

PAPP GÁBOR

AZ EURÓPAI UNIÓHOZ TÖRTÉNŐ CSATLAKOZÁS HATÁSA A MAGYAR ALKOTMÁNYRA *

Hol volt, hol nem volt, volt egyszer egy helyes kis földrész, tele idegen kultúrákkal, mindegyik furcsa, sőt fenyegető a szomszédai számára, s a többségük csak nemrég kecmertett ki egy sor pusztító háborúból. Európa még ötven évvel ezelőtt is ilyennek látszott a kívülálló szemében. Európa nagyszerűsége azonban éppen a sokféle kultúrában és ezek kölcsönhatásában rejlik, folyamata, más kontinensek kultúráitól eltérően, a homogenitás benyomását kelti. Ezzel szemben Európát még a saját népei is ritkán tekintették egységes történelmi alakulatnak, pedig nincs még egy olyan földrésze a világnak, ahol a kulturális hatások olyan széles skálájában, a természeti jelenségek olyan óriási változatosságában gyönyörködhetnénk, mint a viszonylag kis területen fekvő Európában. Európában nincsenek őserdők, esőerdők, geológiai szempontból mégis a világ legösszetettebb földrésze. Találkozhatunk határai között gleccserrel, fjorddal, tundrával, szigetekkel, hegyekkel, lápvidékekkel, sivataggal (Almeira közelében). A svéd tavaktól a délolasz hegyi városokig, a nyugati szigeten észlelhető emberi melegségtől a szlávok ragyogó népművészetéig és zenéjéig ez a gyakran nem is sejtett és nem is látott Európa egyedülálló dolog. A világon sehol nem lelhető fel ilyen sokszínű kulturális és nyelvi gazdagság. A sokszínűség mellett, a múlt század derekán megadatott a lehetőség, hogy az öreg kontinens nemzetei végre békében élhessenek, egyesíthessék erejüket, értékeiket. Egy gyümölcsöző együttműködés látszott elindulni, melynek kapuja a kelet-európai átalakulás után megnyílt hazánk előtt is.

BEVEZETÉS – AVAGY A DOLGOZAT TÁRGYA

Úgy érzem, hiba lenne, ha az egységesülő Európa gyökereit a múlt században keresnénk, mert így csak konkrét intézmények alapjaira lelhetnénk, ám véleményem szerint Európa és az Európai Unió is több pusztán intézményeknél; ha meg akarjuk érteni, eszméket kell keresnünk. Az eszmék kialakulása pedig csak történelmi lépésekkel követhető folyamat. És tényleg, a közös európai történelemben, történelmünkben számos olyan motívumot találhatunk, melyek szükségszerűen az egység

* A szerző az ELTE ÁJK II. évfolyamos hallgatója. A dolgozat konzulense: Papp Imre. A dolgozattal a szerző a 2003. évi OTDK Állam- és jogtudományi szekciójának *Alkotmányjog II.* tagozatán II. helyezést ért el.

felé terelték a kontinens népeit. „Hosszú idő és óriási véráldozat, Róma és Konstantinápoly kifosztása kellett egy olyan európai identitás kialakulásához, amelynek az alapját az összefüggő földterület benépesítése képezi. A katalizátor az iszlám vallás, a kívülről jövő fenyegetés volt. Kétséges, hogy kialakul-e bármilyen koherens Európa-fogalom, ha Mohamed követői nem vonják ki a Földközi-tenger mellékét Róma befolyása alól, és nem indítanak bekerítő hadműveletet észak ellen a Pireneusoktól egészen Bécs kapujáig.”

Ez az az egységesülő Európa, melynek jelenleg legdominánsabb intézménye előtt bebocsátásra várunk mi, magyarok is. Hangsúlyozom, hogy nem Európába kérjük felvételünket, „csak” az Európai Unióba. Úgy érzem, nem lehet kétséges, hogy Magyarország már legalább ezer éve Európa szerves és tevékeny tagja. Az Európához való csatlakozást már a második évezred elején elvégezte Szent István királyunk. Az akkori felvételi kritériumok jóval súlyosabbak voltak a maiaknál. A félig még nomadizáló, kalandozó magyarságnak el kellett szakadnia gyökerétől, hozzá kellett látnia egy olyan vár építéséhez, melynek nem voltak alapjai, hogy mikor ez elkészült, oda bezárkózva, egyedül kelljen megvédenie az európai értékeket más istenek nevében hadakozó népek ellen. Évszázadokon keresztül helyt álltunk, bizonyítva, hogy pontosan oda tartozunk, ahol élünk: Európába.

Ma jóval kisebb csatákat kell megvívunk, hogy integrálódhassunk egy nemzetközi közösséghez, mely azokat az értékeket testesíti meg, melyekért őseink a vért adták. A mai „csaták” nem a harcmezőn zajlanak, hanem tárgyalóasztalok mellett, kedélyes diplomaták, politikusok társaságában. Am ennek ellenére hiba lenne azt hinni, hogy könnyű dolgunk van. Az elmúlt század eseményei rányomták bélyegüket erre az országra. A kilencvenes évektől kezdődően egyszerre két nagy, történelmi feladat is eléink tornyosul: meg kell tanulnunk élni a demokráciában/demokráciával, illetve ki kell használnunk a történelmi esélyt, hogy részesei lehetünk az észak-atlanti integrációnak.

Feladatainkat részben teljesítettük (1999. március 12.: NATO-tagság), de még számos tennivaló áll előttünk. Az Európai Unióhoz történő csatlakozás küszöbén talán leginkább felelősségteljes munkát igénylő, ugyanakkor sürgető feladatunk jogrendszerünk átvizsgálása és összhangba hozása az európai jogrenddel. Késszé kell tennünk jogunkat az „acquis” befogadására. Ezen munka keretében is talán a legfontosabb feladat az alkotmány „felkészítése” a csatlakozásra, azaz tüzetesen meg kell vizsgálni az Európai Unióhoz történő csatlakozás következményeit a magyar alkotmányra nézve. Ahol pedig szükséges, változtatásokat, módosításokat kell végrehajtani. Írásomban tehát a csatlakozás és a hatályos magyar alkotmány vonatkozásában felmerülő problémák összefoglalására teszek kísérletet.

AZ EURÓPAI UNIÓHOZ TÖRTÉNŐ CSATLAKOZÁSBÓL EREDŐ JOGALKOTÁSIFELADATOK – AVAGY A JOGHARMONIZÁCIÓ

A Magyar Köztársaság Közép-Európa államai közül az elsők között, a rendszerváltozást követően igen rövid időn belül kötelezte el magát az európai integráció mel-

lett. Az Európai Unióhoz történő csatlakozás mint alapvető külpolitikai cél megvalósítása érdekében az integráció jellegéből kifolyólag mind jogi, mind gazdasági területen is igen kiterjedt feladatokat kellett teljesíteni. Az 1994. évi I. törvénnyel kihirdetett Európa Megállapodással¹ Magyarország kötelezettséget vállalt arra, hogy jogszabályait összhangba hozza az uniós joganyaggal. Ez a folyamat számos közjogi és alkotmányos problémát felvet, melyek megoldása a csatlakozás belső jogi feltétele.

A 2002. decembere előtti hatályos alkotmányszöveg számos tekintetben nehezen, míg több alapvető kérdésben egyáltalán nem volt összeegyeztethető azon nemzetközi szerződésekkel, melyeken az Unió működése alapul. Ennek következtében a „pusztán” a hatáskörök átruházásáról rendelkező csatlakozási törvény is ellentétes lett volna az alkotmánnyal. Ebből a tényből kifolyólag megállapítható, hogy a taggá válás legfontosabb belső jogi feltétele Magyarország szempontjából az alkotmánymódosítás. Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy ebben az esetben nem valamiféle implementációs jellegű kötelezettség teljesítéséről van szó. A közösségi jog nem ír elő e vonatkozásban csak annyit, hogy az elsődleges és másodlagos közösségi joganyag akadálytalanul érvényesülhessen a tagállamok jogalkalmazása során. A kérdés tehát belső jogi szempontok alapján válik fontossá, és egyben a válaszokat is a magyar jogrend átvizsgálásával találhatjuk meg. Ebben a vonatkozásban nincsenek igazán közösségi állásfoglalások, legfeljebb más tagállamok alkotmányait vehetjük figyelembe, ami számos veszélyt hordoz magában. Ez többek közt abból ered, hogy alapjaiban, szerkezetében meglehetősen különbözőek az egyes európai országok alkotmányai, illetve az említett differenciáltság fokozottan igaz az egyes tagállamok csatlakozási körülményeit, a közösséghez való viszonyát meghatározó alkotmányi rendelkezésekre. Még tipizálni is meglehetősen nehéz az egyes csatlakozási klauzulákat (amennyiben egyáltalán található ilyen az adott alkotmányban).

SZÜKSÉGES-E MÓDOSÍTANI AZ ALKOTMÁNYT?

A 2002. decembere előtti hatályos alkotmányszövegnek nem volt olyan rendelkezése, melyre a csatlakozási szerződés elfogadását alapozni lehetne. Ebből következik, hogy célszerű az alaptörvény rendelkezései közé felvenni a nemzeti szuverenitás korlátozásának elvi szintű megalapozását adó alkotmányhelyet, az Európa-cikket. Ezen túl az alkotmánymódosításnak egyéb fontos kérdésekre is figyelemmel kell lennie, mint például a választójog módosulása vagy a Magyar Nemzeti Bank jogállásának megváltozása. A következőkben az egyes alkotmánymódosítást igénylő vagy legalábbis alkotmánymódosítási lehetőséget magában hordozó kérdéseket veszem sorra.

Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése² szerint a nemzetközi jogi szabályok és a belső jog összhangjának biztosítására két tétel van. Ahhoz, hogy a *pacta sunt servanda* elve a gyakorlatban maradéktalanul érvényesülhessen, fontos egyrészt a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak kimondása, illetve az összhang biztosításának alkotmányi rendezése. Az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése alapján az Alkotmány-

bíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát. Az Alkotmánybíróság ilyen irányú tevékenysége kiterjed a nemzetközi szerződések előzetes vizsgálatára is.³ Az előzetes normakontroll kérhető, de nem kötelező azt elvégezni minden egyes nemzetközi kötelezettségvállalás előtt. Amennyiben a vizsgálat eredménye alkotmányellenességre mutat rá, úgy a nemzetközi szerződés mindaddig nem hirdethető ki, míg az alkotmányellenesség fennáll. A preventív kontroll célja tehát, hogy ne kerüljön a belső jogunkba alkotmányellenes nemzetközi szerződés. A magyar jogrendszerben irányadó a dualista modell, mely szerint a nemzetközi szerződés tartalma, illetve a benne foglalt kötelezettség – mint általánosan irányadó magatartási szabály – érvényesülni azzal a feltétellel képes, hogy az adott szerződést a megfelelő hazai jogszabályban ki kell hirdetni. Az általános magatartási szabályt is tartalmazó nemzetközi szerződést külön jogforrásként be kell emelni a hazai jogba, illetve az érintett belső jogszabályokat szükség szerint az egyezménynek megfelelően módosítani kell.⁴ Az ilyen, nemzetközi szerződéseket transzformáló – illetve kihirdető – jogszabályokra vonatkozólag nem található jogunkban specifikus rendelkezés. Ebből a tényből a formállogika segítségével két következtetés vonható le; az első: a hazai jogszabályokat illetően utólagos felülvizsgálatra is sor kerülhet az Alkotmánybíróság részéről. Az ilyen kontroll kezdeményezése már *popularis actio* formájában is történhet.⁵ A második: a kihirdető jogszabályra is vonatkozik a *lex posterior derogat priori* elv, tehát a belső jogban érvényesen el lehet térni a nemzetközi szerződést kihirdető törvénytől egy ellentétes tartalmú későbbi törvénnyel. Mindkét következtetés végigvitelével eljutunk oda, hogy a megfelelő módosítás előtti alkotmányi szabályozás nem biztosítaná a közösségi jog elsődleges érvényesülését jogrendszerünkben, emellett még az is könnyen előfordulhatna, hogy alkotmányellenessé válnának bizonyos kötelezettségvállalásaink az Európai Unió felé.

A CSATLAKOZÁSI KLAUZULA – SZÜKSÉG VAN-E RÁ AZ ALKOTMÁNYBAN?

Az Európai Unióhoz történő csatlakozásnak a magyar jogrendszert érintő egyes kérdéseivel kapcsolatos feladatokról szóló 2319/2000. (XII. 21.) kormányhatározat⁶ 2/a-i. pontjaiban a Kormány arra kötelezi elsősorban az igazságügy-minisztert, illetve az illetékes szaktárcák vezetőit, hogy készítsenek előterjesztést az integrációval szükségessé váló jogszabály-módosításokról. A kormányhatározat 2/a. pontja konkrétan a csatlakozáshoz szükséges alkotmánymódosítás kidolgozásáról rendelkezik. A csatlakozással összefüggő alkotmánymódosítással kapcsolatban tíz témakör vethető fel. Ezek: a csatlakozási klauzula; a csatlakozás kérdésében tartandó népszavazás; az alapító szerződéseket és a csatlakozási szerződést kihirdető törvény elfogadásához szükséges többség; a Legfelsőbb Bíróság jogállása; a Magyar Nemzeti Bankra vonatkozó szabályozás; az önkormányzatok helyzete; a választójog kérdése; az Országgyűlés ellenőrzési funkciója; a hatály kérdése; végül pedig az egyéb rendelkezések.

A decemberi alkotmánymódosítás az alaptörvény 6. §-át kiegészítette egy (4) bekezdéssel, melyben deklaratív jelleggel említ néhány általános államcél, mely a Magyar Köztársaságot vezérli az Európai Unióhoz történő csatlakozásban. Ennek deklaratív jelentősége vitathatatlan, ám véleményem szerint nagyobb súlyt kaphatnának ezek az elvek, amennyiben a csatlakozási klauzulában is – legalább a 6. §-ra utalásképpen – szerepelnének. Ebben az esetben, megalapozottabb lehetne a hatáskörök gyakorlásáról szóló rendelkezés, s ami ennél több elvi jelentőségű korlátot, keretet jelenthetne: ezek megfogalmazása. Mintegy az Európai Unióval közös hatáskörgyakorlás tág értelemben vett célját jelölhetné ki a közreműködés az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében az európai egység megteremtésében [alkotmány 6. § (4) bekezdés]. Fontosnak tartom még megemlíteni, hogy az alkotmánymódosításról szóló törvényjavaslat országgyűlési vitája során több alkalommal is érkezett módosító, kapcsolódó módosító javaslat az Európai Unióhoz történő csatlakozást meghatározó célok tekintetében.⁷ Volt azonban olyan álláspont is, mely szerint csak a csatlakozási szerződés preambulumában kell megemlíteni a csatlakozási folyamatot jellemző értékekről, elvi jelentőségű célokról, de olyan javaslat is elhangzott, mely az alkotmány jelenlegi preambulumát formázta volna teljesen újra. Végül olyan álláspont is felszínre került, mely az alkotmányt módosító törvényt látta volna el emelkedett hangnemű preambulummal.⁸

Az Európai Unióhoz történő csatlakozás talán egyik legizgalmasabb alkotmányjogi vonatkozású kérdése, hogy szükség van-e a szupremácia elv kimondására az alkotmányban. Ennek eldöntéséhez elengedhetetlen megvizsgálni, hogy honnan ered a közösségi jog primátusa. Ezzel kapcsolatban először fontosnak tartom érintőlegesen tárgyalni az ezzel foglalkozó európai uniós gyakorlatot, majd néhány elvi kérdés tisztázása után kitérek a kérdést érintő decemberi 17-i alkotmánymódosításra is.

Az ezzel kapcsolatos első kardinális eset a Bíróság előtt a *Costa v. ENEL* ügy 1964-ben. A tétje nem kisebb volt, mint a szupremácia elv kimondása és ezzel tulajdonképpen a közösségi jog sorsának eldöntése. Amennyiben ugyanis nem születik meg a „policy-ítélet”, úgy a közösségi jog minden bizonnyal néhány éven belül szétdarabolódott volna a dualista elvet valló államokban. A *lex posteriori derogat priori* elv rövid időn belül annulálta volna az így derogálhatóvá váló, nemzetközi szerződési jogként létező közösségi joganyagot. A nagy jelentőségű ítélet tehát *expressis verbis* kimondta, hogy a közösségi jog érvényessége nem attól függ, hogy egy tagállam kihirdeti-e. Ezzel lényegében megtörtént a közösségi jog leválasztása a nemzetközi szerződési jogról. A közösségi jog quasi maga határozza meg tehát helyét a jogrendszeren belül.

A közösségi jognak a nemzeti jogrendszerekben való érvényesülése szempontjából a másik meghatározó ítélet a *Simmenthal*-ügyben született. Ez a szentencia alkalmazta először a mellőzési kötelezettséget. Ez tulajdonképpen nem más, mint a szupremácia elv gyakorlatban való alkalmazása. Az ítélet értelmében, amennyiben egy közösségi jogszabályt sért egy nemzeti jogszabály, úgy a nemzeti bíróság felada-

ta csupán annyi, hogy figyelmen kívül hagyja a közösségi joggal ellentétes hazai jogszabályt.⁹ Egy megszorító kitévelt azonban mindenképpen figyelembe kell vennünk a mellőzési kötelezettség alkalmazásakor, nevezetesen azt, hogy amennyiben a közösségi joggal ellentétes nemzeti jogszabály nem érint közösségi viszonyokat, úgy nincs akadálya annak, hogy megmaradjon, illetve alkalmazható legyen.¹⁰

Újra felteszem a kérdést, kell-e szupremácia klauzula az alkotmányba, azaz honnan is nyeri a közösségi jog az elsődlegességét? Két lehetőség van a válaszra: az első, hogy a szupremácia magából a közösségi jogból ered, pontosabban abból, hogy a tagállam betagozódott az Európai Unió szervezetébe. A második lehetőség, hogy az elsődlegességre felhatalmazásnak a nemzeti jogrendszerekből kell fakadnia, tehát a tagállami jognak kell konstituálnia a közösségi jog elsődleges alkalmazását. Az előbb hivatkozott gyakorlati példák és a Bíróság más ügyei is arra a megoldásra mutatnak, hogy a nemzeti, tagállami jogrendszerek csak deklarálhatják a szupremácia elvet – tehát nem ezek konstituálják –, a közösségi jog primátusa önmagából fakad. A közösségi jog szempontjából tehát csaknem teljesen irreleváns a szupremácia klauzula léte a nemzeti jogrendben. A fentebb kifejtettekből fakadóan – argumentum a maiori ad minus – a nemzeti jogban esetlegesen létező szupremácia klauzula elhelyezkedésének közösségi jogi szempontból még csekélyebb jelentősége van. Némileg mást mutat a helyzet, ha nem a közösségi, hanem a nemzeti jog oldaláról vizsgáljuk a problémát. Itt a fő kérdés az, hogy milyen reláció állítható fel a közösségi jog és az alkotmány között. Nevezetesen alkotmány feletti vagy alkotmány alatti-e a közösségi jog? Az uniós gyakorlat alapján eddig egyetlen jelenlegi tagállam sem volt hajlandó *expressis verbis* kimondani, hogy a közösségi joganyag esetlegesen a saját alkotmányát lerontva is érvényesül.¹¹ Sőt, az egyes tagállamok sokkal inkább az ellenkező álláspont elvi indoklására törekednek. Ezzel ellentétes képet mutat magának a Bíróságnak a gyakorlata, ugyanis itt konkrétan megfogalmazásra került, hogy a közösségi jog bármely tagállami jogszabálynál – ide értve az alkotmányt is – magasabb rangú.¹²

A közösségi jog primátusának elve, kiegészülve a mellőzési kötelezettséggel, lényegében leválasztotta a közösségi jogot egyrészt a nemzetközi jogról, másrészt a nemzeti jogokról, önálló, autonóm létet teremtve ezzel számára (autonómia elv). Ennek következtében érdemes megvizsgálni, hogy honnan is nyerik legitimitásukat a közösségi jogi aktusok. Ma Európában kizárólagosan és egyöntetűen elfogadott legitimációs mechanizmus a népszuverenitás elve. Az egyes tagállamok a népre építik legitím hatalmukat, az Európai Uniót pedig a tagállamok alkotják (politikai legitimáció), ám az autonómia elvből következően a közösségi jog megbontja ezt a legitimációs láncolatot azzal, hogy magának vindikálja a legitimitást. A közösségi jog autonómítása tehát implikálja, hogy keresni kell összeurópai legitimációs forrásokat is. Erre jelenleg két irányban történnek próbálkozások: valamifajta „összeurópai démosz” elismerése; népszuverenitást pótló alapok keresése. A legmesszebb menő elméletek szerint is legfeljebb kettős legitimációja van az Európai Uniónak (tagállami- közösségi legitimáció). Meglehetősen érdekesen alakul ebben az esetben az egyes közösségi normák legitimációja: a saját országukban legitím kormányok

képviselik a tagállamot az Európai Unióban a döntések során, ám az általuk elfogadott közösségi jogforrás legitimitása már elszakad a tagállamoktól. A jelen jogszabályok keretein belül a problémára csak rávilágítani szerettem volna, mivel a legitimitás, szupremácia és autonómia kérdésköre jelentős relevanciával rendelkezik a magyar alkotmány európai uniós csatlakozásra felkészítése során is. De természetesen a kérdés végső megválaszolása a jelentősen kibővülő Európai Unióra tekintettel a Konvent egyik legnehezebb feladata lesz.

Konkretizálva a kérdést, megállapítható, hogy a nemzetközi szerződések belső jogi státusának fontos szempontja a hierarchikus viszonyuk az alkotmányhoz és a hazai jogszabályokhoz. Gyakori jelenség az Európai Unióban, hogy a dualista jogrendszerű tagállamok a belső törvények és az alkotmányi szint közé helyezik a kihirdetett közösségi egyezményt. Ekkor azonban egy igen erős ambivalencia lép fel; egyrészt a közösségi jog primátusának kívánalma, másrészt pedig az egyenrangú jogforrások konfliktusának hagyományos feloldása között.¹³ A nemzetközi szerződés érvényre jutását az adott belső jogrendszerben kidolgozott elvek segíthetik át a *lex posteriori derogat priori* buktatóján. Ilyen például a már említett *Völkerrechtsfreundlichkeit (favor conventionis)*, amely nem más, mint a nemzetközi szerződés érvényre jutását kedvezményező értelmezési kötelezettség. A *lex specialis* jellegre tekintettel is biztosítható elsőbbség a nemzetközi szerződés rendelkezésének a hazai joggal szemben. Végül, amennyiben a nemzetközi szerződés az általános nemzetközi jog valamely szabályát bontja ki, akkor a szerződéses rendelkezés is osztja az általános nemzetközi szokásjogi normák alkotmányi szintű státusát a belső jogrendszerben.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 36. § (2) bekezdése szerint egy, az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek nyilvánított nemzetközi szerződés mindaddig nem erősíthető meg, amíg a nemzetközi szerződést kötő szerv vagy személy az alkotmányellenességet fel nem oldja. A nemzetközi szerződésnek tehát összhangban kell lennie az alkotmánnyal. Másrészt pedig a közösségi jog primátusát valamilyen formában rendezni kell. Az említettek miatt tehát kézenfekvő, hogy mivel az alkotmány az a jogforrás, amely meghatározza a jogalkotásra felhatalmazott szervek körét és a jogszabályok hierarchiáját, így itt kell szabályozni a közösségi jog helyét is. Alátámasztja érvelésemet az a tény is, hogy az Európai Bíróság értelmezésében a közösségi jog elsődlegessége az alkotmánnyal szemben is érvényesül, ennek tényét pedig csak az alaptörvényben lehet kimondani. A csatlakozásról szóló nemzetközi szerződés minden bizonnyal tartalmazni fogja a közösségi jog primátusát, ám ha erre az alkotmány előzőleg nem utalt vagy legalább a lehetőségét nem teremtette meg, úgy alkotmányellenes lesz a csatlakozási szerződés. Az pedig nehezen megkérdőjelezhető törekvés, hogy a szerződések, illetve az azokat kihirdető törvények ne legyenek alkotmányellenesek. Ezzel a gondolatmenettel szemben gyakorta felhozott ellenérv, hogy a szupremácia klauzula sértené az Európai Bíróság által gyakorolható, közösségi jogra vonatkozó értelmezési monopóliumot.¹⁴ Ez az ellenérv úgy oldható fel, ha az Alkotmánybíróság kimondja, hogy hatásköre nem terjed ki a közösségi jog felülvizsgálatára.

Az Európai Unióhoz történő csatlakozás jelentős mértékben érinteni fogja hazánk szuverenitását. Elengedhetetlen tehát, hogy foglalkozzon a szuverenitás kérdésével a csatlakozási klauzula. Ki kell tehát térni az alkotmányban az Unió részére átengedett hatáskörökre, melyeket eddig a Magyar Köztársaság kizárólagosan gyakorolt. Fontos kérdés, hogy az átengedett hatáskörök milyen módon kerüljenek említésre. Mivel Magyarországon érvényesül a hatalmi ágak elválasztása, ezért az átengedett hatáskörök meghatározásánál is célszerű igazodni ehhez. Ezen túl elképzelhető, hogy valamiféle felsorolással kitérjen az alkotmány az átengedett hatáskörök mindegyikére, de az is lehetséges, hogy az alaptörvény az általánosság szintjén fogalmazza meg a jogalkotói, végrehajtói és igazságszolgáltatói hatalom átengedését. A magam részéről az utóbbi megoldást támogatom, mivel – amennyiben taxatív felsorolásra törekednénk – könnyen előfordulhatna, hogy a felsorolás hiányossága vagy elavulása miatt nem tudnánk eleget tenni kötelezettségvállalásainknak, illetve az Európai Unión belüli minden egyes olyan változás, mely a hatásköröket is érinti, alkotmánymódosítást igényelne Magyarországon. Szorosan a szuverenitásproblémához kapcsolódó kérdés, hogy a csatlakozási klauzulában kerüljön-e megfogalmazásra a viszonyosság követelménye. Tekintettel arra, hogy a hatáskörök gyakorlása az Európai Unión belül megosztott, célszerű a csatlakozási klauzulában nem viszonyosság alapú hatalomgyakorlásról (hatalomátruházásról) beszélni, hanem a hatásköröknek a tagállamokkal közösen vagy együttesen történő gyakorlásáról. Ez a fogalmazási mód utalna arra is, hogy az Európai Unió egyenlő jogú tagállamok közössége, mely tagállamok együttesen vesznek részt, képviseltetik magukat a közösségi szintű érdekérvényesítésben, illetve döntéshozatalban.

Az alkotmánymódosítás igencsak érzékeny témája volt a hatáskörgyakorlás kérdése. A módosító törvény általános indokolása a csatlakozáshoz szükséges alkotmánymódosítást két részre bontja: az első „a szuverenitás egyik alapelemének számító főhatalom gyakorlása”, míg a második részt az összes többi módosító rendelkezés képezi. Jól érzékelhető tehát a kérdés súlya. A 2002. decemberi alkotmánymódosítás felemás megoldást adott problémára. Megoldotta, mert beillesztett az alkotmányszövegbe egy új 2/A. §-t,¹⁵ am felemás módon oldotta meg, mivel véleményem szerint a 2/A. § második fordulata önellentmondást tartalmaz, ami jelentősen megnehezítheti a későbbi egységes értelmezést. Ez volt az a pontja az alaptörvény módosításának, amely talán a legnagyobb horderejű, mivel egy olyan „híd-főállást” helyez el az alkotmányban, ahonnan már vissza nem, csak előre lépni lehetséges. Komoly megfontolást igényelt tehát, hogy hol húzódjon a határ a nemzeti és közösségi hatáskörgyakorlás között, mivel a most átengedettnél már csak többre lesz lehetőség az integráció mélyülésével.

A 30/1998. (VI. 25.) AB határozat alapján a módosítás előtti alkotmányszöveg nem adott volna lehetőséget arra, hogy a Magyar Köztársaság a főhatalomból eredő joghatóságának kizárólagosságáról lemondjon. Ez pedig, mint az fentebb jól látható, elkerülhetetlen az Európai Unióhoz történő csatlakozáskor. A szupremácia elvből következően ugyanis a közösségi jog külön tagállami aktus nélkül állapíthat meg közvetlenül jogokat és kötelezettségeket a tagállamok főhatalma alá tartozó

személyek számára. „Az Európai Unió többi tagállamával közösen gyakorolt hatáskörök (...) a jogalkalmazó joghatóságot is korlátozzák, ez ugyancsak megköveteli az alkotmány módosítását.”¹⁶ Továbbmenve, a részletes indokolásból kitűnik, hogy „e törvény megadja a felhatalmazást ahhoz, hogy a Magyar Köztársaság olyan nemzetközi szerződést kössön, amely alapján az egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a Köztársaság az Európai Unió többi tagállamával közösen gyakorolhatja.”¹⁷ Ennek szükségességét az indoklás az EK-Szerződés 249. cikkére hivatkozva állapítja meg, mivel eszerint a közösségi jog rendeletei általános hatályúak, minden elemükben kötelezőek és valamennyi tagállamban közvetlenül alkalmazandóak.

Véleményem szerint a módosított szöveggel kapcsolatban a probléma az utolsó fordulattal¹⁸ kapcsolatban merül fel. A módosító törvény részletes indokolása szerint a *közös* hatáskörgyakorlásnak két korlátja van: a szükséges mérték, illetve, hogy a „közös hatáskörgyakorlás csak egyes konkrét hatáskörökre terjed ki, vagyis a közösen gyakorolt hatáskörök terjedelme korlátozott.”¹⁹ Ebben az esetben nehezen értelmezhetőnek tartom a 2/A. § (1) bekezdésének utolsó fordulatát, mely szerint a hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan is, az Európai Unió intézményei útján. Három értelmezési lehetőséget látok a fordulattal kapcsolatosan: amennyiben itt az átengedett hatáskörök önálló gyakorlásáról van szó az Európai Unió által, úgy félok, hogy a fentebb említett két korlát erre nem vonatkozik. Ha azonban közös hatáskörgyakorlásról van szó, úgy fölöslegesnek tartom az előző fordulat ismétlését, pusztán azért, hogy az „Európai Unió intézményei útján” való hatáskörgyakorlás nevesítve legyen. Véleményem szerint értelemszerű, hogy az Európai Unió intézményei útján működik, tehát, amennyiben a főhatalom közös gyakorlásáról van szó, abban az Unió intézményei útján vesz részt. Végül, még egy lehetőséget látok a szóban forgó fordulat „értelmezésére”, nevezetesen, hogy azt, hogy a *közös hatáskörgyakorlást* az Európai Unió intézményei útján *önállóan* is végezheti. Úgy gondolom, hogy közös hatáskörgyakorlást fogalmilag kizárt önállóan véghezvinni. Nem tartom tehát szerencsésnek a 2/A.§ (1) bekezdésének megfogalmazását, mivel legjobb esetben is nem egyértelmű az utolsó fordulata.

Helyesebbnek és egyértelműsége miatt a jogbiztonság követelményének inkább megfelelőnek tartom a T/1270. számú törvényjavaslat szövegében lévő megfogalmazást, miszerint a Magyar Köztársaság a csatlakozás után az Európai Unió részére egyes, „Alkotmányból eredő hatásköreinek gyakorlását átengedheti, vagy e hatásköröket a többi tagállammal közösen gyakorolhatja.”²⁰ Véleményem szerint az ebben a szövegben található „hatásköreinek gyakorlását átengedheti” egyértelműbben fogalmazza meg, amit a végül elfogadott módosító törvény 1. §-a megpróbál – jócskán ködösítve – körülírni.

ZÁRÓ GONDOLATOK – AVAGY AZ ALKOTMÁNY- MÓDOSÍTÁSBÓL LEVONHATÓ KONZEKVENCIÁK

Végigtekintve a XXI. század első és hitem szerint évtizedekre meghatározó alkotmánymódosítási folyamatán, azt a konzekvenciát tudom levonni, hogy a Magyar

Köztársaság Országgyűlése megtette a feltétlenül szükséges módosításokat ahhoz, hogy az Európai Unióban tagállammá válásunk zökkenőmentesen valósuljon meg. Ebből a nézőpontból tekintve tehát minden kétséget kizáróan jelentős és nagy volumenű volt az elfogadott „módosító csomag”.

Kicsit más szemszögből vizsgálva azonban az elért eredményeket, már korántsem lehetünk maradéktalanul elégedettek. Az igaz ugyan, hogy a törvényhozás a kötelező feladatát teljesítette, ám a kínálkozó történelmi lehetőséggel kielégítően élni nem tudott. Számos, közjogilag egyébként indokolt módosítási javaslat hullott a sülyesztőbe nagyrészt politikai torzsalkodásoknak köszönhetően.²¹ Ezen kívül – mint arra fentebb többször is utaltam – több ponton volt tapasztalható visszalépés a közjogilag helyes irányba vezető úton (pl.: Országgyűlés és Kormány kapcsolata az uniós ügyeket illetően). Néhány helyen lényegében nem történt más, mint a megoldandó probléma elodázása. Ebből következően, véleményem szerint egy rendkívül izgalmas év előtt állunk alkotmányjogi szempontból, mivel meghatározó jelentőségű lesz a Magyar Köztársaság jövőjére nézve, hogy miként sikerül megválaszolni a megmaradt kérdéseket. A jelenlegi alkotmányos átalakulásnak különös jelentőséget biztosít az a körülmény, hogy európai uniós taggá válásunk után a most rögzített „játékszabályok” rendkívül erősen kötöttek lesznek. Amennyiben az elkövetkező évben valamilyen jelentős, az Európai Unióval kapcsolatos, jogalkotást igénylő probléma orvoslás nélkül marad, úgy a hibát később már nagyon nehéz lesz kijavítani.

Megállapítható, hogy alkotmányunkat a 2002. évi LXI. törvény minden bizonnyal felkészítette az Európai Unióhoz történő csatlakozásra, kérdéses azonban, e norma felkészítette-e az Unióban való, tagként létezésre a Magyar Köztársaságot? Mindenképpen érdekes téma és egyben kiváló kutatási terület lesz az elkövetkezendő években a december 17-én végrehajtott alkotmánymódosítás utóéletének vizsgálata. Véleményem szerint az alkotmányozásnak nem végső, hanem éppen ellenkezőleg, kezdő pontja a most végrehajtott módosítás. Várható, hogy már csak az Európai Unió folyamatban lévő átalakulása miatt is szükséges lesz alaptörvényünket formálni. Minden bizonnyal a néhány év távlatában bekövetkező Európai Gazdasági és Monetáris Unióhoz történő csatlakozás is igényelni fogja az 1949. évi XX. törvény módosítását. A felsoroltakon kívül pedig folyamatosan erősödnek azok a hangok is, melyek a kilencvenes évek közepén hamvába halt átfogó alkotmányozást sürgetik. Véleményem szerint az alkotmányozás nemhogy nem fejeződött be, hanem annak új, tekintetét az egységesülő Európára irányító korszaka kezdődött el.

Végezetül tehát, mindenképpen úgy vélem, hogy 2002. december 17-i ülésnapon, kora délután az Országházban történtek hosszú időre meghatározzák a Magyar Köztársaság jövőjét, „a magyar nemzet boldogulását az európai népek családjában”.²² Több teendő is maradt még az európai uniós taggá válás előkészítésében, ennek ellenére a formális csatlakozás egyre közeledő napjára csak optimistán tudok gondolni, mivel hiszem, hogy az elvárásoknak meg tudunk felelni, tömören fogalmazva: helyünk van az Európai Unióban!

Zárásgondolatként álljon itt a kitűnő történész Kosáry Domokos vélekedése az integrálódó Európáról: „Európa nem pusztán és nem is elsősorban földrajzi fogalom: ha csak az volna, akkor a Föld világtérképén az eurázsiai kontinens különös nyúlványának tűnhetne, amellyel önmagában aligha volna érdemes sokat foglalkozni. A valóságban Európa a történetileg kialakult emberi kultúrák egyike. E kultúra különböző elemei – tehát egy-egy ország, egy-egy etnikum vagy más közösség – valahogyan mind részei e nagyobb egésznek. (...) Európa történelmének új fejezetét nyithatja meg az integráció, a talán legérdekesebb kalandét, amely (...) a közös felemelkedés reményét, lehetőségét hordozza magában. (...) A nemzeti fejlődés és Európa érdeke (...) egymással teljes harmóniában képzelhető el. S a mi zónánk kis nemzetei, amelyek nemegyszer jártak rosszul a történelemben, a maguk saját nyelvével, kultúrájával, annyival is inkább megtalálhatják a maguk helyét és biztonságát a nagyobb egészen belül, mivel annak más régióiban is vannak kis nemzetek, hasonló érdekekkel, s ezek együtt nem kis erőt és súlyt képviselnek.”²³

SZAKIRODALOM

- ÁGH ATTILA: A magyar önkormányzati rendszer és az EU követelmények. = *Comitatus. Önkormányzati Szemle*. 2000/4. 5-11.
- BERKE BARNA: A nemzetközi szerződések alkotmányossági megalapozásához. = *Magyar Jog*. 1998/4. 449-460.
- BERKE BARNA: Az Európai Gazdasági Térség jogi konstrukciója és az EK-jog átvétele – tanulságok a társulási egyezményünk elemzéséhez és a jogharmonizációhoz, *Magyar Jog*. 1998/3. 142-159.
- BODNÁR LÁSZLÓ: Alkotmány, nemzetközi szerződés, EU-jog (avagy a közjogi harmonizáció deficitje). = *Magyarország és az EU*. 2001. 25-32.
- BLUTMAN LÁSZLÓ: Az uniós alapjogok és a csatlakozás alkotmányos kérdései. = *Magyarország és az EU*. 2001. 33-41.
- CHRONOWSKI NÓRA: Az EU hatása a magyar alkotmányos rendszerre. = *Európai alkotmányjog*. 2002. 72-81.
- CHRONOWSKI NÓRA: Az Európai Unió és az alkotmány. = *Európai Tükör*. 2000/4. 80-92.
- CHRONOWSKI NÓRA: Integráció és alkotmányozás. = *Magyar Közigazgatás*. 2000/3. 174-181.
- CZUCZAI JENŐ: Az ún. „keleti kibővítés” alkotmányossági kérdései mind az EU, mind a tagjelölt országok tekintetében. = *Jogtudományi Közöny*. 2001/3. 145-147.
- DÁVID IBOLYA: Uniós csatlakozás és jogalkotásunk. = *Magyar Jog*. 1999/7. 385-389.
- FARKAS GYÖRGY: *A magyar EU-csatlakozás forgatókönyvei*. Tézisek és hipotézisek, Eu-csatlakozásunk. 1998. 95-122.
- FELFÖLDI ENIKŐ: *Az európai integráció magyar országgyűlést érintő alkotmányos vonatkozásairól*. Eu-csatlakozás, 2001. 67-132.

- GYÖRKÖS PÉTER: A csatlakozási tárgyalások fontosabb állomásai. Kronológiai áttekin-
tés. = *Az EU évkönyve*. 2002. 540-570.
- HILL, RICHARD: *Mi, európaiak*. Budapest, 1999.
- HORVÁTH ZOLTÁN: *Kézikönyv az Európai Unióról*, Szerk: FÖLDEÁK IVÁN. [Közzéteszi
a] Magyar Országgyűlés. 4., felújított, bőv. kiad. [Bp.] Diaprint Kft. ny. 2001.
- KONDOROSI FERENC: Az euroatlanti integráció néhány közjogi vonatkozása. = *Acta
Humana, Emberi jogi közlemények*. 2002. 80-92.
- KOSÁRY DOMOKOS: Európa történeti modellje. = *Rubicon*. 1997/5-6. 4-11.
- KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris Kiadó, 2002.
- NÉMETH JÁNOS: Alkotmányosság és jogrend az uniós csatlakozás küszöbén. = *EU
évkönyve*. 2000. 21-25.
- NÉMETH JÓZSEF: Az európai integráció és a magyar alkotmány. = *Nemzetközi jog és
alkotmány*. 1997. 75-112.
- PALÁNKAI TIBOR: A magyar EU-csatlakozás néhány stratégiai kérdése. = *Collega.
Szakmai folyóirat joghallgatók számára*. 1998/10. 39-42.
- SOMOGYVÁRI ISTVÁN: Az uniós csatlakozás alkotmánymódosítást igénylő kérdései. =
Európai Közigazgatási Szemle. A Magyar Jog melléklete. 2001/1. 22-27.
- SZÓCS TIBOR: *A bírósági ítéletek szabad forgalma mint az Európai Unió „ötödik” alapszabad-
sága – Magyarország részvételével?* Igazságügyi együttműködés. 1997. 112-125.
- TORMA ANDRÁS: Uniós csatlakozás önkormányzati aspektusból. = *Univ. Miskolc Sect.
jur. et pol.* Tomus 16. 1999. 279-293.
- TÓTH JUDIT: Az európai integráció és az alkotmányozás kapcsolata. = *Európai Tükör*.
1998/1. 99-115.
- VASTAGH PÁL: A magyar alkotmányfejlődés jellemző vonásai, különös tekintettel az
európai uniós integrációra. = *Európa 2002*. 2001/4. 48-58.
- Az európai integráció alapszerződésai. A római, a maastrichti az amszterdami és a nizsai szerződés-
sek*. Hatályos és összehasonlító szöveg. Ford.: Fridély Ágnes, Takács Tibor. Szerk.:
Fazekas Judit. 2., átdolg. kiad. Budapest, KJK-Kerszöv, 2002.
- Az Európai Unióhoz való csatlakozásnak a magyar jogrendszert érintő egyes kérdései.
Budapest, 2001. január (im/eur/2000/tervezet/228/8.)
- Koncepció az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggő alkotmánymódosí-
tás téziseiről (im/közj/2002/közjg/230.)
- Koncepció a jogalkotási törvénynek az Európai Unióhoz való csatlakozással összefüggő
módosításának téziseiről
- Az Európai Unióhoz való csatlakozás alkotmányjogi vonatkozásai. = *Európa 2002*.
2001/március. 46-52.

JEGYZETEK

- ¹ A Megállapodással egyrészről a Magyar Köztársaság, másrészről a Közösség és annak tagállamai között társulás létesül. (1. cikk)
- ² „A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”
- ³ Az erre irányuló eljárást kezdeményezheti az Országgyűlés, köztársasági elnök és a Kormány.
- ⁴ A nemzetközi egyezmény pusztán közzététele akkor elegendő, ha általánosan kötelező magatartási szabályt nem tartalmaz.
- ⁵ Szemben a nemzetközi szerződések preventív kontrolljával.
- ⁶ Határozatok Tára 2000/56. szám.
- ⁷ T/1270/11.; T/1270/21.; T/1270/22.; T/1270/26. számú módosító javaslatokat, valamint a T/1270/47. számú kapcsolódó módosító javaslatot.
- ⁸ Ebben az esetben megkérdőjelezhető az elvek deklarálásának értelme, mivel a módosító törvényben szereplő alapelvek sem az Alkotmányra, sem a csatlakozási szerződésre nem lesznek még közvetett módon sem hatással.
- ⁹ Nincs tehát szükség alkotmánybírói értelmezésre sem, mint az a konkrét ügyben felmerült.
- ¹⁰ Példa: Franciaországban a kiraboltak kártalanításáról szóló törvény tartalmazza, hogy az csak francia állampolgárokra vonatkozik. A mellőzési kötelezettség értelmében ettől a fordulattól el kell tekinteni, amennyiben a bűncselekmény áldozata egy tagállam állampolgára. Ám ha a sértett nem rendelkezik tagállami állampolgársággal, úgy már alkalmazható a kitétel, mivel az már nem számít közösségi ügynek.
- ¹¹ Ezzel ellentétben a csatlakozásra váró államok között már találhatunk példát arra, hogy az alkotmányban mondják ki a közösségi jog alkotmányfelettségét (Litvánia).
- ¹² Az ezt megfogalmazó szentencia egy bizottsági rendelet és a német alaptörvény kollíziójának feloldásaként született.
- ¹³ Az EK Bíróságának a *Costa v. ENEL* ügyben hozott döntése ezt a dualista mechanizmusból eredő veszélyeztetettséget küszöbölte ki azzal, hogy az integrációs szervezet egészére egységes jog igényéből és a Közösség konstrukciójából levezette, hogy a tagállam nem tehet olyan jogalkotási lépést, amellyel utólag egyoldalúan módosítja az alapító szerződésből eredő kötelezettségeit, és ezzel veszélybe sodorja a közösségi jog egységes és hatékony érvényesülését. (Magyar Jog 1998.)
- ¹⁴ „Az a körülmény, hogy a szupremácia klauzula az Alkotmányban szerepel, egyből és elkerülhetetlenül alapot ad a hazai jog és a közösségi jog konfliktusainak alkotmányossági kérdésként való megjelenítésére, minthogy a közösségi joggal ellentétes hazai jogszabály egyúttal megsértene az Alkotmányt is.” Ennek vizsgálata pedig már az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. (im/eur/200/tervezet/228/8. sz. előterjesztés)
- ¹⁵ 2/A. § (1) A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján (...) egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi

tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.

¹⁶ 2002. évi LXI. törvény általános indokolása (3. pont).

¹⁷ 2002. évi LXI. törvény részletes indokolása (az 1. §-hoz).

¹⁸ „e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is”

¹⁹ 2002. évi LXI. törvény részletes indokolása (az 1. §-hoz).

²⁰ T/1270. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról 2. §.

²¹ Példának okáért, ide sorolható a T/1270. számú törvényjavaslat 9. §-a, mely a megfelelő módosítás elvégzésével lehetővé tette volna, hogy „a Magyar Köztársaság a menekülők védelmét nemzetközi kötelezettségeinek megfelelően” biztosítsa.

²² T/1270. számú törvényjavaslat preambuluma.

²³ KOSÁRY DOMOKOS: Európa történeti modellje. = *Rubicon*. 1997/5-6. 4-11.