesnek, hogy a csatlakozási szerződés megkötésére felhatalmazást adó integrációs klauzulán kívül az alkotmány egyéb rendelkezései is tartalmazzanak utalást a közösségi jog magyarországi alkalmazhatóságára, például annak rögzítésével, hogy a bírák a törvény mellett a közösségi jognak is alá vannak vetve.⁴⁴

A klauzula továbbfejlesztését, megfogalmazásának a pontosítását sem tartom feltétlenül szükségszerűnek, arra ugyanis mindenképpen alkalmas, hogy a közösségi jog hazai alkalmazásának és jellegzetességei tiszteletben tartásának alkotmányos háttérét megadja. Az integrációs klauzula csupán áldását adja a közösségi és a magyar jogrendszer frigyére, és vigyázó szemekkel figyeli kapcsolatukat, de a két jogrendszer együttélésének a részletszabályait, a mindennapokban felmerülő kérdéseket és az esetleges konfliktusokat már nem az alkotmányszövegnek kell rendeznie, illetve nem annak kell megvívnia az érdekérvényesítéssel kapcsolatos csatákat.

SZAKIRODALOM

- BERKE Barna: Európai Unió, közösségi jog és nemzeti alkotmánybíráskodás. = *Jogállam*. 1996/1-2.
- BERKE Barna: A nemzetközi jog, a belső jog és az alkotmány: a nemzetközi szerződések alkotmányossági revíziója. = *Jogállam*. 1997/1.
- BRAGYOVA András: A magyar jogrendszer és a nemzetközi jog kapcsolatának alkotmányos rendezése. = Bragyova András (szerk.): *Nemzetközi jog az új alkotmányban*. Budapest, 1997.
- BRAGYOVA András: Az Európai Unióhoz való csatlakozás alkotmányjogi kérdései. = Inotai András (szerk.): *EU-tanulmányok, I.* Budapest
- CHRONOWSKI Nóra – NEMESSÁNYI Zoltán: Európai Bíróság – Alkotmánybíróság: felületi feszültség. = *Európai Jog*. 2004/3.
- CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: Előkészületben az Európai Unióhoz való csatlakozással összefüggő alkotmánymódosítás. = *Jura*. 2002/2.
- CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: EU-csatlakozás és alkotmánymódosítás: minimális konszenzus helyett politikai kompromisszum. = *Magyar Jog*. 2003/8.
- CHRONOWSKI Nóra: Európai alkotmányra szóló felhatalmazás. = *Európai Tükör*. 2005/5.
- CHRONOWSKI Nóra: Integráció és alkotmányozás. = *Magyar Közigazgatás*. 2000/3.
- CZUCZAI Jenő: Az EU új „Alkotmányi Szerződésének” hatása a magyar alkotmányfejlődésre. = *Európai Jog*. 2005/5.
- CZUCZAI Jenő: Előadás. = *Ötödik Magyar Jogászegyűlés*. [Balatonfüred, 2000. május 19-21.] Szerk.: Benisné Györfly Ilona. Budapest, 2000.

- CZUCZAI Jenő: Kritikai meglátások a kormánynak a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. tv.-nek a EU csatlakozást érintően szükséges módosításáról szóló T/1114. számú törvényjavaslatáról. = *Európa*. 2002/4.
- CZUCZAI Jenő: Utószó. = Czuczai Jenő (szerk.): *Jogalkotás, jogalkalmazás hazánk EU-csatlakozása küszöbén*. Budapest, 2003.
- FICSOR Mihály: Megjegyzések az európai közösségi jog és a nemzeti alkotmány viszonyáról I. = *Magyar Jog*. 1997/8.
- FICSOR Mihály: Megjegyzések az európai közösségi jog és a nemzeti alkotmány viszonyáról II. = *Magyar Jog*. 1997/9.
- KECSKÉS László – SOMOGYVÁRI István – VASTAGH Pál (válaszadók): Fókuszban: az Európai Unióhoz való csatlakozás alkotmányjogi vonatkozásai. = *Európa* 2002. 2001/1.
- KECSKÉS László: Indító tézisek a Magyar Köztársaság Alkotmánya EU-vonatkozású szabályainak továbbfejlesztéséhez. = *Európai Jog*. 2004/3.
- KECSKÉS László: Szakmai és politikai konfliktusok az EU-csatlakozásunk miatti alkotmánymódosítás folyamában. = Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2002-ről II*. Budapest, 2003.
- KONDOROSI Ferenc: Az euroatlanti integráció hatása a közjogra. = *Magyar Közjogtudomány*. 2003/1.
- KUKORELLI István – PAPP Imre: A magyar Alkotmány EU-konformitása. = *Európai Jog*. 2002/6.
- MÁDL Ferenc: Az Európai Unió Alkotmány szerződése és a magyar Alkotmány. = *Hetedik Magyar Jogászegyűlés*. [Balatonfüred, 2004. május 20-22.] Szerk.: Benisné Gyórfy Ilona. Budapest, 2004.
- MAJTÉNYI László – MIKLÓSI Zoltán (szerk.): *És mi lesz az alkotmánnyal?* Budapest, 2004.
- MOLNÁR Tamás: A csatlakozási szerződés jogi természete. = *Belügyi Szemle*. 2004/5.
- MOLNÁR Tamás: Gondolatok az Európai Unió alapját képező nemzetközi szerződések magyar jogba történő beépüléséről. = *Jogtudományi Közlemény*. 2005/9.
- NÉMETH János: Alkotmányosság és jogrend az uniós csatlakozás küszöbén. = Forgács Imre – Inotai András – Weber Attila (szerk.): *Az Európai Unió Évkönyve 1999-2000*. Budapest, 2000. 19-25.
- NÉMETH József: Az európai integráció és a magyar alkotmány. = Bragyova András (szerk.): *Nemzetközi jog az új alkotmányban*. Budapest, 1997.
- PACZOLAY Péter: A magyar alkotmány jövője és az uniós csatlakozás. = *Politikatudományi Szemle*. 2004/1-2.
- POLÁNYI Tamás (szerk.): *Alkotmányozás és az Európai Unió*. [A Magyar Országgyűlés Európai Integrációs Ügyek Bizottsága és az Alkotmány- és Igazságügyi Bizottságának közös nyílt napja, 2002. július 10.] Budapest, 2002.
- SAJÓ András: Az EU-csatlakozás alkotmányosságára gyakorolt hatása az új tagállamokban. = *Fundamentum*. 2003/2.
- SÁRI János: Rekviem a magyar alkotmányjogért (A csatlakozás után). = *Magyar Jog*. 2005/7. 385-393.

- SOMOGYVÁRI István: Az uniós csatlakozás alkotmánymódosítást igénylő kérdései. = *Európai Közigazgatási Szemle*. 2001/1. [a Magyar Jog 2001/10. melléklete.]
- SOMOGYVÁRI István – KISFALUDY Zoltán (szerk.): *Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai 1994-1998 I-II*. Budapest, 1998.
- SONNEVEND Pál: Alapvető jogaink a csatlakozás után. = *Fundamentum*. 2003/2.
- TÓTH Judit: Az európai integráció és az alkotmányozás kapcsolata. = *Európai Tükör*. 1998/1.
- VASTAGH Pál: A magyar alkotmányfejlődés jellemző vonásai, különös tekintettel az európai uniós integrációra. = *Európa 2002*. 2001/4.
- VÖRÖS Imre: Az alkotmány módosításának állása és az EU-csatlakozás. = Inotai András (szerk.): *EU-tanulmányok I*. Budapest.
- VÖRÖS Imre: A miniszterelnök által felkért Munkabizottság elnökének levele Dr. Medgyessy Péterhez az Alkotmány módosításáról és az EU-csatlakozás egyéb kérdéseiről. = Czuczai Jenő (szerk.): *Jogalkotás, jogalkalmazás hazánk EU-csatlakozása küszöbén*. Budapest, 2003.
- VÖRÖS Imre: Az EU csatlakozás alkotmányjogi, jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai. = *Európa 2002*. 2002/2.
- VÖRÖS Imre: Az Európai Megállapodás alkalmazása a magyar jogrendszerben. = *Jogtudományi Közlemény*. 1997/5.
- WALLACHER Lajos: Az Európai Unióhoz való csatlakozás alkotmányos kérdései. = Verebélyi Imre (szerk.): *Európai integrációs válogatott tanulmányok*. Budapest, 2001.

JEGYZETEK

- ¹ Ld.: A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 2002. évi LXI. törvény.
- ² Nem érintem tehát az EU-csatlakozásunkhoz kapcsolódó olyan további alkotmányjogi-alkotmányossági kérdéseket, mint például a parlament-kormány viszonya, választójogosultság, Magyar Nemzeti Bank jogállása, népszavazás. A vizsgált 2/A. § (1) bekezdésének a szövege a következő: A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskör-gyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.
- ³ Pl. FICSOR Mihály: Megjegyzések az európai közösségi jog és a nemzeti alkotmány viszonyáról. = *Magyar Jog*. 1997/9. 530.; NÉMETH József: *Az európai integráció és a magyar alkotmány*. = Bragyova András (szerk.): *Nemzetközi jog az új alkotmányban*. Budapest, 1997. 109.; BERKE Barna: A nemzetközi jog, a belső jog és az alkotmány: a nemzetközi szerződések alkotmányossági revíziója. = *Jogállam*. 1997/1. 60.
- ⁴ A dolgozatban az európai jog, uniós jog, közösségi jog fogalmakat szinonimaként használok.

- ⁵ Ezt az álláspontot foglalta el például Vörös Imre. Ld. VÖRÖS Imre: Az EU csatlakozás alkotmányjogi, jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai. = *Európa 2002.* 2002/2. 35.; VÖRÖS Imre: Felszólalás. = Polányi Tamás (szerk.): *Alkotmányozás és az Európai Unió.* [A Magyar Országgyűlés Európai Integrációs Ügyek Bizottsága és az Alkotmány- és Igazságügyi Bizottságának közös nyílt napja, 2002. július 10.] Budapest, 2002. 21.
- ⁶ A dolgozatban a csatlakozási szerződést összefoglaló megnevezésként használom, és abba beleérttem nemcsak a tényleges csatlakozási szerződést, hanem az Európai Unió nemzetközi szerződésnévként megjelenő teljes elsődleges joganyagát. A csatlakozási szerződés és az alapítószerződések viszonyának részletes elemzését ld.: MOLNÁR Tamás: A csatlakozási szerződés jogi természete. = *Belügyi Szemle.* 2004/5. 178-173.; MOLNÁR Tamás: Gondolatok az Európai Unió alapját képező nemzetközi szerződések magyar jogba történő beépüléséről. = *Jogtudományi Közöny.* 2005/9. 388-394.
- ⁷ Ld. pl. IM/EUR/2000/TERVEZET/228/8. 12-13.; VASTAGH Pál: A magyar alkotmányfejlődés jellemző vonásai, különös tekintettel az európai uniós integrációra. = *Európa 2002.* 2001/4. 56.; SOMOGYVÁRI István: Az uniós csatlakozás alkotmánymódosítást igénylő kérdései. = *Európai Közigazgatási Szemle.* 2001/1. 22.; WALLACHER Lajos: Az Európai Unióhoz való csatlakozás alkotmányos kérdései. = Verebélyi Imre (szerk.): *Európai integrációs válogatott tanulmányok.* Budapest, 2001. 140.; VÖRÖS Imre: Az EU csatlakozás alkotmányjogi, jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai. = *Európa 2002.* 2002/2. 35.; IM/EUR/2002/TERVEZET/287/12. 6-7.; CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: Előkészületben az Európai Unióhoz való csatlakozással összefüggő alkotmánymódosítás. = *Jura.* 2002/2. 116.
- ⁸ A 7/2005. (III. 31.) AB határozat, illetve a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződés megkötése alkotmányban szereplő fogalmának a tartalmát differenciálta. E dolgozatban azonban nem tartom szükségesnek az azokban bevezetett új terminológia (kötelező hatály elismerésére adott felhatalmazás és kötelező hatály elismerése) használatát.
- ⁹ Ekkor lépett hatályba a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 2002. évi LXI. törvény, amely – egyebek mellett – az integrációs klauzulát helyezte be az alkotmányba.
- ¹⁰ Alkotmány 19. § (3) bekezdés f) pont ; 30/A. § (1) bekezdés b) pont; 35. § (1) bekezdés j) pont.
- ¹¹ A megkötéshez még a 7. § (1) bekezdés sem szükségeltetik, az egy további lépésként, a nemzetközi szerződés belső jogi megjelenítéséhez és az összhang biztosításához kell. A 7. § (1) túlzottan általános megfogalmazásából eredő problémák részletes vizsgálata nem képezi ennek a dolgozatnak a tárgyát.
- ¹² A 30/1998. (VI. 25) AB határozat szerint: Európai Közösségek, illetve annak Bizottsága, Elsőfokú Bírósága és Bírósága.
- ¹³ 30/1998. (VI. 25.) AB határozat IV. 3. pont, V. 2. pont, V. 4. pont
- ¹⁴ A dolgozatnak nem célja annak vizsgálata, hogy indokolt volt-e az Alkotmánybíróság részéről a nemzetközi szerződések közötti ilyen megkülönböztetés. A 30/1998. (VI. 25) AB határozat alapján azonban jogosnak tűnik az a megállapítás, mely szerint már például az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, vagy a NATO-hoz való csatlakozásunkat is alkotmánymódosításnak kellett volna kíséernie. A szakirodalomban olyan nézet is megfogalmazódott, hogy a hivatkozott határozatával az Alkotmánybíróság a nemzetközi ma-

- gánjogról szóló 1979. évi 13. törvényerejű rendelet (Nmjt.) alkotmányos alapját is megkérdőjelezte. Vö: SÁRI János: Rekvium a magyar alkotmányjogért (A csatlakozás után). = *Magyar Jog*. 2005/7. 391.; VÖRÖS Imre: Az alkotmány módosításának állása és az EU-csatlakozás. = Inotai András (szerk.): *EU-tanulmányok I.* Budapest, [1232.]
- ¹⁵ Nem biztos persze, hogy a változó tartalom valamennyi eleme független a magyar szuverén akaratától, de ha a nemzetközi szerződés változó tartalmának létezik ilyen eleme, akkor a szerződés már a szuverenitás korlátozását jelenti.
- ¹⁶ Mivel az alkotmánynak nincsen olyan érinthetetlen magja, amit ne lehetne megváltoztatni, vagy amitől az alkotmány más részei ne engedhetnének eltérést, nem feltétlenül van szükség a közösségi jog érvényesülésének korlátot állító, és a szuverenitáskorlátozást megvalósító nemzetközi szerződésre vonatkozóan feltételeket meghatározó rendelkezésre. Egyes vélemények szerint azonban a 2/A. §-ban további garancianormaként rögzíteni kellene, hogy ha az alkotmányból eredő hatáskörök átengedése következtében az alkotmányt is módosítani kell, a módosítás nem terjedhet ki bizonyos alkotmányi értékekre, illetve egyes, alapvető szuverenitási követelmények körébe tartozó hatáskörök nem engedhetők át az Európai Uniónak. Ld. CHRONOWSKI Nóra: Európai alkotmányra szóló felhatalmazás. = *Európai Tükör*. 2005/5. 73.; KECSKÉS László: Indító tézisek a Magyar Köztársaság Alkotmánya EU-vonatkozású szabályainak továbbfejlesztéséhez. = *Európai Jog*. 2004/3. 7.
- ¹⁷ Ld. pl. A Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási koncepciója (előzetes szakmai munkaanyag), IM, 1995. március. VI. 1. e) pont.
- ¹⁸ NÉMETH József: Az európai integráció és a magyar alkotmány = Bragyova András (szerk.): *Nemzetközi jog az új alkotmányban*. Budapest, 1997. 110.; A Magyar Köztársaság Alkotmánya (tervezet) 1997. január 7. 3. §; A Magyar Köztársaság alkotmánya (tervezet) 1998. március 10. 3. § „B” változat. = Somogyvári István – Kisfaludy Zoltán (szerk.): *Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai 1994-1998. II.* Budapest, 1998., 998., illetve 1059.
- ¹⁹ Pl. SOMOGYVÁRI István: Az uniós csatlakozás alkotmánymódosítást igénylő kérdései. = *Európai Közigazgatási Szemle*. 2001/1. 24.
- ²⁰ Ld: BRAGYOVA András: Az Európai Unióhoz való csatlakozás alkotmányjogi kérdései. = Inotai András (szerk.): *EU-tanulmányok I.* Budapest, 1098.
- ²¹ Vö. WALLACHER Lajos: Az Európai Unióhoz való csatlakozás alkotmányos kérdései. = Verebélyi Imre (szerk.): *Európai integrációs válogatott tanulmányok*. Budapest, 2001. 141.
- ²² Ld. pl.: FICSOR Mihály: Megjegyzések az európai közösségi jog és a nemzeti alkotmány viszonyáról II. = *Magyar Jog*. 1997/9. 526.; IM/EUR/2000/TERVEZET/228/8, IM-KüM, 2001. január. 14.
- ²³ Ld: T/1114. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról 1. §; T/1270. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról 2. § és az ahhoz fűzött részletes indokolás.
- ²⁴ Két érvet hoztak fel vele szemben: az egyik egyértelműen politikai természetű, mely szerint az „átengedheti” szó súlyosan sérti az ország függetlenségét, a másik szerint nincs is kinek átengedni a szuverenitásból eredő hatásköröket, mivel az Európai Uniónak nincs jogi személyisége. Véleményem szerint egyik érv sem volt megalapozott. Az Európai Unió részére történő hatáskör-transzfer egyrészt az EU jogi személyisége hiányában is

- védhető lett volna, másrészt a törvényjavaslat körültekintő volt, mivel az Európai Unió megnevezést kifejezetten az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket magában foglaló gyűjtőnévként használta. Ld. pl.: NYUSZTAY Máté: A parlament előtt az alkotmánymódosítás. Három kérdésben különösen nagyok a nézetkülönbségek. = *Népszabadság*. 2002. november 14. www.nol.hu/cikk/86773/ – 2006. 01. 21., illetve pl: BOGÁR Zsolt: EU-csatlakozás és alkotmánymódosítás: Menetrendi gyűlés. = *Magyar Narancs*. 2002. november 14. www.mancs.hu/ – 2006. 01. 21.; CZUCZAI Jenő: Kritikai meglátások a kormánynak a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. tv.-nek a EU csatlakozást érintően szükséges módosításáról szóló T/1114. számú törvényjavaslatáról. = *Európa 2002*, 2002/4. 28.
- ²⁵ A hatáskörök pedig nem nevesítetten szerepelnek a klauzulában. A taxatív felsorolás valóban nem lett volna szerencsés, bár – mint arra a szakirodalomban is rámutatnak – a túl általános megfogalmazással a 2/A. § még az alkotmány megváltoztatására vonatkozó hatáskör-transzfert is lehetővé teszi. Ld. CHRONOWSKI Nóra: Európai alkotmányra vonatkozó felhatalmazás. = *Európai Tükör*. 2005/5. 74.; A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1997. január 7-ei tervezet 3. § „A” változata még a hatáskör-transzfer alóli kivételként tartalmazta az alkotmány megváltoztatását.
- ²⁶ Egyébként a Római Szerződés 5. cikke is úgy szól, hogy a Közösség a „szerződés által ráruházott hatáskörök (...) keretén belül jár el”.
- ²⁷ Csak tagállamként való részvételre szól tehát a felhatalmazás, és nem vonatkozik olyan tartalmú nemzetközi szerződésre, aminek következtében az Európai Unióban feloldódna a magyar államiság.
- ²⁸ „(...) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit (...)”
- ²⁹ Vö. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról készült T/1270. számú törvényjavaslat 2. §-ához fűzött részletes indokolás.
- ³⁰ A nemzetközi szerződések helyéről az alkotmány Alkotmánybíróság által értelmezett 7. § (1) bekezdése, illetve az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) szól.
- ³¹ A feszültségforrás nemcsak Magyarország, hanem a többi, hasonlóképpen eljáró tagállam esetében is fennáll.
- ³² Ld. pl. az általános jogelveknek és az alapvető jogoknak a közösségi jog korlátjaként történő elismerését. 29/69. számú ügy, Stauder v. Ulm [1969] EBHT 419.; 4/73. számú ügy, Nold v. Bizottság [1974] EBHT 491.
- ³³ SONNEVEND Pál: Alapvető jogaink a csatlakozás után. = *Fundamentum*. 2003/2. 33.
- ³⁴ Mivel a nemzetközi jogi kötelezettség megsértése esetén nem lehet a belső jogra hivatkozni, elvileg a közösséges nemzetközi szerződés alkotmányellenességét sem lehetne vizsgálni.
- ³⁵ Mint az közismert, a közösségi jog elsődlegességének a tételét nem tartalmazza kifejezetten az elsődleges joganyag, hanem azt az Európai Bíróság fejtette ki a Costa v. ENEL-ügyben, 1964-ben. 6/64. számú ügy, Costa v. ENEL [1964] EBHT 585.
- ³⁶ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról készült T/1114. számú törvényjavaslat 1. §-a, illetve a T/1270. számú törvényjavaslat 3. §-a szerint a Magyar Köztársaságban a közösségi jog és az Európai Unió egyéb vívmányai az Európai Unió alapító szerződéseinek és az azokból fakadó jogelveknek megfelelően ér-

vényesülnek. Ez a rendelkezés – a T/1270. számú törvényjavaslat részletes indokolása szerint – átfogóan utalt volna az elsődlegesség mellett az ugyancsak az Európai Bíróság joggyakorlatában megjelenő közvetlen hatály tételére, és magában foglalta volna az Alkotmánybíróság hatáskörének a korlátozottságát is.

³⁷ Az Alkotmánybíróság értelmezésében hasonló kivételt, azaz az alkotmányellenes szabályt is érvényesülni engedő rendelkezés az alkotmány 7. § (1) bekezdése a nemzetközi jogi ius cogens szabályok (illetve az azt tartalmazó nemzetközi szerződések) vonatkozásában. Ld. 53/1993. (X. 13.) AB határozat V. 2. pont.; 30/1998. (VI. 25.) AB határozat VI. 3. pont. A 7. § (1) bekezdés a többi nemzetközi szerződés tartalmával szemben is meglehetősen megengedőnek tűnik akkor, amikor – ugyancsak az Alkotmánybíróság értelmezésében – úgy rendelkezik, hogy a nemzetközi joggal való összhangot szükség esetén akár az alkotmány módosításával is meg kell teremteni. Ld. 4/1997. (I. 22.) AB határozat rendelkező rész 5. pont.

³⁸ Az Alkotmánybíróság szerepköréről és az Európai Bírósággal kialakítandó viszonyáról bővebben ld. pl. CHRONOWSKI Nóra – NEMESSÁNYI Zoltán: Európai Bíróság – Alkotmánybíróság: felületi feszültség. = *Európai Jog*. 2004/3. 19-29. Megjegyzem, hogy olyan nézet is létezik a szakirodalomban, amely szerint az Alkotmánybíróságnak egyáltalán nem kellene a közösségi jogot érintő kérdésekkel foglalkoznia. Ld. pl. KUKORELLI István – PAPP Imre: A magyar Alkotmány EU-konformitása. = *Európai Jog*. 2002/6. 5. A 4/1997. (I. 22.) AB határozat II. 7. pontjában az egyes külföldi alkotmánybírói gyakorlatra tett utalások alapján úgy tűnik, hogy az Alkotmánybíróság nem zárkózna el a közösségi jog alkotmányosságának a vizsgálata elől. Figyelemre méltó továbbá, hogy Holló András (még az Alkotmánybíróság elnökeként) úgy foglalt állást, hogy „az Alkotmánybíróság nem fogja letenni a fegyvert. A testületnek továbbra is feladata kell legyen a saját alaptörvény és ezen belül kiemelten az alapjogok védelme.” HOLLÓ András: És mi lesz az alkotmánnyal? = *Fundamentum*. 2004/3. 165.

³⁹ Közvetett módon merülhet fel a közösségi jog alkotmányosságának a kérdése az Alkotmánybíróság előtt például az irányelveket átültető hazai jogszabályokra vonatkozó normakontroll során. Azokban az országokban, ahol az Alkotmánybíróságnak az egyedi közhatalmi aktusok felülvizsgálatára is van hatásköre, további lehetőségek adódnak arra, hogy az Alkotmánybíróság előtt felvetődjön a közösségi jog alkotmányba ütközése. Az EU-tagállamok alkotmánybírói általában ilyen közvetett módokon szembesülnek a közösségi jogi kérdésekkel.

⁴⁰ A 42/2005. (XI. 14.) AB határozat alapján (melyben a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatának a vizsgálatára állapította meg a hatáskörét) úgy tűnik, hogy az Alkotmánybíróság hajlamos lenne egy ilyen értelmezésre.

⁴¹ Lásd erről pl. KOVÁCS Péter: Nemzetközi szervezetek szankciós típusú határozatai magyarországi érvényesíthetőségének alkotmányjogi gyakorlata és problémái. = Bodnár László (szerk.): *EU-csatlakozás és alkotmányozás*. Szeged, 2001. 133-162.

⁴² 39/72. számú ügy, Bizottság v. Olaszország [1973] EBHT 101.

⁴³ A nemzetközi szervezet kötelező határozata alapjául szolgáló változó tartalmú nemzetközi szerződés nem üt, hanem csak üthet ilyen rést. Ezekben az esetekben a magyar jogalkotó választásától függ, hogy miként jeleníti meg (dualista vagy monista módon) a határozatokat a belső jogban.

- ⁴⁴ Egyes nézetek szerint szükséges lenne az alkotmány 50. §-ának ily tartalmú kiegészítése.
Vö. CZUCZAI Jenő: Az EU új „Alkotmányi Szerződésének” hatása a magyar alkotmány-
fejlődésre. = *Európai Jog*, 2005/3. 8.

