

*PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
DOKTORI ISKOLA – KÖZJOGI PROGRAM*

INTEGRÁLÓDÓ ALKOTMÁNYJOG

*AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG
ALKOTMÁNYOS RENDSZERÉNEK KAPCSOLATA*

PHD ÉRTEKEZÉS

*TÉMAVEZETŐ
DR. KISS LÁSZLÓ
ALKOTMÁNYBÍRÓ,
EGYETEMI TANÁR*

*SZERZŐ
DR. CHRONOWSKI NÓRA
EGYETEMI ADJUNKTUS*

2004

TARTALOM

BEVEZETÉS	IV
ELSŐ RÉSZ	
AZ INTEGRÁCIÓ ALKOTMÁNYJOGI DIMENZIÓI.....	1
I. Az Európa-Alkotmány	2
A) Az Európai Közösség / Unió Alkotmánya – de lege lata.....	2
B) Az Európa-Alkotmány – de lege ferenda.....	12
C) Kísérlet az alkotmányos alapok definiálására	20
D) Az integráció alkotmányos rendje a tagállami szuverenitás oldaláról.....	24
II. Az alapjogok védelme.....	31
A) A joguralom és az alapjogvédelem közösségi összefüggései	31
B) Az Európai Bíróság szerepe az alapjogvédelemben	32
C) A primer jog és az alapjogi charta	36
D) Az alapjogvédelem fejlesztési irányai	40
III. A hatalommegosztás.....	45
A) A hatalommegosztás elve és az integráció államtani sajátosságai	45
B) Horizontális sík: intézményi egyensúly	48
C) Vertikális vetület: hatalommegosztás az EU és a tagállamok viszonyában.....	51
D) Konstitucionális hatalommegosztás: alkotmányi felhatalmazás	55
IV. A demokrácia	60
A) A demokrácia elve az Unióban	60
B) Az Unió demokratikus jellegével kapcsolatos kételyek	61
C) Legitimációs elméletek, demokrácia standardok	64
D) Az uniós kormányzás szintjei, eltérő demokrácia-modellek	68
MÁSODIK RÉSZ	
AZ EU-TAGSÁG HATÁSA A MAGYAR ALKOTMÁNYOS RENDSZERRE.....	77
V. Az alkotmánymódosítás.....	78
A) Az alkotmányozás előkérdései	79
B) Az alkotmánymódosítás előkészítő munkálatai	84
C) Az alkotmánymódosító javaslatok és a parlamenti vita.....	90
D) Az alkotmánymódosító törvény	98
VI. A magyar alapjogi rendszer.....	104
A) A jogállamiság követelménye az alapjogok szempontjából	104
B) Alapjogok a magyar Alkotmányban.....	108
C) Az egyes alapvető jogok	112
D) Az EU-csatlakozás és az alapjogi rendszer	123
VII. A kormányzati rendszer hatalmi súlypont-változásai	127
A) A nemzeti parlamentek integrációs szerepe	127
B) Az Országgyűlés és a Kormány viszonya.....	133
C) Az EU-tagság konzekvenciái az alkotmánybíráskodásra nézve	142
D) A magyar Alkotmánybíróság hatáskörének reformja.....	160

VIII. Demokratikus legitimáció és választójog	173
A) A választójog mint alapvető jog.....	173
B) Az európai választójog elemei, a választás rendszere	174
C) A magyar választójogi szabályozás lehetséges irányai.....	180
D) Az Európai Parlament magyar tagjainak választásáról szóló törvény.....	186
ZÁRÓ KÖVETKEZTETÉSEK	194
MELLÉKLETEK	200
Az Európai Parlament alkotmánytervezete.....	200
Szerződés az Európai Alkotmány létrehozásáról – szemelvények	217
A tagállami alkotmányok felhatalmazó klauzulái	227
IRODALOMJEGYZÉK	X
A SZERZŐ PUBLIKÁCIÓI AZ ÉRTEKEZÉS TÉMAKÖRÉBEN	XVIII

BEVEZETÉS

„Our Constitution is called a democracy because power is in the hands not of a minority but of the whole people.”

(Thucydides)

„Democracy is the end, states as we have known them, are but means. Achieving a stateless democracy has been one of mankind’s most recurrent and noblest dreams.”

(G. F. Mancini, 1998. p.42.)

„Democracy, dear friend, is not the end. Democracy, too, is a means, even if an indispensable means. The end is to try and try again, to live a life of decency, to honour our creation in the image of God, or the secular equivalent. A democracy, when all is said and done, is as good or bad as the people who belong to it.”

(J. H. H. Weiler, 1998. p.60.)

Az európai integráció folyamata számos alkotmánytani elvvel, intézménnyel, dogmával kapcsolatban készíti és kényszeríti a tudomány képviselőit a fogalom- és viszonyrendszer újraértékelésére, korszerűsítésére. A „Szerződés az Európai Alkotmány létrehozásáról” című tervezet antik mottójának, illetve Mancini és Weiler idézett polémiájának központi eleme a demokrácia elve, de a téma exponálásához választhattam volna az „alkotmány”, a „szuverenitás”, az „állam szerepe”, az „emberi jogok” vagy a „közhatalom” problematikájához kapcsolódó, a megközelítési lehetőségek sokféleségét érzékeltető gondolatfüzért. Nem tudom, Weilernek, Mancininek vagy Thuküidésznek van-e igaza, nem is kívánom eldönteni. Hozzám Weiler álláspontja áll közelebb, ezért hoztam hangsúlyosan utolsó helyen. Nem az értekezés mottójaként választott idézetek tartalma a lényeges, hanem a vitából leszűrhető következtetés, miszerint a szakkifejezések tartalma rendszerint plurális jellegű. Az alkotmányjog-tudomány feladata „csupán” annyi, hogy rugalmas és korszerű foglalatot biztosítson, értelmezési keretet adjon a jelenségek elméleti és praktikus tartalmi magyarázatához, de úgy, hogy a „lényeg” tekintetében konszenzuson alapuló orientációs bázist jelentsen. Ettől kezdve úgyszólván mindegy, hogy valamely elv, intézmény vagy fogalom célként, eszközként, alanyként vagy állítmányként szerepel mondatainkban. *Az ún. európai (integrációs) alkotmányjog fogalmi kultúrája alakulóban van, kihívást jelent a klasszikus alkotmányjogi dogmatika számára.*

Az értekezésben szereplő nyolc fejezet olyan problémákkal foglalkozik, amelyek az integrációs folyamat következtében az alkotmányjog átértékelődő területei. Az Európai Unió és a közösségi jog ugyanis nem csupán az egyes jogágakat alakítja át, hanem a jogrendszer alapját képező alkotmányjogot, és az ahhoz kapcsolódó alkotmányjogi dogmatikát is. Ezért *szándékom leginkább az, hogy a változás irányaira hívjam fel a figyelmet.* Bizonyítani csupán azt szeretném, hogy sem az európai integráció közjoga, sem a tagállami alkotmányjog nem értelmezhetők egymás nélkül. *A dolgozat középpontjában ez a kölcsönhatás áll,* és az egyes problémákhoz kapcsolódó állam- és alkotmányelméleti viták bemutatása, illetve az uniós és a tagállami alkotmányossági követelmények összevetése a praktikus kapcsolat személtetését szolgálja.

Szándékom nem az volt, hogy az Európai Unió közjogát (alkotmányjogát) átfogóan feldolgozzam és rendszerezem – az „Integrálandó alkotmányjog” címválasztás ennyiben talán félrevezető lehet, ezért előre kell bocsátanom, hogy az nem az integráció alapvető közjogi normáinak összességére vagy összesítésére utal. Arra sem törekedtem, hogy egyértelműen állást foglaljak abban a kérdésben, valóban szüksége van-e az Uniónak alkotmányra, mivel ez nem kizárólag közjogi, hanem inkább filozófiai, politikai és szociálpszichológiai szempontokat is figyelembe vevő választ igényel. Az értekezés ahhoz sem járulhat hozzá, hogy megkísérelje lezárni a vitát az Unióval kapcsolatos olyan dogmatikai kérdésekben, mint az integráció államtani természete, demokratikus jellege, alapjogvédelmi funkciója, közhatalmi szerkezete és működése. *Törekedtem viszont arra, hogy egyértelmű javaslatokat tegyek a magyar alkotmányjog integrációs célú továbbfejlesztésére nézve, és ehhez válogattam „vizsgálati tárgyat” az Unió és a tagállamok releváns alkotmányjogi szabályai, alkotmányos alapelvei és intézményei közül.*

Ilyen – szemléltető jellegű és dogmatikai nyugvópontra ez idáig nem jutott – elméleti kérdések, valamint válasz-kísérletek állnak értekezésem első részében. Mennyiben tekinthető a közösségi jogrendszer alkotmányos rendnek és milyen elvárásoknak feleljen meg az Unió alkotmánya? Hogyan értelmezhető a hatalommegosztás és a demokrácia elve az európai integrációs folyamatban? Hogyan alakul az európai szintű alapjogvédelem? E problémák elemzése nézetem szerint lehetővé teszi az *európai alkotmányosság* követelményeinek a feltárását a vizsgált területek vonatkozásában.

Az értekezés második részében kerül sor az alkotmányjogi praktikumra: miként alkalmazkodik a magyar alkotmányozó és törvényhozó az Európai Unióhoz? Mert legyenek bár sokféleképpen megválaszolhatók az Unió alkotmányos rendjével kapcsolatos elméleti kérdések, *az integráció de facto működik, terjeszkedik, mélyül, „alkotmányozódik” – a magyar alkotmányjognak ehhez mérten elkerülhetetlenül „integrálnia” kell, vagyis bekapcsolódnia az integráció jogi mozgásfolyamatába.*

Az értekezés szerkezete, az elemzés módszere

A dolgozat *két részből*, mindkét részen belül *négy-négy fejezetből* áll, az egyes fejezetek négy pontot tartalmaznak. A szimmetria nem véletlen. Bár az értekezés gondolatmenete lineáris, az Olvasó dönthet úgy, hogy paralel módszert választ: a második részben szereplő magyar alkotmányjogi rendszerre vonatkozó fejtegetések ugyanis az első – integrációelméleti – részben található megállapításokra „rímelő” konzekvenciák. A vezérfonalat mindkét részben *az alkotmány, az alapjog, a hatalommegosztás és a demokrácia* kulcsszavak képezik.

Az első részben az integráció szintjén törekszem megvizsgálni az említett jelenségek alakulását és értelmezését.

Az első fejezet az „Európa-Alkotmány” címet kapta, amely tulajdonképpen régi-új integrációs jelenségekre utal. Bár csak a Nizzai Szerződés aláírásával egyidejűleg elhatározott Európa Jövőjéről folyó vitában kapott szárnyra és került a köztudatba az uniós léptékű alkotmányozás konkrét programja, az integrációs szervezetre vonatkoztatott alkotmány-analógia mégsem új

A második részben hazánk Európai Unióhoz való csatlakozásának konzekvenciáit vonom le, szintén az említett kulcsfogalmakból kiindulva.

Az ötödik fejezetben – mintegy kapcsolódva az első fejezetben elemzett tagállami szuverenitás és a harmadik fejezet végén kifejtett alkotmányi felhatalmazás problematikájához – a magyar Alkotmány csatlakozással összefüggő módosítási folyamatát kísérem végig, kitérve a szabályozás impulzusaira és az előkészítő anyagok bemutatására. Mivel hazánkban a rendszer-

keletű. Ezért először is a közösségi jog eddigi eredményeinek alkotmányjogi szempontú értékelését végzem el, vagyis azt vizsgálom, hogy az Európai Bíróság (EB) hogyan járult hozzá a primer jog alkotmányként való felfogásához, illetve kitérek a chartális alkotmány megalkotására irányuló Európai Parlamenthez kötődő kísérletekre. Majd elméleti szempontból megkísérlem tisztázni a nemzetek feletti alkotmánnyal kapcsolatos funkcionális és tartalmi követelményeket, mivel ez elengedhetetlennek tűnik a napjainkban folyó uniós alkotmányozás értelmezéséhez. Természetesen megkerülhetetlen az Európai Konvent 2003 nyarán befejezett tevékenységének rövid értékelése, amely az Unió „alkotmányozó hatalmának” problematikáját veti fel. Végül a tagállami szuverenitás oldaláról elemzem az integráció alkotmányosodását, kitérve a szuverenitás korszerű értelmezési lehetőségeire, illetve a közösségi (uniós) és a tagállami jogrendszerek egymáshoz való viszonyának alkotmányjogi meghatározására, mivel ezek segítségével tárható fel az Európa-Alkotmány és a tagállami alkotmányos berendezkedések kapcsolata.

A *második fejezet* az alapjogvédelem mint alkotmányos alapelv közösségi szintű megjelenéséről és fejlődéséről szól. E körben lényegesnek tartom feltárni a párhuzamot az emberi jogok tiszteletben tartása követelményének és a jogállamiság elvének közösségi jogbeli megjelenése között, mivel a jogállamiság elve az EB számára koordinációs pontot jelentett alapjogi gyakorlatának fejlesztése során. Az EB alapjogvédelmi jogfejlesztő tevékenységének lépcsőfokait, és annak tagállami kritikáit szintén fontos összefoglalni, mivel ezek hatottak az alapjogvédelem primer jogi megjelenésére is. A bírói jog és a primer jog eredményeinek együttes vizsgálata alapján állapíthatók meg az uniós alapjogvédelem kötelezettjei. Szükségesnek látszik az Európai Unió keretében 2000-ben elfogadott Alapvető Jogok Chartájának rövid értékelése, mert az integráció egyik központi kérdése – amint az az Európa Jövőjéről szóló vita során megmutatkozott – az alapjogvédelem továbbfejlesztése, mégpedig a Charta jogi kötelező erővel való felruházása (alkotmányba foglalása), valamint az Unió és az Emberi Jogok Európai Egyezménye közötti viszony tisztázása útján. Ezért a gondolatsort a Konvent erre vonatkozó javaslatainak bemutatásával zárom.

váltásos alkotmányozás lezárulása óta visszatérő (politikai) kérdés az új alkotmány megalkotásának lehetősége, ezért az alkotmányozás szükségességének, valamint politikai, társadalmi, gazdasági és jogi feltételeinek a vizsgálatával indítom a gondolatmenetet, arra helyezve a hangsúlyt, hogy az uniós csatlakozás menynyiben jelenthetett volna szempontot, avagy szolgáltatott volna megfelelő politikai érvet új alkotmány létrehozására. Az alkotmányozással kapcsolatos nehézségek részben arra is választ adnak, miért került sor viszonylag későn az alaptörvény „EU-konformitásának” megteremtésére. A szakmai hiányosságok feltárása érdekében meglehetősen részletesen elemzem a módosítás jogi és politikai előkészítő dokumentumait, a vonatkozó törvényjavaslatokat és azok parlamenti vitáit, feltárva a végleges alkotmányi tartalomhoz vezető utat. A fejezet a 2002. évi LXI. törvénnyel beiktatott új alkotmányi rendelkezések értékelésével zárul, illetve rámutat az alkotmányozás olyan hiányosságaira is, amelyek a közeli jövőben feltétlenül korrekcióra szorulnak.

A *hatodik fejezetben* a magyar alapjogvédelem és alapjogi rendszer fejlettségi szintjét töreksem feltárni, mert a vonatkozó standardok kiemelt szerepet kaphatnak az uniós alapjogvédelemmel kölcsönhatásban, ugyanis a tagállami alapjogvédelem az uniós alapjogi standard egyik összetevőjét képezi. Kiindulópontom ebben az esetben is a jogállamiság elve, amely fontos orientációs pont az alapjogi szabályozás, az alapjogok normativitása és a védelmüket szolgáló garanciarendszer hazai kiépülése szempontjából. A magyar alapjogi standard feltáráshoz mellőzhetetlennek tűnik az Alkotmány alapjogokkal kapcsolatos általános rendelkezéseinek az értelmezése, amely az Alkotmánybíróság (AB) gyakorlatával kiegészítve választ ad az alapjogi jogalanyiség, az állam védelmi kötelezettségének terjedelme, az törvényi szabályozás kritériumai és az alapjogok korlátozásának határai kapcsán felmerülő kérdésekre. Szükségesnek tartottam az egyes alapjogokra vonatkozó alkotmányi rendelkezések és alkotmánybírói értelmezések rendszerezett összefoglalását is, mivel ez elősegíti a lényeges tartalom körvonalazását. Zárásként pedig megvizsgálom, hogy a csatlakozás milyen hatást gyakorol a magyar alapjogi rendszerre.

A *harmadik fejezetben* a hatalommegosztás organizatórikus és klasszikusan államhoz kapcsolt elve jelenti a vizsgálat kiindulópontját, amely egyben a jogállamiság elvének formai összetevői közé tartozik, így megvalósulása a közösségi / uniós joguralom érvényesülésének fontos feltétele lehet. Ehhez azonban elengedhetetlen az integrációs szervezet államtani sajátosságainak vizsgálata, mert ez dönti el a vizsgált államszervezési elv nemzetek feletti szervezetre történő alkalmazhatóságának terjedelmét. Ezt követően értelmezem a hatalommegosztás elvének egyes dimenzióit az Unió vonatkozásában, így az intézményi egyensúly elvét, illetve az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás jellemzőit, kitérve annak korrekciós elveire – a szubszidiaritásra és a flexibilitásra – is, amelyek az uniós alkotmányozás folyamatában is fontos szerepet játszanak. Önálló problémát jelent és külön vizsgálatra szorul a hatalommegosztás alkotmányozási (konstitucionális) szintjének értelmezése, továbbá a tagállami alkotmányok felhatalmazó cikkeinek jellemzése, amely elvezet a többszintű alkotmányosság koncepciójának feltárásához, a szuverenitás oszthatóságának a tételéhez, és az „integrációs hatalom” alkotmányos alapjainak rögzítéséhez.

A *negyedik fejezet* az Unió demokratikus jellegével, a demokrácia-elv primer jogi követelményének értelmezésével kezdődik, amely szükségszerűen vezet a demokrácia-deficit tényezőinek összefoglalásához. Az integráció többszintű kormányzást megvalósító rendszerében – tekintettel a demokrácia-deficit több tényező voltára – meglehetősen nehéz egyetlen legitimációs elmélet, vagy demokrácia standard következetes érvényesítése útján élő demokráciát megvalósítani. Így például „csak” a nemzeti intézményrendszer analogikus leképezése, „pusztán” a többségi elv általánossá tétele vagy „kizárólag” a tagállamok legitimációjára való visszautalás külön-külön nem vezetnek eredményre a demokrácia-deficit felszámolása szempontjából. Erre tekintettel megkísérlem vázolni, hogy az Unió kormányközi, szupranacionális, infranacionális kormányzási szintjén milyen követelmények teljesítése esetén alakulhat ki demokratikus legitimáció és kontroll-mechanizmus. Végül utalok arra is, hogy az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló Szerződés tervezete milyen rendelkezésekkel kívánja elősegíteni az uniós demokrácia fokozását.

A *hetedik fejezet* a magyar kormányzati rendszer, az Országgyűlés és a Kormány, valamint az Alkotmánybíróság csatlakozás utáni újszerű feladataira törekszik felhívni a figyelmet, továbbá arra is kitér, hogy az integrációs tagság mennyiben változtat az említett államhatalmi ágak egymáshoz való viszonyán. Ebben a kontextusban lényegesnek tartottam azt is vizsgálni, hogyan reagáltak a tagállami parlamentek, kormányok és alkotmánybíróságok az integrációval kapcsolatos kihívásokra. Az összehasonlítás eredményeként megállapítható, hogy a bizonyos mértékű szükségszerű hatáskör-csökkenés együtt jár a kontrolljog-sítványok kiterjesztésével mind a tagállami parlamentek, mind az alkotmánybíróságok esetében. Rendkívül fontosnak tűnik, hogy a magyar szabályozás is a jelzett irányba mozduljon el a hatalmi egyensúly fenntartása érdekében. Ezért kritikai szempontból értékelem a tárgyra vonatkozó hazai szabályozást, illetve a parlamenti szabályozási javaslatokat, továbbá megpróbálok vázolni a reguláció lehetséges irányait, azzal a szemlélettel, hogy az Alkotmány és a törvények az Unió követelményeit tiszteletben tartva a lehető legszélesebb mozgásteret biztosítsák az alkotmányvédelem számára.

Az értekezés *nyolcadik fejezete* a demokratikus legitimáció kiemelkedő eszközére, a választójogra vonatkozik. A demokrácia hazai intézményrendszerében lényeges változást jelent, hogy a választójog és a választási rendszer új elemekkel bővül a csatlakozást követően, mert kiegészül az európai parlamenti és az európai helyhatósági választójoggal. A szabályozás kialakítása során messzemenően figyelembe kell venni a vonatkozó uniós normákat, figyelembe lehet venni a tagállamok választási rendszereinek összehasonlításából adódó konzekvenciákat, de mindenképpen a magyar sajátosságokra, hagyományokra és társadalmi elvárásokra kell azt alapozni. Céлом annak feltárása, hogy mindez mennyiben valósult meg az Európai Parlament magyar tagjainak választására vonatkozó, 2003 decemberében elfogadott törvényben, amely jelentős eszköze (lehetett volna) a választójoggal kapcsolatos korábbi problémák rendezésének, a legitimációt garantáló intézmények továbbfejlesztésének, valamint alkalmazása során folyamatosan hozzájárulhat az integrációs szervezet hazai legitimitásának felméréséhez.

A dolgozat két részének terjedelme tekintetében a szimmetria megtörik, a magyar alkotmányos rendszerre vonatkozó fejtegetések részletessége azonban nem véletlen. A második rész javára történő aránytolás indoka a figyelem felhívása a hazai szabályozási, gyakorlati és dogmatikai megoldások olyan hiányosságaira, amelyek az EU tagállamaként az európai és a magyar alkotmányjog közötti kölcsönhatás kialakulását akadályozhatják. Az integráció folyamatába való bekapcsolódás magyar alkotmányossági kísérőjelenségeinek vizsgálatát annak ellenére tartom különösen fontosnak, hogy tudatában vagyok: a hazai uniós alkotmányjog a megkésett kezdetiség stádiumában van, megoldásai nem tekinthetők véglegesnek és letisztultnak. A keletkezés pillanatainak megragadása azonban hozzájárulhat az értelmezési zavarok megelőzéséhez, és esetlegesen elősegítheti a mielőbbi korrekciók kidolgozását.

Mellékletben helyeztem el az Európai Parlament által 1994-ben kidolgozott Unióalkotmány tervezetének értékelését és fordítását, az Európai Konvent által 2003-ban befejezett „Szerződés egy Európai Alkotmányról” című tervezetnek azokat a részeit, amelyeket az értekezésben elemzés tárgyává tettem, továbbá a tagállami alkotmányok Európai Unióval kapcsolatos rendelkezéseit, amelyek jelentős forrásnak számítottak munkám során.

Az elemzésekben annyiban érvényesítem a *történeti* megközelítést, amennyiben lényeges a kronológiai szempontok hangsúlyozása (pl. bírói alapjogvédelem az EU-ban, EP alkotmányozási törekvései), esetenként azonban hasznosabbnak találtam – különösen a magyar szabályozás alakulása vizsgálatánál – a részletező keletkezéstörténeti, vagyis a *genetikai* megközelítés alkalmazását (pl. magyar alkotmánymódosítás). A *jogösszehasonlító* módszert akkor alkalmazom, ha a tagállami megoldásokból a magyar szabályozásra nézve kívánok konklúziókat levonni (pl. tagállami parlamentek szerepe az integrációban, tagállami alkotmánybírói gyakorlat). A dolgozathoz nem hiányzik a fennálló szabályozási megoldások értékelése (esetenként *kritikája*), sem a szabályozás lehetséges irányának vázolása, vagyis a konkrét *javaslattétel*. Az értekezés szerkezetéből adódóan talán érzékelhető, hogy törekedtem feltárni a vizsgálati tárgy *rendszer*tani és *intézményi* összefüggéseit. Mindezekon kívül a *dogmatikai* alapú szintézis és következtetés módszerét is megpróbáltam érvényre juttatni fejtegetéseim során.

Az értekezés *fogalomhasználatával* kapcsolatban egyetlen megjegyzést szeretnék előrebocsátani. Dolgozatomban gyakran alkalmazom a *közösségi jog* (EK-jog), *uniós jog* (EU-jog), *Európa-jog* fordulatokat. Tisztában vagyok vele, hogy ezek nem egymás szinonimái, és törekedtem bizonyos következetességgel alkalmazni a kifejezéseket, a szóismétlések kerülésének az igénye azonban talán esetenként megtöri ezt a rendszert. *Közösségi jog* alatt értem mindazt a – szerződéses, bírói stb. – joganyagot, amely az EU megalapítása előtt, illetve azt követően az első pillér keretében keletkezett, ez a kifejezés hangulatilag a „múlt”, az „eddig” és esetenként a „még most is” érzékeltetésére szolgál. *Uniós jogról* akkor beszélek, amikor az Uniót alapító szerződésre, az abban foglalt alapelvek konzekvenciáira próbálok utalni, ez a fordulat számomra a jövőbeliséget, a „most kezdődöt”, a „kialakulóban lévő” jelenti. Az *Európa-jog* kifejezés az előbbiekhöz képest tágabb jelentést hordoz, egyfajta *ius commune* benyomását kelti, mivel érzésem szerint jelentős arányban hasznosítja mindazt a hatást, amellyel a tagállami alkotmányi alapelvek és alkotmányos tradíciók megtermékenyítették és gazdagították a Közösség (és az Unió) jogát.

A témaválasztás indokai

Az európai integráció és a tagállami alkotmányjog közötti kapcsolat egyetemi hallgató koromban került érdeklődésem középpontjába, vagyis jelen értekezés megszületését közel nyolc éves kutatómunka előzte meg. „A nemzetközi jog, nemzetek feletti jog és nemzeti alkotmánybíráskodás” témakörében 1997-ben dolgozattal szerepeltem az Országos Tudományos Diákköri Konferencián, valamint részt vettem a Magyar Jogászegylet pályázatán. Ettől kezdve az Unió alkotmányjogi dimenzióival, illetve az EU-csatlakozással összefüggő magyar közjogi reformmal kapcsolatos kérdések mind szélesebb körét igyekeztem vizsgálat alá vonni, és különös öröömre szolgált, hogy a kutatási eredmények az egyetemi oktatáson kívül a központi jogalkotásban is hasznosíthatónak bizonyultak. A téma kidolgozásához további inspirációt jelentettek azok a hazai és nemzetközi konferenciák, amelyeken előadóként vettem részt, és amelyek lehetővé tették a jogterület kiemelkedő hazai és külföldi szakértőivel való közvetlen konzultációt. „A nemzeti és a szupranacionális alkotmányos berendezkedések közötti összefüggések és a magyar alkotmányos rendszer fejlesztési lehetőségei az európai uniós csatlakozásra tekintettel” című, T/038414. számú tematikus OTKA pályázat szintén ösztönzést jelentett az egyes problémák részletes kifejtésére. A kutatás részeredményeinek többirányú hasznosíthatósága számomra azt bizonyította, hogy az „európai alkotmányjog” mint kialakulóban lévő jogterület egyes problémái – aktualitásukra tekintettel – monografikus, tudományos feldolgozást igényelnek. Jelen értekezés e monográfia nyitányának tekinthető. Így például nem tértem ki az „Európai Alkotmány létrehozásáról szóló Szerződés” tervezetének részletes értékelésére, az egyes uniós alapjogok tartalmának vizsgálatára, az uniós polgári státus fejlődésére, a közösségi és a tagállami jogalkotás kapcsolatára, az európai pártok szerepére, az érdekérvényesítés integrációs mechanizmusaira, vagy a szélesebb értelemben vett magyar közjogi reform területeire (igazságszolgáltatás, helyi önkormányzás, államháztartás alkotmányossági kérdései stb.) –, hogy csak azokat a témákat említsem, amelyek eredeti elképzelésem szerint szerepeltek volna az értekezésben. A terjedelmi korlátoknak valóban számos újszerű dogmatikai és szabályozási kérdés esett áldozatul.

Köszönetnyilvánítás

Ezúton szeretném köszönetemet kifejezni tanszékvezetőmnek, Dr. Petrétei József docens úrnak, aki az értekezés megírása során munkámhoz minden lehetséges támogatást megadott. Hálával és köszönettel tartozom Dr. Ádám Antal professor emeritus, volt alkotmánybíró úrnak, aki hasznos tanácsaival és megalapozott korrektív javaslataival a kezdetektől hathatósan segítette az értekezés tartalmának alakulását. Köszönöm témavezetőmnek, Dr. Kiss László alkotmánybíró úrnak, hogy munkámat figyelemmel kísérte és publikációim megjelenését elősegítette.

Szeretném megköszönni dr. Nemessányi Zoltán kollégámnak pótolhatatlan segítségét, és azt, hogy a konstruktív együttgondolkodás élményét adva a dolgozat tartalmának gazdagodásához hozzájárult. Köszönettel tartozom dr. Illéssy István kollégámnak, valamint dr. Takács Tamara és dr. Zeller Judit kolléganőimnek, hogy az egyes fejezetek megírása során rendkívül fontos szakmai szempontokra hívták fel figyelmemet. Köszönöm Dr. Kondorosi Ferenc főtanácsadó úrnak, hogy a kutatási eredmények hasznosításának új dimenzióit nyitotta meg előttem, valamint Dr. Kisfaludy Zoltán kabinetfőnök úrnak, hogy folyamatosan ellátott a kutatás aktualizálásához szükséges parlamenti irományokkal.

Hálás vagyok Kovács Enikő tanszéki adminisztrátor hölgynek, hogy segítséget nyújtott az értekezés szövegszerkesztési munkálataiban.

Végül köszönöm édesapámnak és édesanyámnak, hogy türelmükre, megértésükre és támogatásukra mindenkor számíthattam.

Pécs, 2003. december 31.

Chronowski Nóra

ELSŐ RÉSZ

AZ INTEGRÁCIÓ ALKOTMÁNYJOGI DIMENZIÓI

I. FEJEZET

AZ EURÓPA-ALKOTMÁNY

Az alkotmány fogalmát a közjogi gondolkodás az utóbbi évtizedekig az állam fogalmával kapcsolta össze, az államilag szervezett társadalom jogi alaprendjét konstituáló normaként meghatározva. Éppen ezért az Európai Unió vonatkozásában – amely integrációs szerveződés a klasszikus felfogás szerint még nem érte el az államiság fejlettségi fokát¹ – az alkotmány fogalmának használata minden bizonnyal magyarázatra szorul. Azt is figyelembe kell venni azonban, hogy a jogi definíciók nem örökérvényűek, nem megbonthatatlanok, nem egységesek. Maga az alkotmányfogalom is sokoldalú jelentéstartalommal rendelkezhet, attól függően, hogy sajátosságainak mely aspektusaira kerül a hangsúly. Alkotmányként megnevezhető valamely normaösszesség, vagy adott politikai állapot, vagy rendezett funkciócsoport, de akár maga az okmány (charta) is.² Így az alkotmány – tágabb értelmezése szerint – minden további nélkül összefüggésbe hozható olyan állammal nem minősülő entitásokkal, amelyek szintén normalizált alapkonszenzus szerint épülnek fel és tevékenykednek.³

Mindezekre tekintettel megkockáztatható az az előfeltevés, hogy az Unió szerződéses alapjait alkotmány válthatja fel. Ez ma már – a Maastrichti, az Amszterdami és a Nizzai Szerződések miatt, illetve az Európai Konvent által elért eredményekre figyelemmel – nem tekinthető utópisztikusnak⁴, és számos forrásból táplálkozik. Az európai integráció esetében ugyanakkor nem csupán az alkotmányfogalom többértelműsége okoz problémát, hanem az is, hogy e szervezetben eltérő alkotmányjogi hagyományok épülnek egymásra⁵ és nem alakult ki politikai konszenzus az alkotmány szükségessége kérdésében. A dogmatikai kérdés ezért nem választható el az alkotmánypolitikai preconcepcióktól.⁶

Az értekezés I. fejezete azt vizsgálja, létezik-e már Európa-Alkotmány, ha igen, mi tekinthető annak, valamint mi lehet a továbbfejlődés iránya, mennyit tett meg ezen az úton az integrációs szervezet, végül, de nem utolsósorban: hogyan hatott az európai alkotmányosítás a tagállami szuverenitásra.

A) Az Európai Közösség / Unió alkotmánya – de lege lata

Közjogi szempontból kiemelkedően fontos kérdés, hogy az Európai Unió és a közösségi jog egésze, az *acquis communautaire* jelenlegi állapotában felfogható-e alkotmányos, avagy ilyen minőség elérésére törekvő rendként. Annak elfogadásával, hogy a közösségi jogalkotás még nélkülözi ugyan a modern alkotmányos demokráciák participációs

¹ Roland BIEBER – Jürgen SCHWARZE: *Verfassungsentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft*. Nomos, Baden-Baden 1984. 20. o.

² Christoph MÖLLERS: *Verfassunggebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung*. In: BOGDANDY, Armin (szerk.): *Europäisches Verfassungsrecht*. Springer Verlag, Berlin-Heidelberg 2003. 1. o.

³ A vita azonban korántsem lezárt, mivel az alkotmányfogalom államhoz kapcsolása mellett is számos érv felhozható. Lásd különösen Gilbert Gornig díszdoktori előadásának összefoglalóját. ZELLER Judit: *Szükség van-e európai alkotmányra? Díszdoktori előadás kritikai felhanggal*. Európai Jog 2003/3. szám 28. o.

⁴ PACZOLAY Péter: *Az Európai Közösségek Bíróságának politikai legitimitációja*. Politikatudományi Szemle 1999. 4. szám 15. o. „Az alkotmányosság kialakulásának két legjelentősebb vonása: a kormányzat legitimitációja a nép egyetértésén nyugszik, illetve nem létezhet olyan közhatalom, amely nem az alkotmányon alapul.”

⁵ Roland BIEBER – Jürgen SCHWARZE: i.m. 15-16. o.

⁶ MÖLLERS: i.m. 1. o.

mechanizmusait⁷, továbbá, hogy a vita még nem zárható le egyértelműen, mégis az Európai Közösségeket és az Európai Uniót alapító szerződések, illetve az ezeket módosító Amszterdami és a Nizzai Szerződések alkotmányként való felfogása mellett több – alább kifejtésre kerülő – érv⁸ fogalmazható meg. Ez a megközelítés összhangban áll az Európai Bíróság álláspontjával is.⁹ A szerződések „alkotmányosításának” meglehetősen progresszív folyamata a közösségi (uniós) jogrend alapértékeinek bővülésében, és a Közösség/Unió államszerkezeti funkcióinak, továbbá a hagyományos állami hatásköröket érintő kompetenciáinak gazdagodásában nyilvánul meg.

Az EK/EU (állam)szerkezetiileg az *integrációs föderalizmus* kategóriájával jellemezhető, amely kifejezés a korábban független vagy konföderációt alkotó államok közötti különbözőség helyett az egység megteremtésére törekvő alkotmányos rendszerre utal.¹⁰ A hatékony központi kormányzat kompetenciáján belül az állampolgárokra közvetlenül ható tevékenységet fejt ki, de tiszteletben tartja a tagállamok hatáskörét, és elismeri a pluralizmust.¹¹ A Római Szerződés – amely a tagállamok jogrendszerével föderációs viszonyban álló központi jogrend irányába fejlődött – alkotmányként való elismerése lehetővé teszi a Közösség nemzetek feletti rendszerének föderációs rendszerként történő meghatározását.¹² Föderalizmussal pedig akkor lehet számolni, ha a nemzeti vagy a szupranacionális alkotmány a megosztott állami szuverenitást garantálja, és a közös jogrend legfelsőbb bírósága örökdik ennek az alkotmányos egyensúlynak a megtartásán,

⁷ Deirdre CURTIN: The Constitutional Structure of the Union: a Europe of Bits and Pieces. CMLRev 1993. 62-63. o. és 69. o.: Az EK Szerződés mögött nem állt igazi alkotmányos koncepció. Veszélyezteteti az *acquis communautaire*-t, hogy a párbeszéd a kormányok között titkosan zajlik, a nyilvánosság számára ellenőrizhetetlenül. Szükség lenne egy eredeti alkotmánytervezetre, konkrét, közérthető szövegezéssel, amely a jogállami korlátozott kormányzás gondolatán alapul. Ehhez külön alkotmányozó gyűlés kellene, amely vagy az Európai Parlamentből és a tagállami parlamentekből, vagy politikamentes szakemberekből állna.

⁸ Az említett szerződések alkotmány-karakterét több rendelkezés is alátámasztja. A Maastrichti Szerződés (EUSz.) 6. cikke kimondja az alapvető jogok elismerésének követelményét az Emberi Jogok Európai Egyezménye, valamint a tagállamok közös alkotmányos tradíciói alapján. Rögzíti továbbá a tagállamok nemzeti identitásának tiszteletben tartását. Az EUSz. 5. cikk a korlátozott hatáskörgyakorlás elvének elismerésével garantálja ezt. Az Amszterdami Szerződés kiegészíti a fenti alkotmányos értékeket a szabadság, a demokrácia, a jogállamiság elveivel, és a tagállamok egyéb, közös alkotmányi értékeivel. Bővebben lásd A) II. pont.

⁹ Az Európai Közösség Bírósága először a *Les Verts* ítéletében nevezte a Római Szerződést a Közösség alkotmányának, amely formailag ugyan nemzetközi szerződés, de új jogrendszert teremtett. Az új jogrendszer javára a tagállamok korlátozzák felségjogaikat, és jogalanyai nemcsak a tagállamok, hanem azok polgárai is. 294/83 *Partie Ecologiste Les Verts v European Parliament* [1986] ECR 1339.

¹⁰ Az Unió közjogi státusának megítélése azonban vitatott. A nemzetközi jog hagyományos terminológiája szerint – amelyet az Európa-jog funkcionalista irányzata is átvett – az EU szupranacionális jellegű nemzetközi szervezet. Más megközelítések szerint az EU preföderális képződmény, amely az európai szövetségi állam felé mozdul el. A harmadik álláspont szerint az integrációs folyamat államtani meghatározása felesleges. Vö. A. WEBER: Zur künftigen Verfassung der Europäischen Gemeinschaft. *Juristenzeitung (JZ)* 1993. 352. o.

¹¹ Az átruházó, decentralizációs föderalizmus alkotmányos rendszere ezzel szemben a korábban egységes államhatalmat osztja el alkotó elemei között, amelyek ezáltal hatásköreikben autonóm státust nyernek. HORVÁTH Zsuzsanna: Az EK joga (recenzió Francis Snyder /ed/: *European Community Law*, Aldershot 1993.). *Jogtudományi Közlöny* 1994/4. szám 181. o.

¹² Az Unió esetében, annak „pilléres” szerkezete következtében a nemzetek feletti aspektusok kevésbé dominálnak. Ennek ellenére Armin von BOGDANDY az Unió államtani meghatározására használja a szupranacionális föderáció kifejezést. BOGDANDY: *The European Union as a Supranational Federation: A Conceptual Attempt in the Light of the Amsterdam Treaty*. *Columbia Journal of International Law* Vol. 6 No. 1. 2000

továbbá a föderális és a föderációt alkotó egységek jogai közötti konfliktus esetén az előbbi érvényesül az utóbbiakkal szemben.¹³

I. „Alkotmányosítási” törekvések a Közösségben / Unióban

A Közösséget magas fokú normatív nemzetekfelettség jellemzi¹⁴, a szupranacionális közösségi jog sajátos elvei alkotmányos alapelvekké fejlődtek, az Európai Bíróság pedig normakontrollt gyakorló alkotmánybírósággá vált¹⁵, amely a közvetlen hatály és szupremácia elvét kialakító ítélkezési gyakorlatának köszönhető.¹⁶ A luxemburgi esetjog tehát az alkotmányosító törekvések egyik, de nem kizárólagos forrása. Az uniós szinten zajló „alkotmányozási folyamat” másik aktív szereplője az Európai Parlament, amely 1984-től kezdődően több, vázlatos alkotmánytervezetet dolgozott ki.¹⁷ Nem véletlen, hogy a közvetlenül legitimált, „feltörekvő” integrációs intézmény tartotta magát képesnek és alkalmasnak arra, hogy az uniós alkotmányozásnak kezdő lökést adjon, bár az nyilvánvaló, hogy az összeurópai alkotmányozásnak a Parlament nem lehet kizárólagos letéteményese.¹⁸

I. Bírói alkotmányos szerződéselmélet

Az Európai Bíróság kiindulópontja az, hogy az integrációs szervezetnek *van* alkotmánya, mégpedig az alapító szerződések formájában. Ezt a tételt a luxemburgi testület gyakorlatában *expressis verbis* kifejezésre juttatta, kimondva: „Az Európai Gazdasági Közösség a jog uralmán alapuló közösség, ezért sem tagállamai, sem intézményei nem tekinthetnek el annak vizsgálatától, hogy az általuk alkalmazott intézkedések összhangban állnak-e az *alapvető alkotmányos chartával*, a Szerződéssel. ... Az EGK Szerződés, noha nemzetközi egyezmény formájában kötötték, mégis a jog uralmán alapuló közösség *alkotmányos chartája*.”¹⁹ Az esetjogból kiragadott – és rendkívül merész bírói jogfejlesztést tükröző – fordulatok a primer közösségi jogot a joguralom elvén alapuló alkotmányos rendszerként határozzák meg. Nyilvánvaló, hogy a jogalkalmazás határát

¹³ HORVÁTH Zs.: i.m. 182. o.

¹⁴ A Weiler által megfogalmazott normatív szupranacionalitás azt jelenti, hogy a nemzetek feletti szerveket létrehozó államok elismerik e szervek létezését, tiszteletben tartják hatásköreiket, elfogadják döntéshozatali mechanizmusukat, aktusaikat magukra nézve kötelezőként elismerik, s a fenntartott nemzeti kompetenciák gyakorlása révén is elősegítik azok érvényesülését. A szupranacionális jog nemzetközi szerződésekben tételezett vagy nemzetközi gyakorlaton alapuló elvek, értékek, tilalmak, szabályok rendszere; a szerződésekkel létrehozott szervek által alkotott normák összessége, továbbá az előbbieket értelmezésére és alkalmazására hivatott nemzetközi bíróságok precedensei. A kelsen-i joglépcső-elmélet és a nemzetek közösségében bevált gyakorlat szerint megelőzi és meghatározza az egyes államokon belüli jogalkotást és jogalkalmazást, feltéve, hogy ennek tényét az egyes államok hallgatólag vagy alaptörvényi szinten kifejezetten elismerik, és alkotmányos gyakorlatukban előmozdítják. Lásd még Európai közjog és politika, Osiris-Századvég, Budapest 1995. 88. o. és J. H. H. WEILER: Transformation of Europe. Yale LJ 1991. 2405. o. A nemzetek feletti jog jellegéhez lásd az 1. sz. ábrát.

¹⁵ A Bíróság nemcsak azt vizsgálja, hogy a tagállamok megfelelően alkalmazzák és értelmezzék a közösségi jogot, hanem a közösségi intézmények jogalkotó és jogalkalmazó tevékenységét is kontrollálja. 294/83 Les Verts v. European Parliament [1986] ECR 1339.

¹⁶ HORVÁTH Zs.: i.m. 182-183. o.

¹⁷ A legalaposabban kimunkált változatnak az 1996. évi EP alkotmánytervezet tekinthető, amelynek értékelése és fordítása az értekezés mellékletében található. Lásd még: CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: Az Európai Unió alkotmánytervezete. JURA 2001/1. szám 103-117. o.

¹⁸ Az európai alkotmányozás e két irányára szintén utal: PACZOLAY Péter: Fórum – Hozzászólás az Európai Alkotmányról folyó vitához. Fundamentum 2003/2. szám 64-65. o.

¹⁹ Első mondat: 294/83 *Partie Ecologiste Les Verts v. European Parliament* [1986] ECR 1339., második mondat: *Opinion 1/91 on the EEA Agreement* [1991] ECR I-6079.

messze túllépve, az Európai Bíróság a közösségi jog egységességét olyan teleologikus értelmezés útján kívánta biztosítani, amelynek a szerződések szövegéhez, illetve a rögzített célokhoz és elvekhez vajmi kevés köze volt, viszont a tagállami alkotmányjogban ismert fordulatok (joguralom, alkotmány) átvétele elősegítette számára az önmeghatározást, illetve a közösségi jog- és intézményrendszer működésének funkcionális kontrollálását. E vállalt (szerep)felfogás pedig – a bírói jogfejlesztés logikájával összhangban – előrevetítette a jövőben körvonalazódó célelképzeléseket, és az integráció további útját.

Az alkotmányos értelmezés egyes *elemei* – mint az alapvető jogok közösségi védelmének szükségessége, az intézményi egyensúly biztosítása és a közösségi hűség vetületeinek kifejtése – már korábban megjelentek a Bíróság gyakorlatában.²⁰ Ezeknek az alapelveknek a következetes hangsúlyozása és érvényesítése tulajdonképpen szükségszerűen vezetett el az alkotmányosság és a joguralom követelményének rögzítéséhez, mivel az előbbiek az utóbbiaknak formális és tartalmi összetevői.

Az alkotmányos értelmezés *előfeltételének* tekinthető a közvetlen hatály és az elsődlegesség elveinek kifejtése²¹, továbbá a közösségi jogrend autonómiájának hangsúlyozása.²² Ezek a doktrínák ugyanis azt is kifejezésre juttatták, hogy az Európai Bíróság magát a közösségi jogrend végső őreként tartja számon, és nem tűri el más, vagy magasabb szintű bírói fórum közrehatását közösségi kérdésekben. A luxemburgi testület szerepfelfogásában keresendő a magyarázata az integrációs szervezet és a tagállamok kapcsolatára, a közösségi jog és a belső jog viszonyára, továbbá a közösségi jog értelmezésére, eredetére, legitimitásjára vonatkozó okfejtéseknek, amely végül logikusan vezetett el odáig, hogy az Európai Bíróság az alapító szerződésekben alapvető és alig változtatható alkotmányt lát.²³

Az Európai Bíróság gyakorlatának következménye az, hogy bár a *tagállamok* a szerződések urai²⁴, mégis e *hatalmukat* a bírói alkotmányos értelmezés szükségképpen *korlátozza*, még azzal együtt is, hogy a luxemburgi testület maga vonja meg az alkotmányosítás jogi határait, amelyek közül kiemelhető az átruházott, egyedi hatáskörök elve, a pótlólagos kompetencia alkalmazásával történő burkolt szerződésmódosítás tilalma

²⁰ Az értekezés II. és III. fejezete részletesen foglalkozik ezekkel a doktrínákkal. Az időbeli elhelyezés kedvéért néhány precedens értékű döntés: Alapjogvédelem: 29/69 Stauder v. Stadt Ulm [1969] ECR 419. Intézményi egyensúly: 138/79 Roquette v. Tanács [1980] ECR 3333. Intézményi együttműködés 44/84 Hurd v. Jones [1986] ECR 29.

²¹ „A közvetlen hatályt, a szupremáciát és az előfoglalást tartják a Szerződések bírói alkotmányosítása során vezérelveknél.” G. F. MANCINI: The Making of a Constitution for Europe. CMLRev 1989. 603. o. vagy: A közösségi jog rendszerének alkotmányosítása négy fontos doktrína mentén történt meg, amelyeket a Szerződések nem tartalmaztak. Ezek a doktrínák a közvetlen hatály, a szupremácia, a bennefoglalt hatáskörök (implied powers) és az alapvető jogok védelme. Lásd: Zenon BANKOWSKI – Andrew SCOTT: The European Union? In: Richard BELLAMY (ed.): Constitutionalism, Democracy and Sovereignty: American and European Perspectives. Avebury Ashgate Publishing, Aldershot 1997. 83-84. o.

²² Az alkotmányosítás fogalma tehát abban ragadható meg, hogy a közösségi jogrend az említett normatív elvek és értékek segítségével a szuverén államok vertikálisan integrált jogi kötelekét teremtette meg, amely jogi rezsim bírói úton érvényesíthető jogokat és kötelezettségeket származtat minden magán- és közjogi jogalanyra az EK-jog alkalmazási körében. HALTERN: Pathos and Patina: The Failure and Promise of Constitutionalism in the European Imagination. European Law Journal Vol. 9. No. 1 February 2003. 15. o.

²³ Hans Heinrich RUPP: Ausschaltung des Bundesverfassungsgerichts durch den Amsterdamer Vertrag? Juristen Zeitung 1998/5. szám 215. o.

²⁴ A fordulatot a német alkotmánybírói dogmatika tette közkezdveltté. Lásd BverfGE 75, 242. (Kloppenburger Entscheidung).

és az elsődlegesség elvének tagállami jogra történő korlátozása.²⁵ Az Európai Bíróság gyakorlatában „felsejülő” európai alkotmány, mint végső fokon kötelező autonóm alaprend, megfoghatatlanul lebeg a másodlagos közösségi joganyag felett, sőt esetenként a tagállami alkotmányok felett, amely arra enged következtetni, hogy a „szerződések urai” az alapítással megtették a kötelességüket, és mintegy szubordinációs viszonyba kerültek kötelemükkel. E tendencia ellensúlyaként élesztik fel a tagállami alkotmánybírók alkotmányvédő hatásköreiket, hogy – az Európai Bírósággal esetenként konfliktusos, máskor kooperáló viszonyban – hozzájáruljanak az alkotmányos szerződéselmélet korrigálásához.²⁶

2. Az Európai Parlament kezdeményezései

Az európai integráció történetének eddig *minden évtizedében* folytak viták az – állami modellre orientálódó – „Unióalkotmányok” tervezeteiről.²⁷ Az ötvenes években az Európai Politikai Unióra vonatkozó kezdeményezések, a hatvanas években a Fouché-tervek, a hetvenes évek folyamán a Tindemans-jelentés, a nyolcvanas években az Európai Parlamentnek az Európai Unió alapítására vonatkozó szerződés-tervezete, a kilencvenes években pedig szintén az Európai Parlamentnek az „Európai Unió alkotmánya” címmel napvilágot látott tervezete került az érdeklődés középpontjába. Mindegyik esetben kimutatható a törekvés, hogy az Európai Közösség komplikált és különböző szegmensekből összetevődő konstrukcióját *egységes formába* öntsék és mintegy „politikai tetővel” lássák el.²⁸

Az Európai Parlament *két alkalommal* tett kísérletet arra, hogy az Unió alapjait „alkotmány” formájában fogalmazza meg.²⁹ A plénum először 1984 februárjában fogadta el az *Európai Unió alkotmánytervezetét*³⁰, amely föderasztikusan tagolt, a gazdaságpolitika, a társadalompolitika és a nemzetközi kapcsolatok területére vonatkozó hatáskörökkel rendelkező Uniót irányzott elő. E dokumentum azonban – amelynek nagy része tartalmilag beépült a Maastrichti Szerződésbe – az Európai Unió alapítására vonatkozó szerződés tervezetét jelentette, nem pedig alkotmányt.³¹

²⁵ Lásd Opinion 2/94 (28 March 1996) Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. ECR 1996 I-01759

²⁶ RUPP: i.m. 215. o.

²⁷ Lásd Stavros KATSIKIANNIS – Melanie PIEPENSCHNEIDER: *Verfassung der Europäischen Union: Zum Entwurf des Institutionellen Ausschusses in Europäischen Parlament. Analyse und Bewertung*. In: *Interne Studien Nr. 79/1994* (Hrsg. Konrad Adenauer Stiftung) 11. o., továbbá: *Entwürfe für eine Verfassung Europas*. Zusammenstellung: Christiane Schmidt-König. Forschungsprojekt. Forrás: <http://www.uni-trier.de>. Az anyag felsorolja az európai intézmények alkotmány-jellegű javaslatait és nyilatkozatait, továbbá említést tesz magánkezdeményezésekről is. Az intézményi kezdeményezések között – az EP javaslatain kívül – említést érdemel az állam- és kormányfők Ünnepélyes Nyilatkozata az Európai Unióról (Stuttgart, 1983. június 19. In: *Europa Archiv* 1983 D 420), és a „Polgárok Európája” címet viselő Adonnino-jelentés (1985. június 28-30. In: *Jahrbuch der Europäischen Integration* 1985. 423. és köv. o.) A meglepően sok magánkezdeményezés közül kiemelhető Jean Dorren javaslata (1977), amely az egységes európai állam koncepcióján alapult (In: *La Constitution de l'Europe. Pour une démocratie efficace. La pensée universelle*, Paris 1977. 197-215. o.), továbbá a Luster-Pfenning-Fugmann javaslat, amely az európai szövetségi állam alkotmányát körvonalazta (In: *Luster, Rudolf /Hrsg./: Bundesstaat Europäische Union – Ein Verfassungsentwurf*. Libertas Verlag, Sindelfingen 1988.)

²⁸ Stavros KATSIKIANNIS – Melanie PIEPENSCHNEIDER: i.m. 11. o.

²⁹ SZÜCS Tamás: *Létrehozható-e az európai alkotmány?* *Európai Szemmel* 1996/1. szám 8-10. o.

³⁰ OJ C 77 1984. 27. o. Spinelli-javaslat

³¹ Roland BIEBER – Jürgen SCHWARZE: *Verfassungsentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft*. Nomos, Baden-Baden 1984. 9-11. o.

A második kísérletre 1994 februárjában került sor. Ennek az alkotmánykezdeményezésnek az volt a célja, hogy szisztematizálja a Közösség fejlődésének negyven éve alatt kialakult komplex struktúrát, reagáljon az aktuális reformigényekre, és ezáltal új impulzusokat adjon az európai integráció további menetére vonatkozóan. A tervezetet azonban semmi esetre sem tekintették lezárt és minden tekintetben kidolgozott dokumentumnak: a plénum nem is alkotmányként fogadta el, hanem olyan „nyersanyagként”, amire az 1994 júniusában megválasztandó parlament a saját alkotmánykezdeményezését alapozhatja. Az Európai Parlament ugyan időben ki akarta dolgozni és el is akarta fogadni az alkotmánytervezetet, amelyik az Unió további alakításának koncepcióját rögzítette, de mivel az idő a plénumon való intenzív megvitatásra nem volt elegendő, az alkotmánytervezet átdolgozását a következő parlamenti periódusra halasztották.³²

Az *Európai Unió alkotmányáról* szóló jelentést³³ az Európai Parlament Intézményi Bizottsága dolgozta ki, és a tervezetet 1994. február 10-én – sürgősségi eljárásban – terjesztette a plénum elé.³⁴

1) A Parlament az alkotmánytervezetet elfogadó határozatában³⁵ *több olyan korábbi dokumentumot* jelölt meg, amelyek az Unió alkotmányára vonatkozó javaslata előzményének tekinthetők.³⁶

a) Elsőként az 1989 április 12-i alapvető jogokról és szabadságokról szóló határozatára hivatkozott.³⁷ Ez az alapjogi katalógus olyan nyilatkozat, amelyben az Európai Parlament hangsúlyozta, hogy az alapvető jogok megóvása a Közösség legitimitása számára elengedhetetlen előfeltétel, és a Parlamentnek kötelessége a Közösség olyan modelljének a fejlesztését támogatni, amely az alapvető jogokra, az alapvető szabadságokra és a toleranciára épül. A határozat rámutat arra, hogy a Közösség identitásának az európai polgárok közös érdekeinek megfogalmazásában kell kifejezésre jutnia, és nem létezhet európai állampolgárság addig, amíg nem élvez minden polgár a közösségi jog alapján jogai és szabadságai azonos védelmét. A 28 cikkelyből álló katalógus – egy-két kivételtől és némi módosításától eltekintve – szerepel az alkotmánytervezetben is.

b) Az alkotmánytervezetre vonatkozó határozat előkészítésében fontos szerepe volt az Európai Parlament 1990. július 11-i határozatának,³⁸ amely a Parlamentnek az Európai Unió alkotmánytervezetére vonatkozó irányelveit foglalta össze. E döntés utalt az 1984 február 14-i szerződéstervezetre – amelyet a szakirodalom tulajdonképpen alkotmánytervezetként kezelt³⁹ – és egyéb olyan parlamenti határozatokra, amelyek a Közösség regionális politikájára és a régiók szerepére, a gazdasági és valutaunióra, a kormányközi konferenciára, a Bizottság törvényhozási programjára stb. vonatkoztak. A határozat abból indult ki, hogy „az Európai Unió megfelel Európa demokratikus népei törekvéseinek, amely az eddig elért kapcsolatokat egyre tovább mélyíti azért, hogy a

³² KATSIGIANNIS-PIEPENSCHNEIDER: i.m. 16. o.

³³ Az ún. Hermann-jelentés (1994. február 9.) – amely előterjesztőjéről, Fernand Hermannról kapta közismert elnevezését. Lásd: <http://www.jef.de/kampagnen/verfassung/herman.htm>

³⁴ A plénum 1994 február 10-én 155 igen, 87 nem és 46 tartózkodással fogadta el a tervezetet.

³⁵ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (a továbbiakban Amtsblatt) Nr. C 61 vom 28.02. 1994 155-170. o. A3-0064/94

³⁶ Towards a New Constitution for the European Union? ERA, Volume 21. Bundesanzeiger 1997. 167. és köv. o.

³⁷ Amtsblatt Nr. C 120 vom 16. 05. 1989 51-57. o. Dok. A2-3/89

³⁸ Amtsblatt Nr. C 231 vom 17. 09. 1990 91-97. o. Dok. A3-165/90

³⁹ Lásd BIEBER – SCHWARZE: i.m. 10-11. o.

sorsközösséghez tartozás tudatában és az európai identitás tanúsítására vonatkozó akaratban egyesült Európát alkossanak.” Az Unió olyan alkotmányos renden nyugszik, amelyik a demokrácia alapelveire orientálódik, és teljesíti a tagállamok és az Unió között megkövetelt egyensúlyt. Az Unió céljainak rögzítését követően a Parlament irányelveiben négy nagy területre vonatkozóan határozta meg a leendő alkotmány tervezetét: a demokratikus legitimitáció, az intézmények efficiense, az Unió jogosítványai, valamint az alkotmány hatályba lépése és módosítása kérdéseiben adott alapvető szempontokat.

c) Az Európai Parlament utalt annak a referendumnak az eredményére is, amely Olaszországban az 1989-es európai választások alkalmából zajlott le, és amely szerint az olasz nép lenyűgöző többséggel amellet szavazott, hogy az Európai Parlament dolgozza ki az Európai Unió tervezetét. E döntést a Parlament alkotmányozó mandátumként értékelte.

d) Szintén hivatkozási alapot jelentett az Európai Parlament számára a tagállamok parlamentjeinek 1990. november 27-30. között Rómában tartott konferenciája, amelynek zárónyilatkozata⁴⁰ megfogalmazta, hogy elérkezett az idő „a tagállamok közötti kapcsolatok egész komplexumát az Európai Unióba átültetni, mégpedig alkotmányra vonatkozó javaslat alapján, amelyet olyan eljárás segítségével dolgoznak ki, amelyben az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek vesznek majd részt.”⁴¹

e) Az Európai Parlament 1990. december 12-én hozott határozatában⁴² állapította meg az Európai Unió általa kidolgozandó alkotmánytervezetének alapvető rendelkezéseit. E tervezet a preambulum után a következő tagolást tartalmazza: az alapvető jogok és alapvető szabadságok, az uniópolgárság, a tagállamok jogai és kötelességei, az Unió szervei,⁴³ a törvényalkotási eljárás, a végrehajtás, költségvetés és pénzügyek, költségvetési ellenőrzés, nemzetközi szerződések, az Unió intézményei, a hatáskörök, az alkotmány módosítása, a meglévő alkotmány hatályba lépése, valamint az átmeneti rendelkezések. A preambulum elején az Európai Unió megalakulása kerül kimondásra, majd az alapelveket és az Unió céljait, illetve hatáskörének alapvető szabályait rögzítik. Az alapvető jogokról és alapvető szabadságokról szóló fejezet utal az Európai Parlament ezzel kapcsolatban hozott 1989. évi nyilatkozatára, és ezt az alkotmány integráns részévé nyilvánítja. Az uniós polgárságról szóló rész a meghatározás mellett kimondja a polgárok megkülönböztető kezelésének tilalmát, és rögzíti az Unió politikai életében való részvételt biztosító jogokat – a helyhatósági és az európai parlamenti választásokban való részvételt. A tagállamok jogait és kötelességeit tartalmazó fejezetben kerül kimondásra, hogy az uniós jog megelőzi a tagállamok jogát. E határozatban tehát már jóval pontosabban körvonalazódott az Európai Parlamentnek az Unió alkotmányára vonatkozó konkrét elképzelése.

f) Az Európai Parlament hivatkozott az 1993. január 20-án elfogadott, az Európai Unió bővítésének és az összeurópai rend megalkotásának konstrukciójáról és stratégiájáról szóló határozatára is.⁴⁴ Ennek 18. pontja tartalmazza azt, hogy „az Európai Unió az új

⁴⁰ Bulletin der Europäischen Gemeinschaften Nr. 11/1990 143-146. o.

⁴¹ Lásd erről a hivatkozott zárónyilatkozat 12. pontját.

⁴² Amtsblatt Nr. C 19 vom 28. 01. 1991 65-74. o. A3-301/90

⁴³ E fejezet az Unió szerveit – a Parlament, az Európai Tanács, a Tanács, a Bizottság és a Bíróság összetételét, hatáskörét és működését szabályozta, továbbá említést tett az intézményekről – a Gazdasági és Szociális Bizottságról, a Régiók és Helyi Önkormányzati Testületek Bizottságáról, az Unió Központi Bankjáról, a Számvevőszékről és az Európai Beruházási Bankról -, amelyek részletesebb szabályozását az Unió intézményeiről szóló fejezet tartalmazta.

⁴⁴ Amtsblatt Nr. C 42 vom 15. 02. 1993 124-130. o. A3-0189/92

tagállamok belépésével és az összeurópai követelményekkel szemben akkor fogja megállni a helyét, ha az Unió az Európai Parlament által kidolgozott és a tagállamoknak ratifikálásra előterjesztendő szövetségi állami struktúrájú és korlátozott, de a szubszidiaritás elve alapján konkrét jogosítványokkal, továbbá teljesen kibontakoztatott demokratikus intézményekkel rendelkező Unióra vonatkozó alkotmány alapján fejlődik tovább.”

2) A fent felsorolt dokumentumok és hivatkozások alapján az Európai Parlament az alkotmánytervezet kapcsán a következő tényezőket mérlegelte és foglalta a határozatába.

- a) *Szükségszerűnek* tartja az Európai Unió demokratikus alkotmánnyal való alátámasztását az „európai mű” polgárok igényeinek megfelelő továbbfejlesztése érdekében.
- b) Az Európai Unióról szóló *szervződés nem felel meg* teljesen az Unió *demokráciára és hatékonyságra* vonatkozó, önmagával szemben támasztott követelményeinek.
- c) Az alkotmánynak az Unió polgárai számára könnyen *hozzáférhetőnek és érthetőnek* kell lennie.

3) A plénum a határozatában vázolta az az alkotmánytervezet jövőjére vonatkozó további *eljárást* is, amely az alkotmányozási folyamat stratégiai lépéseit tartalmazta.

- a) Az Európai Parlament elégedetten vette tudomásul, hogy az Intézményi Bizottság munkája az Európai Unió alkotmányának tervezetéhez vezetett, és felhívta az 1994. júniusi választások során létrejövő Európai Parlamentet, hogy ezt a munkát azzal a céllal folytassa, hogy az európai alkotmányról folyó vitát elmélyítse, és ennek során tekintettel legyen a nemzeti parlamentek véleményére, illetve a nyilvánosságra mind a tagállamokban, mind a belépni szándékozó országokban.
- b) A Parlament javasolta, hogy az 1996-ra tervbe vett kormányközi konferencia előtt Európai Alkotmányozó Konvent üljön össze az Európai Parlament és a tagállamok parlamentjeinek képviselőiből.
- c) A Parlament felhívta a tagállamok állam-, illetve kormányfőit, hogy a Spaak-Dooge-Bizottság modellje szerint és a görög elnökség javaslatának értelmében nevezzenek meg és bízzanak meg olyan független szakértői csoportokat, akik az alkotmány meglévő tervezetét megvizsgálják, ezt a Parlamenttel megtárgyalják, azután pedig a kormányközi konferencia számára előterjesztik.
- d) A Parlament javasolta a Bizottságnak és a Tanácsnak, hogy az 1996-ra tervezett kormányközi konferencia előterében azonos témában intézményközi konferenciát hívjanak össze.
- e) Az Európai Parlament felhívta a tagállamok parlamentjeit, hogy közöljék vele álláspontjukat a végleges alkotmányszöveg előkészítésének és elfogadásának eljárására vonatkozóan.

Az 1996. évi kormányközi konferencián nem kezdődött meg az EP által óhajtott alkotmányozási folyamat, csupán szerződéskiegészítést eredményező megállapodások születtek a tagállamok között.⁴⁵ A bemutatott tervezet azonban kétségkívül hozzájárult ahhoz, hogy a 2002-ben összehívott Európai Konventben az EP képviselői koherens és konzisztens javaslatokkal álljanak elő.

⁴⁵ Ben TONRA: From Maastricht to Amsterdam. In: Amsterdam – What the Treaty Means. Institute of European Affairs, Dublin 1997. 16-20. o.

II. Az alapító szerződések alkotmánykaraktere: pro és kontra érvek

Az alapító szerződések *alkotmány-karakterének* vizsgálatát az Európai Unió realitására tekintettel kell elvégezni.⁴⁶ Amit jelenleg az integrációs folyamat alkotmányaként jelölnek, az lényegében nem más, mint az (eredetileg) három Közösség (ESZAK, EGK, EURATOM) alapítására vonatkozó szerződés, illetve az ezeket módosító szerződések, továbbá az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés, és bizonyos mértékben az Amszterdami, valamint a Nizzai Szerződés.

Az első szempont, ami a szerződések alkotmánykarakterét adja, hogy a közösségi jogrendszer *normahierarchiájában a legmagasabb szinten* helyezkednek el. Az Európai Bíróságot megillető hatáskörök jelentős része éppen a szerződések felsőbbtségét garantálja. A Bíróság ellenőrzi a közösségi szervek aktusainak jogszerűségét.⁴⁷ A vizsgálat átfogja mind a törvényhozás / jogalkotás alkotmányosságát, mind az igazgatás törvényességét. A Bíróság azt is megállapította, hogy a nemzeti bíróságok nem jogosultak arra, hogy a közösségi szervek aktusainak érvénytelenségét megállapítsák.⁴⁸ Ennek kettős indoka van: egyfelől a közösségi jog egységességének a követelménye, másfelől az EK Szerződéssel alkotott jogvédelmi rendszer szükséges koherenciája.⁴⁹ A Bíróság e törekvése mögött – mármint, hogy kizárólagos hatáskörre tegyen szert a közösségi aktusok érvényességéről való döntés tekintetében – az alkotmányossági vizsgálat koncepciója áll.⁵⁰ Ez az ítélkezési gyakorlat olyan esetből indult ki, amelyben nem általánosan kötelező normáról volt szó, hanem igazgatási döntésről. Az EK Szerződés azonban különbséget tesz az általánosan érvényes és az individuálisan hatást gyakorló aktusok megtámadására vonatkozó indítványozási jogosítványok között. Az általánosan kötelező közösségi rendeletek megtámadására elsősorban a tagállamok és a közösségi intézmények jogosultak. Ez viszont nem zárja ki, hogy magánszemélyek eseti jelleggel általános érvényű aktusok (rendeletek) „alkotmányellenességének” megállapítását – közvetlen és egyedi érintettség esetén – indítványozzák.

A szerződések másik alkotmányjogi aspektusa, hogy azok konkrétan meghatározzák a *Közösség/ Unió hatásköreit*, továbbá a közösségi intézmények közötti kompetencia-elosztást. A közösségi szervek hatásköreit szabályozó rendelkezések alkotmányjogi karakterét a Bíróság előtt a hatásköri összeütközésre vonatkozó keresetek nagy száma tette világossá. E kompetencia-konfliktusok középpontjában rendszerint a Közösség aktusára vonatkozó megfelelő jogalap megválasztása állt. A hatásköri vita eldöntésére vonatkozóan nincs külön eljárás, azonban a semmisségi kereset – és kisebb mértékben a tétlenségi vagy mulasztási kereset – megfelelő eszköznek bizonyult az intézmények egymás közötti, illetve az intézmények és a tagállamok között felmerülő viták bírói feloldására.⁵¹

A Közösségnek/Uniónak – a szuverén államoktól eltérően – nincs általános hatásköre, hanem csak azokkal a kompetenciákkal rendelkezik, amelyeket számára az alapító

⁴⁶ Európa államiság nélkül rendelkezik alkotmánnyal. Az alapító szerződések minden lényeges tartalmi elemet hordoznak, amelyek az alkotmányokat jellemzik. Ezek: az alapjogok levezethetősége, a szervezeti jog, valamint a másodlagos jogalkotás szabályozottsága. Hauke BRUNKHORST: Constitution without a State – A European Constitution in Making. Forrás: <http://www.arena.uio.no/events/papers/Brunkhorst/paper.pdf>

⁴⁷ Római Szerződés (EKSz.) 230. cikk (ex 173. cikk)

⁴⁸ 314/85 Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost [1987] ECR 4199.

⁴⁹ Lásd az ítélet indoklását.

⁵⁰ Gil Carlos Rodríguez IGLESIAS: Zur Verfassung der Europäischen Gemeinschaft. EuGRZ 1996/5-6. szám 125. o.

⁵¹ EKSz. 230-233. cikk (ex 173-176. cikk)

szerződések rendelkeztek. Ami a Közösséget/Uniót a nemzetközi szervezetektől általában megkülönbözteti, az a szerződések által átruházott hatáskörök terjedelme és intenzitása, vagyis az a tény, hogy azokon a területeken birtokol messzemenő törvényhozó, végrehajtó és bírói jellegű hatásköröket, amelyek hagyományosan az állam szuverenitásába, azaz kizárólagos hatáskörébe tartoztak. A tagállamok és a Közösség közötti hatáskörfelosztás megállapítására vonatkozó eszköz a szerződés, vagy pontosabban a szerződések, azaz a közösségi alkotmány. A Közösség és a tagállamok közötti kompetencia-konfliktusok következképp alkotmányjogi viták, amelyek bírói döntésére vonatkozóan két eljárás van vehető igénybe: az egyik a semmisségi kereset, a másik a tagállam elleni eljárás a szerződés megsértése okán.⁵²

További alkotmányjogi természetű szerződési rendelkezések az „*alapszabadságok*”, amelyek nem csupán gazdaságpolitikai cselekvési iránymutatást jelentenek a tagállamok számára, hanem egyidejűleg a polgár alapszabadságait is védik a közös piacon.⁵³ Ezeket a gazdaságilag orientált szabadságjogokat egyébként a polgárok is igénybe vették a közösségi szervek aktusaival szemben. Alkotmányjogi karaktere van a *szubszidiaritás* elvének, és ide sorolható a tagállamok *nemzeti identitásának* tiszteletben tartása. A Gazdasági és Monetáris Unióra vonatkozó konvergencia-kritériumok szintén a közösségi alkotmány alapvető alkotóelemeivé váltak Maastricht után.⁵⁴

Formális értelemben a szerződések alkotják az EK/EU alkotmányjogát. *Materiális értelemben* azonban az nem csupán a szerződésekre korlátozódik, hanem magában foglalja azokat az általános alapelveket, amelyek a tagállamok jogrendszerében közösek. Ebbe a körbe tartoznak a Bíróság által kifejlesztett általános elvek is, amelyeket jelentőségüknél fogva közösségi jogi „*ius cogens*”-nek kell tekinteni. E fundamentális elvek alkotmányjogi karaktere az elsőbbségükben nyilvánul meg, ami nem csak a Közösség aktusaival szemben érvényesül, hanem a nemzeti hatóságoknak a közösségi jog végrehajtásával kapcsolatos aktusaira is vonatkozik. A Bíróság számos ítéletében vizsgálta a közösségi rendeleteknek a bizalomvédelem elvével vagy az arányosság alapelveivel való összeegyeztethetőségét.⁵⁵ Különleges jelentősége van az általános elvek kategóriáján belül azoknak az elveknek is, amelyek az alapvető jogok védelmére vonatkoznak⁵⁶, mivel a primer közösségi jog nem ismeri a kifejezetten normatív kötelező erővel rendelkező alapjogi katalógust. Az alapvető jogok védelmét a Bíróság fokozatosan fejlesztette ki, és sorolta a közösségi jog általános elvei közé. A védelem alapját a tagállamok közös alkotmányos hagyományai és azok az emberi jogi tárgyú nemzetközi szerződések képezik, amelyeknek a tagállamok részesei, vagy amelyekben közreműködtek.⁵⁷

⁵² Vö. IGLESIAS: i.m. 127. o. A hatáskörmegosztás kérdését lásd a III. fejezetben.

⁵³ EKSz. 43–49. cikk (ex 52–59. cikk) a letelepedési jogról és a szolgáltatásokról, 28. cikk (ex 30. cikk) a mennyiségi korlátozások tilalmáról.

⁵⁴ EKSz. 121. cikk (ex 109/J cikk). A négy kritérium: árstabilitás, költségvetési hiány alacsony mértéke, árfolyam-stabilitás, hosszú távú kamatlábak.

⁵⁵ Az utóbbi az EKSz. 5. cikk (3) bekezdésében (ex 3/B cikk) a primer jogba került. IGLESIAS: i.m. 128. o.

⁵⁶ P. PESCATORE: Die Gemeinschaftsverträge als Verfassungsrecht – ein Kapitel Verfassungsgeschichte in der Perspektive des europäischen Gerichtshofs. In: Festschrift für H. Kutscher. Nomos, Baden-Baden 1981. 323. o.

⁵⁷ A Nizzában elfogadott Alapvető Jogok Chartája nem része az alapító szerződéseknek, ezért sem a közösségi jog, sem az uniós jog rendjébe nem illeszthető. SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Gondolatok az Európai Unió alapjogi rendszerének metamorfózisáról. Európai Jog 2003/2. szám 11. o. Az alapjogvédelemről bővebben a II. fejezetben.

A közösségi alkotmányos rend azonban korlátozott, vagyis az állami alkotmányok modelljeihez képest eltérő sajátosságokat mutat.

A Közösség/Unió formális alkotmánya *eredete szerint nemzetközi szerződés*. A szerződések nemzetközi jogi karaktere különösen világosan mutatkozik meg krízishelyzetekben. Az alapító szerződések *nem rendelkeznek a tagállamoknak az EK-ból/EU-ból való kilépése kérdésében*. Következésképpen erre csak a nemzetközi szerződésekről szóló 1969. évi Bécsi Egyezmény alapján van lehetőség.⁵⁸ Politikai szempontból nem valószínű, hogy bármely tagállamot a kormánya vagy a népe akaratával szemben arra lehetne kényszeríteni, hogy az Unióban maradjon. Természetesen, ha ilyen helyzetbe kerülnének, akkor újra a nemzetközi jogi eszközökhöz kellene visszanyúlni annak érdekében, hogy a kilépéssel jogilag meg lehessen birkózni.⁵⁹

A közösségi szerződések nem csak nevük és eredetük szerint szerződések, hanem a *módosításuk is feltételezi az összes tagállam hozzájárulását*, amit formálisan a ratifikálás juttat kifejezésre.⁶⁰ Más szavakkal – visszatérve az „alkotmányanalógiára” – az „alkotmányozó hatalom” a Közösségben / Unióban a tagállamoktól ered és náluk is marad. A tagállamok az alapító szerződések módosítását – jogszuverenitásuk értelmében – saját alkotmányi szabályaiknak megfelelően erősítik meg. Ennek következtében az integrációs folyamatban minden minőségi változtatást, tehát minden „alkotmánymódosítást” a tagállamok nemzeti alkotmányainak követelményeihez kell mérni.

A közösségi és uniós szerződések másik sajátossága, hogy tárgyük az integráció folyamata, amelynek *végső célja* sem jogilag, sem politikailag *nincs még véglegesen rögzítve*. Az alapcél természetesen az Uniót alkotó népek közötti közeledés, ez azonban politikai célként nem került konkretizálásra.⁶¹ A gazdasági célok tekintetében viszont jogilag konzisztens célmeghatározásokat találunk, ilyen volt különösen a közös piac megvalósítása a Római Szerződés szerint, illetve a belső piac megvalósítása az Egységes Európai Okmány szerint.

A kifejtett érvekre és ellenérvekre tekintettel az alkotmány fogalmának alkalmazása⁶² végeredményben – az Unió és a Közösség mai realitására vonatkoztatva – nem vezet

⁵⁸ Bécsi Egyezmény 60. cikkely (2) bekezdés: a többoldalú szerződés egyik szerződő partner általi jelentős megsértése a többi partnert arra jogosítja, hogy a szerződést egészében vagy részben felfüggeszse vagy befejezze. 62. cikkely: a körülmények alapvető megváltozása – bizonyos feltételek esetén – ok a szerződés befejezésére vagy az abból való kilépésre.

⁵⁹ Az Unióból való kilépés lehetősége heves tudományos viták tárgya. A hagyományos nemzetközi jogi érvek – amely szerint az államok azt a szerződést, amelyet egymással kötöttek, ellentétes aktsal megszüntethetik – formális oldalról bizonyítják a kilépés lehetőségét. Ezzel szemben álló érvelés, hogy az EK/EU „saját jogán” létező intézményrendszerre fejlődött, ezért nem tartozik a tagállamok rendelkezési joga alá. Kérdéses azonban, hogy valóban elérte-e az integráció ezt a fejlettségi szintet. A „saját jogon létezés” akkortól igaz, amikor a közösségen belül önálló alkotmányozó hatalom keletkezik, amely megszünteti a nemzetközi szerződéses alapokat. Az EU esetében azonban erről még nincs szó. Lásd: Christian TOMUSCHAT: Die Europäische Union unter der Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts. EuGRZ 1993. Dezember Heft 20-21. 494-495. o.

⁶⁰ Vö. IGLESIAS: i.m. 129. o.

⁶¹ Az Unió eszerint folyamatként fogható fel, amelyben a cél maga az út, és az „an ever closer union” alkotmányjogi előírásaként semmiképpen nem a Közösség állapotának adott pillanatban történő leírására utal. Herman-Josef BLANKE: A Maastrichti Uniós Szerződés – lépés az európai szövetségi állam felé vezető úton? In: Államtan (szerk. Takács Péter) Szent István Társulat, Budapest 2003. 869-870. o.

⁶² Mint már arra e fejezet bevezetőjében történt utalás, az alkotmányfogalom korántsem egyértelmű. Az integráció jelenlegi és jövőbeli alkotmányával kapcsolatban két történeti típusú fogalmi megközelítést

zavarhoz⁶³, mert megállapítható, hogy a közösségi alkotmány alapvetően különbözik a nemzeti alkotmányoktól⁶⁴ éppúgy, ahogy a Közösség/Unió nem azonosítható a klasszikus értelemben vett állammal.

Politikai nézőpontból a közösségi (uniós) szerződések alkotmánykarakterere problematikusabb. Az Európai Parlament követelése ellenére az eddigi fejlődés hosszú ideig nem jutott el az alkotmányozás valódi európai folyamatához.⁶⁵ A tagállamok szerződésmódosítások elfogadásánál újra és újra az államközi módszert alkalmazták, ebben a tekintetben változás nem várható. Az alkotmányozás módszerének két előnye is kimutatható az államközi módszerrel szemben: a transzparencia (átláthatóság) és – minden valószínűség szerint – a gazdasági és politikai integráció nagyobb homogenitása. Az alkotmányozó hatalom fórumának megválasztása, annak legitimitása és akceptáltsága azonban a jelenleginél szorosabb politikai uniót feltételez.

B) Az „Európa-Alkotmány” – de lege ferenda

I. Az Európa-Alkotmány megalkotását befolyásoló tényezők

Az Unió szintjén az 1990-es évek második felében mind gyakrabban merült fel a kérdés, hogy vajon lesz-e Európa-Alkotmány, mikorra várható, és hogyan viszonyul majd a tagállami alaptörvényekhez – kifejezetten alkotmányjogi szempontból. A XXI. század előestéjén konkretizálódni látszódtak a szándékok, amelyek az Unió továbbfejlesztésének zálogaként új, chartális alkotmány elfogadására irányultak. A téma felvetői között megtalálhatók mind a politika, mind a tudomány képviselői; különböző tervezetek láttak és látnak napvilágot, politikusi nyilatkozatok hangzanak el pro és kontra, több tucat cikk, tanulmány, sőt már monográfiák is keresik a választ e problémára.⁶⁶

Mivel az integráció alapvetően nem jogi, hanem politikai kérdés, ezért az Európai Unió alkotmányára vonatkozó követelmények meghatározásakor erre a jelentős sajátosságra

szükséges szintetizálni. Az amerikai-francia megközelítésben az alkotmány új politikai-hatalmi rend demokratikus úton történő jogi keretekbe foglalása, míg az angol és német felfogásban a már létező, fennálló hatalmi rend eljogiasítása. Mindkét hagyomány szükséges a nemzetek feletti európai alkotmány elméletének megalapozásához. Christoph MÖLLERS: i.m. 4. o.

⁶³ Ezzel ellentétes álláspontra jut G. Gornig díszdoktori előadásában. Véleménye szerint félrevezető az alkotmány megjelölés, mivel egyrészt a szerződések számos alkotmányi funkciót nem teljesítenek, másrészt az elnevezés az európai polgárok számára megtéveszthető lehet. Lásd: ZELLER Judit: Szükség van-e európai alkotmányra? Díszdoktori előadás kritikai felhanggal. Európai Jog 2003/3. szám. 29. o. A szerződések alkotmánykénti felfogása nyilvánvalóan attól függ, hogy az érvrendszerben mely pontokra kerül a hangsúly. Figyelembe kell venni azt is, hogy nemzetek feletti alkotmány esetében nyilván eltérő funkciók kerülnek előtérbe a nemzeti alkotmányokéhoz képest.

⁶⁴ Roland BIEBER – Jürgen SCHWARZE: Verfassungsentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft. Nomos, Baden-Baden 1984. 21-23. o.

⁶⁵ Európában a politikai társadalom koncepciója a 18. század óta immanens módon magában foglalja az alkotmányozás elméletét. Az Unió politikai közösséggé formálódása is szükségszerűen vonja maga után az Európa-Alkotmány igényét. A kérdés az, hogy mennyire integrált az uniós politikai társadalom, és mennyiben képes hasznosítani az európai alkotmányozás háromszáz éves hagyományait. Vö. Ulrich K. PREUSS: The political meaning of constitutionalism. In: BELLAMY, Richard (ed.): Constitutionalism, Democracy and Sovereignty: American and European Perspectives. Avebury Ashgate Publishing, Aldershot 1997. 11. o.

⁶⁶ Az Unió állam- és kormányfőinek 2001 októberében a belgiumi Gentben tartott csúcsertekezletén döntés született az európai alkotmányozó konvent összehívásáról, amely a Laekeni nyilatkozatban nyilvánított. Az európai intézmények oldaláról mindaddig ez tekinthető a leghatározottabb lépésnek az alkotmányozás megkezdésére.

feltétlenül tekintettel kell lenni.⁶⁷ A jog – és ennek következtében a jogi értelemben felfogott alkotmány is – az integrációval kapcsolatban csak arra törekedhet, hogy a politikai szándékoknak és elképzeléseknek olyan formalizált keretet adjon, amely elősegíti a politikai törekvések megvalósulását. Ez a megállapítás nem csak az Unió leendő alkotmányára, hanem ennek szükségességére és indoklására vonatkozóan is igaz.

Az Unióval kapcsolatos jogi viták mögött legtöbbször politikai felfogásbeli különbségek húzódnak meg, és bár a jog képes megtalálni azokat a megoldási formákat, amelyek az Unió fejlődése számára optimálisnak tekinthetők, de csak akkor, ha megvan az alapját képező politikai megegyezés. Az alkotmányozás szükségességének megítélése, az alaptörvény megalkotásának módja, az ettől várt problémamegoldási lehetőségek mind-mind feltételezik az Unió jövőjére vonatkozó alapvető politikai megegyezés létét. Ez azonban meglehetősen nehéznek tűnik, mivel azok a kérdések, amelyek az Unió továbbfejlesztésével kapcsolatban eltérő jogi megoldások formájában és a jogi szabályozás jellegének különbözőségében jelennek meg, alapvetően visszavezethetők az egyes tagállamok eltérő politikai törekvéseire. Ebből az aspektusból vizsgálendő az Unió – és a Közösség – jogi természete, a szuverenitás – vagy másképpen a hatáskörátruházás – kérdése, de magának az Uniónak a fejlesztési perspektívája is. Államszövetség vagy szövetségi állam lesz-e, illetve a gazdasági együttműködés elmélyítését a politikai integráció fokozódása követi-e, vagy az Unió alapvetően megmarad annak, ami ma is: sajátos – szupranacionális – jellegű szervezetnek, illetve jogközösségnek, amely nem számol – legalábbis a közeljövőben – a közös európai államiság kialakításának perspektívájával.⁶⁸ Éppen ezért az Európai Unió – és az Európai Közösség – továbbfejlesztésének kérdése megelőzi az alaptörvényre irányuló felvetéseket. Csak ezek eldöntése után lehet választ adni arra, hogy milyen legyen az az alkotmány, amely a közösséggé válás folyamatának továbbfejlesztéséhez és elmélyítéséhez eszközként szolgálhat, azaz lényegét tekintve milyennek kell lennie az Európai Unió alaptörvényének.

A politikai megegyezés azonban nem látszik egyszerűnek, mivel az egyes tagállamok felfogása – és így az alkotmányozásra vonatkozó elképzelése – jelentős eltéréseket mutat:

- A tagállamok különbözőképpen ítélik meg az Unió, illetve Közösség jövőjét: vannak, amelyek az együttműködés erősítését, a politikai unió kialakítását szeretnék, azaz államszövetséggé (konföderációvá), illetve szövetségi állammá (föderációvá) való átalakulásra törekzenek, míg más tagállamok nem kívánják az együttműködés jellegét megváltoztatni.⁶⁹
- Szerepet játszik az adott tagállam saját alkotmány-felfogása, ami nem csak az írott, chartális alaptörvény szükségességét, hanem megalkotásának módját is befolyásolja.⁷⁰

⁶⁷ MÖLLERS: i.m. 4. o.

⁶⁸ Nemzetek feletti államiság hiányában az is relativizálódik, hogy milyen típusú alkotmányos normákra lenne szükség, és valóban akarnak-e az európaiak alkotmányt. Antje WIENER: *Evolving Norms of Constitutionalism*. *European Law Journal* Vol. 9. No. 1 February 2003. 2. o. Van olyan álláspont is, amely az alkotmányozást egyértelműen a szövetségi állammá alakulás bizonyítékának tekinti. Lásd KILÉNYI Géza: Fórum – Hozzászólás az Európai Alkotmányról folyó vitához. *Fundamentum* 2003/2. szám 76. o.

⁶⁹ Paczoly Péter szerint „akkor szélesíthető társadalmi – európai – méretűvé az alkotmányozás, ha van rá társadalmi esély”. A federalizálásra vonatkozóan is eltérő hagyományokkal rendelkeznek az egyes államok. Míg az EU-t az integratív federalizmus, addig egyes tagállamait (pl. Belgium) a devolutív jellemzi. Lásd: PACZOLAY Péter: Fórum – Hozzászólás az Európai Alkotmányról folyó vitához. *Fundamentum* 2003/2. szám 65-66. o.

⁷⁰ Ez a befolyás formai és tartalmi szempontból érvényesül horizontálisan, továbbá vertikális vetülete is van. A formai nézetkülönbségek hatást gyakorolhatnak a dokumentum típusára, elnevezésére. A tartalmi vetület az alkotmányi normák tárgyában, mélységében várható disszenzus lehetőségét rejt magában. A vertikális irányú

- Az alkotmány lehetséges tartalmát irányadó módon alakítja az egyes tagállamok saját *államkoncepciója*⁷¹, de természetesen az is, hogy milyennek vélik az Unió jövőjét – pusztán gazdasági vagy pedig szorosabb, politikai együttműködést látva benne: nem mindegy ugyanis, hogy a leendő alaptörvény milyen szervezeti konstrukciót és döntéshozatali mechanizmust konstituál.
- Figyelembe veendő az a tény, hogy maga az integráció hibrid jelenség: már nem konföderáció és még nem tisztán nemzetek feletti alakulat, már rendelkezik részleges nemzetközi jogi jogalanyisággal, de még nem tekinthető szuverén entitásnak, működésére nézve pedig megállapítható, hogy három modellt ötvöz, a tradicionális kormányközi, a *sui generis* közösségi, illetve a szupranacionális centralista modelleket.⁷²
- Van olyan markáns nézet, amely azt vallja, hogy azért *nincs szükség* uniós alkotmányra, mivel az Unió jelenlegi fejlettsége nem igényli (elegendők a meglévő szerződések, illetve az azon felépülő, és általa biztosított védelem).⁷³

A fejlődés jelenlegi fokán természetesen még korai lenne megalkotni a szupranacionális alkotmányt. A 2004-ben esedékes bővítés következtében az Unióval kapcsolatban számos strukturális, funkcionális, dogmatikai és szemléletbeli kérdést szükséges tisztázni nem csupán elméleti szempontból, hanem gyakorlatilag is. Meg kellene oldani a demokrácia deficit problémáját⁷⁴, mert a jogalkotási folyamat akkor tekinthető legitimnek, ha az Európai Parlament mint képviseleti szerv tényleges hatásköröket gyakorolva Európa népeitől tartalmi legitimitációt is nyer. A formális legitimitáció a közvetlen választással már megvalósult. A tartalmi legitimitációt az európai népek érdekében gyakorolt tényleges hatáskörök jelenthetik.⁷⁵ A közösségi intézmények közti hatáskörmegosztás ennek megfelelően racionalizálendő, a differenciált integrációhoz igazodó, és alkotmányjogilag igazolható szuverenitásfogalom elfogadásával. A differenciált integráció az állami szuverenitás oszthatóságán alapul – amennyiben az olyan felségjogok formájában ragadható meg, amelyek részben átruházhatók – és elismeri, hogy a tagállamok képességeikhez mérten eltérő mértékben vesznek részt az együttműködésben. A hatáskör-transzfer már nem két pólus, a szupranacionális entitás és a tagállamok között működik, hanem többdimenzióssá vált, s a különböző szinteken eltérő lehet.⁷⁶ A föderatív struktúra továbbfejlesztésével és kiterjesztésével kiküszöbölhető lesz a jelenlegi Janus-arcúság, ami a kormányközi és a szupranacionális megoldásokat ötvöző pilléres szerkezet következménye.⁷⁷ A kifejezetten szupranacionális alkotmány a jelenlegi strukturális

problémák az alkotmányozás és a jogalkotás volumenének megoszlására vonatkozó eltérő álláspontokból adódhatnak. Antje WIENER: i.m. 5. o.

⁷¹ Unitárius és centralizált vagy decentralizált államról van-e szó, illetve föderatív berendezkedésűről, amelyben a tagállami önállóság példát adhat a leendő európai politikai unióra.

⁷² F. W. SCHARPF: What a European Constitution Could and Could Not Achieve. Forrás: http://www.ces.fas.harvard.edu/working_papers

⁷³ Lásd például Gilbert Gornig álláspontját, amely szerint alkotmányra csak akkor lenne szükség, ha Európa ténylegesen állammá kívánna alakulni. ZELLER Judit: i.m. 31. o. Lásd még Haltern véleményét, aki szerint az EU joga egyfajta fogyasztói identitást testesít meg, hiányzik mögüle az emocionális-kulturális identitás, és ezen az írott alkotmány sem segíthet. Ulrich HALTERN: Pathos and Patina: The Failure and Promise of Constitutionalism in the European Imagination. *European Law Journal* Vol. 9. No. 1 February 2003. 14. o.

⁷⁴ Lásd a IV. fejezetet, illetve NAVRACSICS Tibor: A demokrácia problémája az Európai Unióban. *Politikatudományi Szemle* 1998. 1. szám 53-55. o.

⁷⁵ A. WEBER: Zur künftigen Verfassung der Europäischen Gemeinschaft. *Juristen Zeitung* 1993. 330. o.

⁷⁶ N. WALKER: Sovereignty and Differentiated Integration in the European Union. *European Law Journal* 1998. December 355-356. o.

⁷⁷ A. WEBER: i.m. 327. o. Továbbá: a probléma abból adódik, hogy az EK igazi szupranacionális szervezet, a

problémák és a tagállamok eltérő felfogása miatt természetesen csak a távoli jövőben látszik megalkothatónak, azonban az eddigi törekvésekből és kísérletekből mind funkcióira, mind tartalmára nézve levonhatók bizonyos következtetések.

II. A nemzetek feletti alkotmány funkciói

A problémát először érdemes talán a *szupranacionális alkotmány funkciói* felől megközelíteni. Az igazi Európa-Alkotmánnyal szembeni követelmények felállítása segíthet abban, hogy a jogi (normatív) alkotmány – amely nélkül hosszabb távon nem lehetséges a politikai értelemben felfogott Unióról beszélni – sajátosságai és jellemzői körvonalazhatók legyenek.

Előjáróban leszögezhető, hogy az alkotmányok történeti fejlődés termékei, és e fejlődés minden fázisában az alkotmány tartalmát és funkcióit a politikai viszonyok együtt formálták: akár a fennálló struktúrák jogi megalapozásáról, akár ezek továbbfejlesztéséről, akár pedig a fennálló struktúrákra való reakciókról volt szó.⁷⁸ Az európai fejlődéssel összhangban az alkotmánynak az európai integráció regulatív alapját kell kifejeznie. Mivel az alkotmány funkciói az állandó történeti változás és átalakulás folyamatában vannak, ma – és Európában – az alkotmány kapcsán alapvető kérdésként fogalmazódik meg: milyen funkciókat kell teljesítenie az Unió alaptörvényének.

A válaszhoz indokolt lehet röviden összefoglalni a *nemzeti alkotmányok alapfunkcióit*. A nemzeti (állami) alkotmány funkciójának két szintje különböztethető meg: egyrészt az alkotmány az állami egység létrehozását és megtartását szolgálja, másrészt kisugárzó hatása van az államilag szervezett társadalom életére.⁷⁹ Az alkotmány a társadalmi lét jogi alaporientációja: állami szinten az alkotmány döntéshozókat, kompetenciákat és eljárásokat kreál, vagyis normatív alapot teremt az állami szervek cselekvése számára. Az alkotmány a pluralista társadalomban egyidejűleg betölti azt a funkciót is, hogy lehetővé teszi a politikai folyamatok értékállandóságán és nyitottságán keresztül személyek és érdekek permanens integrációját.⁸⁰ A közösségi lét politikai és jogi alaprendje nem csak absztrakt akceptálásán keresztül – az alkotmány közvetítette alapkonszenzus értelmében – létezik. Az alkotmány csak akkor képes – egyidejűleg és azonos mértékben – egységteremtően hatni és az államhatalom gyakorlását legitimálni, ha a belőle folyó konkrét politika elismerésre érdemes, ha a politikai folyamat szabadságát, nyitottságát és fejlődőképességét közvetíteni tudja.⁸¹

A szakirodalomban többféle elképzelés fogalmazódott meg arra vonatkozóan, hogy az Európai Unió alkotmánya nemzetek feletti alapnormaként milyen sajátos követelményeknek tegyen eleget, illetve milyen – a nemzeti alkotmányhoz képest eltérő – funkciókat teljesítsen. Ezek az alábbiakban foglalhatók össze.⁸²

közösségi jog az alkotmányos rendszer jellemzőit hordozza, ezzel szemben az EU-ra ez nem vonatkozik. EU-alkotmányról akkor beszélhetünk, ha a politikák is közösségivé válnak, és megszűnik az együttműködés különböző területeinek pillérekbe tömörítése.

⁷⁸ Vö. Dimitris Th. TSATSOS: Bemerkungen zur Gegenwartsfunktion der Verfassung. In: uó. Verfassung – Parteien – Europa. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1998/1999. 568. o.

⁷⁹ TSATSOS: i.m. 572. o.

⁸⁰ Uo.

⁸¹ Uo.

⁸² Lásd erről különösen T. LÄUFER: Zur künftigen Verfassung der Europäischen Union – Notwendigkeit einer offenen Debatte. Integration 1994/4. szám 208-211. o. Lásd még: CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: Fórum: „Európai alkotmány – szuverenitás – legitimitáció” Fundamentum 2003/2. szám 67-72. o.

a) Az európai uniós alkotmánynak *szereződéses alkotmánynak* kell lennie. Ez azt a követelményt juttatja kifejezésre, hogy az alaptörvény az Európai Unió *összes tagállama akarategyezőségének eredményeként* jöjjön létre, továbbá közvetlenül az Unió népei, illetve az uniós polgárság politikai akarata által legyen legitimálva. Politikai szövetségként ugyanis sem az Európai Unió, sem szervei nem tudnak Európa népeinek nagyobb közösségiséget adni, illetve elismerni, mint amit az „európai nép” képes az alkotmány létrehozásával megteremteni. Ehhez természetesen szükség van arra is, hogy az európai alkotmányt olyan európai nép hozza létre, amely már ekként fogja fel magát, azaz saját gyökereit már nem kizárólag a nemzeti államokhoz, hanem az Európai Unióhoz rendeli. Ez a politikai identitás sem nem kényszeríthető ki gyorsan, sem politikai nyilatkozatokban nem mondható ki, mivel előlött nem a politika rendelkezik. Ez csupán „következmény” lehet, amely az Unió létrehozásának mint kommunikációs, tapasztalati és emlékező közösségnek az eredménye, azaz a *kollektív identitásnak* ki kell alakulnia, stabilizálódnia kell, majd tovább hagyományozódnia.⁸³ Az európai alkotmány politikai fundamentuma csak ennek a közös identitásnak a meggyökerezéséből, összefonódásából és kapcsolataiból nőhet ki, és az eddigi „institution-building” (intézmény-építés) mellett közös „nation-building”-et (identitás-építést) és „democracy-building”-et (demokrácia-építést) is teljesítenie kell.⁸⁴ Megjegyzendő azonban, hogy jelenleg ez az európai közösségi identitás még nagyon kezdetleges stádiumban van.⁸⁵ Az egyes tagállamok polgárai számára az Unióhoz való politikai kötődés csak az Európai Parlament választásának aktusához kapcsolódik, emocionális azonosság-tudat még nem alakult ki. Ez visszavezethető az európai integráció eddigi sajátosságaira, az együttműködés gazdasági jellegére, illetve a szervezet működésével kapcsolatban a sokat emlegetett demokrácia-deficitre. Az európai identitás fokozása azonban nem reménytelen, mert annak már mutatkoznak bizonyos kezdeményei, csírái, amelyek „szárba szökve” az „európai nép” kialakulásához és tudatos vállalásához vezethetnek. Ezek:

- elsősorban a közös kulturális örökség, amely a nemzeti sokszínűség fenntartása és továbbélése mellett is komoly tudatformáló erő⁸⁶ az Európához – mint történelmi sorsközösséghez – való tartozás alakításában;
- az értékek sokfélesége mellett közös alapértékek léte – a béke, a biztonság, az együttműködés, a demokrácia, a tolerancia, a szabadság, az egyenlőség, az igazságosság stb. – amelyek védelme és gazdagítása minden európai népnek alapvető törekvése;
- az Európa-jog eddigi fejlődése és eredményei, amely a jog európaizálásában – egészében és részterületeiben (közös európai civiljog, szélesebb értelemben vett közös európai alkotmányjog, de megfigyelhető a törekvés az európai munkajog, európai szociális jog stb. esetében is) – ragadható meg;
- a „közösségi vívmányok” folyamatos bővítése és gazdagítása, amely szintén erősítheti az azonosság-tudatot, és közös erőfeszítésre készítheti a tagállamok lakosságát.

Az identitás kialakulása természetesen nem megy egyik napról a másikra. Feltétlenül indokolt a Közösség/Unió működésének demokratikus elemeit fejleszteni, következetesen érvényesíteni a szubszidiaritást és kiterjeszteni a regionális együttműködést. Minél kézzelfoghatóbbá válnak a polgárok számára az integráció további előnyei, annál inkább megerősödhet az európai identitás.

⁸³ „Európa tanulási folyamat.” HALTERN: i.m. 29-30. o.

⁸⁴ LÄUFER: i.m. 208. o.

⁸⁵ Vö. NAVRACSICS Tibor: Az uniós állampolgárság és az európai civil társadalom. Comitatus 1999. november 9-11. o.

⁸⁶ MANCINI: Europe: The Case for Statehood. European Law Journal March 1998. 37-38. o.

b) Az Európa-Alkotmánynak – az uniós polgársághoz hasonlóan – *komplementer alkotmánynak* kell lennie, azaz a tagállami alkotmányokat *kiegészítő* alaptörvényről lenne szó, amely egyformán befolyásolja és támogatja a tagállami alkotmányokat az Európai Unió materiális és strukturális homogenitása értelmében. Az európai szerződésalkotmány komplementer alkotmányként a legfontosabb eszköz a szorosabb értelemben vett közös európai alkotmányjog kialakításához, tehát a közös jogi kultúrát és közös értékalapokat célzó jogfejlődés – mint keretrend – eszköze.⁸⁷ Az európai államok alkotmányainak alapvető jellemzői eddig is sok tekintetben egyezőséget mutatnak: érvényesül a népszuverenitás és népképviselés elve, a jogállamiság és hatalommegosztás elve, elismerést és garانتálást kaptak az alapvető jogok stb., amelyek következtében minden tagállam alaptörvénye megfelel a demokratikus jogállami berendezkedésnek.⁸⁸

c) Az Európa-Alkotmánynak *integrációs alkotmánynak* kell lennie, azaz olyannak, amely a közösséggé válás növelésére és az európai integráció mélyítésére vonatkozó célokat és eljárásokat azért foglalja magában, hogy – a Maastrichti Szerződés preambuluma szavaival – „Európa népeinek egyre szorosabb Unióját” kieszközölje. Az Európa-Alkotmány integrációs funkcióihoz tartozik a transzparencia és a polgárközeliség is, továbbá a megfelelő demokratikus eljárások intézményesítése, amelyek előidézhetik az Unióra szabott és sajátosságainak megfelelő szervek aktusainak demokratikus legitimitációját. Az Európai Unió komplikált legitimitációs problémáját sem kizárólag a Parlamentre vonatkoztatottan, sem egyirányúan nem lehet megoldani, például a demokratikus participáció és kontroll nemzetállamokban kifejlődött formáinak átvételével.⁸⁹ Ezért az európai alkotmány integrációs komponenseihez több legitimitációvonatkozott elem és eljárás tartozik az Európai Unió „rendszerhez kötött demokratizálódása” értelmében.⁹⁰

d) A szupranacionális alkotmánynak *rugalmas alaptörvénynek* kell lennie, azaz olyannak, amely a közösséggé válás további dinamikus menetét támogatja és ezt tudatosan, a finalitása alapján irányítja. Különösen ez a funkció különbözteti meg az európai alkotmányt az állami alkotmányoktól, mivel a rugalmasság közvetlenül az Európai Unió növekedési folyamatára vonatkozik. Ez annak a sajátosságnak felel meg, hogy az európai alkotmányos szint erőteljesebben alapozódik a fejlődésre és a változásra, és egyidejűleg nyitottnak kell maradnia az integrációs politika célmeghatározására, ha nem akar maga az átalakulás és a változás fő akadályának bizonyulni.⁹¹

e) A nemzetek feletti alapnormának *inkorporációs alkotmánynak* kell lennie, vagyis az Unióról szóló szabályozásnak szólnia kell ahhoz az európai térséghez is, amelyre az Unió hatást gyakorol és amely számára politikai és gazdasági vonatkozási pontot jelent. Az inkorporációs funkció nemcsak az Európai Unióba való belépést várókra, Közép- és Kelet-Európa más államaira, valamint az Unió társult partnereire vonatkozik, hanem az Európai

⁸⁷ LÄUFER: i.m. 209. o.

⁸⁸ Ez a jellemző az angol történeti alkotmány esetében is többé-kevésbé igazolható.

⁸⁹ Lásd IV. fejezet és WEILER: The Constitution of Europe. „Do the New Clothes Have an Emperor?” and other Essays on European Integration, Cambridge University Press, Cambridge 1999. 265. o.

⁹⁰ LÄUFER: i.m. 209. o.

⁹¹ A rugalmasság a szerződéses alkotmányba való beágyazottság nélkül aligha volna hatásos, mivel feltételezi, hogy a tagállamok közötti közösségképzés céljai és integrációs érdekei lépésről lépésre az alkotmányhoz igazodnak. Eljárási oldalról mindez azt jelenti, hogy a jövőbeni uniós alkotmánynak a fejlődésre és a változásra megfelelő intézkedéseket kell tartalmaznia, amelyek e folyamat irányításához szükségesek. LÄUFER: uo.

Uniónak a nemzetközi és regionális szervezetekhez való viszonyának alakítására is.⁹² Különösen olyan szervezetek esetében igaz ez, amelyeknek az EK tagja vagy közreműködője.

f) Az Európa-Alkotmánynak *szövetségi alkotmánynak* kell lennie, azaz az Európai Unió szövetségi karakterének tisztázását és újradefiniálását kell elvégeznie, amely tekintettel van a kirajzolódó jövőbeli felépítésre, mint policentrikus, a tagállamok cselekvési terével szorosan összefonódott és alakításra nyitott újszerű felségjogi hordozóra. E funkció és struktúraelv meghatározása érdekében azonban le kell mondani az Unió hierarchikus felépítéséről a hagyományos államjogi és szervezeti jogi értelemben.⁹³ Szövetségi alkotmányként az Unió jövőbeni alkotmánya érték- és struktúraalkotmány volna.⁹⁴

g) Végül: *stratégia-alkotmánynak* kell lennie, azaz olyannak, amely előírja a politikai közösséggé válás útját, továbbá az ehhez szükséges időtartamokat és etapokat. Az alkotmánynak bizonyos mértékben a teljesen integrált Európai Unióra vonatkozó iránymeghatározás mellett a „befejezésre” vonatkozó menetrendet is tartalmaznia kell és az Uniót pontosan erre irányítania. Az alkotmány dönt a „helyes útról” folyó vitában és ezzel értékelési mértéket is ad arra, hogy vajon a bevált integrációs irányt megtartják-e vagy korrigálni kell. Stratégia-alkotmányként az új európai alkotmánynak az integrációs stratégiai szempontok mellett az intézményi kiépítés és fejlődési folyamat elemeit is tartalmaznia kell majd. Ehhez tartoznak a célok, az időpontok és ezek processzuális elemei mint egyes „projektek” (pl. belső piac 1992, valutaunió 1999, politikai unió 2000). Az integráció ütemére nézve két lehetőség konkurál egymással: a „kis lépések” pragmatikus politikája és a „nagy ugrás”, amelynél a közösséggé válás optimális végső állapota előre adott. Az európai alkotmány valószínűleg a különböző szempontok keverékét („policy-mix”) fogja tartalmazni, mivel nem minden opció egyenlően erős, nincs azonos hatóköre, illetve egyesek egyidejűleg nem valósíthatók meg.⁹⁵

III. A nemzetek feletti alkotmány tartalma⁹⁶

A funkciók alapján az *integráció alkotmányának tartalmára nézve* is levonhatók bizonyos következtetések. Az európai integráció alaprendje várhatóan olyan minimálkonszenzust rögzítő alkotmányszerződés formájában jelenik majd meg, amelyben a szerződő felek már nem a tagállamok kormányai, hanem Európa népe.⁹⁷ Az alkotmánynak a következő – az alapító szerződésekből deriválható, illetve az azokat kiegészítő – legfőbb értékdöntéseket kell tartalmaznia:⁹⁸

⁹² Mindenekelőtt EBESZ, GATT/WTO, ENSZ, Európa Tanács, G7, OECD stb. Vö. LÄUFER: i.m. 210. o.

⁹³ Ingolf PERNICE: Multilevel Constitutionalism in the European Union. ELRev. 2002. October 511-513. o.

⁹⁴ Ez a sajátosság ismét az állami alkotmány közelébe viszi az integrációs alkotmányt, de a szabályozási tartalom egészen mást takarna: értékalkotmányként az volna a feladata, hogy az Európai Unió végső fokozatának, az értékalapjainak és -döntéseinek teljes és önálló elképzelését közvetítse; struktúra-alkotmányként pedig koherens funkció-, és hatáskörmegosztást kell tételeznie, továbbá a tagállamok és az Unió különböző szintjei és cselekvési központjai között hatékony hálót létrehoznia. LÄUFER: 210.

⁹⁵ LÄUFER: i.m. 211. o.

⁹⁶ Lásd bővebben: CHRONOWSKI Nóra: Az Európai Unió és az alkotmány. Európai Tükör 2000/4. szám 80-92. o.

⁹⁷ H. ABROMEIT – T. HITZEL-CASSAGNES: Constitutional Change and Contractual Revision: Principles and Procedures. European Law Journal 1999. March 43-44. o.

⁹⁸ F. G. JACOBS: The Community Legal Order – A Constitutional Order? In: Towards a New Constitution for the European Union? ERA, Volume 21. Bundesanzeiger 1997. 34-35. o. és EP Resolution on the Constitution of the EU, uo. 167-182. o.

a) Reális általános és konkrét *integrációs célok*at szükséges kitűzni, pl. Európa politikai identitásának megteremtése, a föderaliztikus struktúra felépítése, a nemzetközi béke és biztonság védelme, a gazdasági és szociális fejlődés folyamatos biztosítása, a teljes foglalkoztatottság elérése, a környezetvédelem fokozása, a határok nélküli jogi és gazdasági közösség fenntartása, egységes fellépés a nemzetközi kapcsolatokban.

b) Fel kell sorolni azokat az *alapelveket*, amelyek az európai népek közös értékeinek elismerését juttatják kifejezésre, mint a szabadság, az egyenlőség, a szolidaritás, az emberi méltóság, a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben tartása.

c) Kinyilvánítandó az Unió nyitottságának az elve, vagyis az, hogy az Unióhoz minden olyan demokratikus berendezkedésű európai jogállam csatlakozhat, amelyik elfogadja az *acquis communautaire*-t. A csatlakozás kritériumait célszerű továbbra is szerződési szinten meghatározni, annak a mielőbb meghozandó geopolitikai, gazdasági és kulturális tartalmú döntésnek a figyelembe vételével, amely rögzíti Európa és az Unió határait.

d) Konstituálandók az integrációs szervezet *működési alapelvei*: a szubszidiaritás⁹⁹ kiegészítve a régiók és a helyhatóságok számára biztosított garanciákkal, az arányosság¹⁰⁰, továbbá a flexibilitás, amely az Amszterdami Szerződéssel¹⁰¹ került a primer közösségi jogba, és lényegileg a tagállamok alkalmazkodóképességét veszi figyelembe a differenciált integráció elismerésével.

e) Az Unió alkotmányában garantálni kell a *tagállamok alkotmányos rendjének elismerését*, nemzeti identitásuk, továbbá történelmi, kulturális, és nyelvi hagyományaik tiszteletben tartását.

f) Rendelkezni kell a föderatív struktúrához igazodó, modernizált *jogforrási rendszerről*¹⁰², meg kell határozni az alkotmány és az alapító szerződések egymáshoz való viszonyát, továbbá rögzítendő a primátus és a szupremácia elvei, amelyek az *acquis communautaire* sajátosságai és érvényesülésének biztosítékai¹⁰³.

g) Külön fejezetben szükséges felsorolni az *EU szerveit*, vázolni az integrációs szervezetben elfoglalt helyüket és a velük kapcsolatos főbb kreációs és kompetencianormákat alkotmányjogi és szerződéses alapon, a korlátozott, egyedi hatáskörök, a közösségi hűség, a szubszidiaritás és az arányosság elveinek a figyelembe

⁹⁹ A szubszidiaritás a tagállamok jogrendszerének a védelmében került bevezetésre az Egységes Európai Okmányban. Erről bővebben a III. fejezetben.

¹⁰⁰ Az arányosság ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy az Unió aktusai és intézkedései az alkotmányban rögzített célok eléréséhez szükséges mértéket nem haladhatják meg. (Towards a New Constitution... 171. o.)

¹⁰¹ Treaty of Amsterdam Article 1, 12. Title VI a (new) Provisions on closer cooperation, Article 2, 5. Jelenleg EUSz. 43–45. cikkek. A tagállamok szűkebb csoportja az integráció meghatározott területein – érdekeltségi alapon – szorosabb együttműködést valósíthat meg. Ennek az az előnye, hogy olyan tagállamok, amelyek elutasítják a mélyebb kooperációt, vagy (még) alkalmatlanok arra, nem gátolják többé az integrációs folyamat előrehaladását. A flexibilitásról bővebben a III. fejezetben.

¹⁰² Az EP 1994-es koncepciója szerint lennének alkotmányerejű, organikus és egyszerű törvények, amelyek elfogadásában mind a Parlament, mind a Tanács részt venne, ezen kívül megmaradnának a Tanács által alkotott rendeletek, és az egyedi döntések. Towards a New Constitution... 174-175. o. Lásd a mellékletet.

¹⁰³ Az elveket KENDE Tamás: A közösségi jog közvetlen hatálya, elsőbbsége és az előfoglalás. In: Európai közjog és politika, Osiris-Századvég, Budapest 1995. 331. o. és KECSKÉS László: EK-jog és jogharmonizáció, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1999. 131. o.

vételével. Törekedni kell olyan szabályozási megoldás kialakítására, amely egyértelművé teszi a „hatalommegosztás” horizontális – tehát az Unión belüli – és vertikális – azaz az Unió és a tagállamok közötti – szintjét.¹⁰⁴

h) Régi hiányosságot pótolna az Unió *alapjogi katalógusának* alkotmányban történő megállapítása, bírói védelemben részesítése.¹⁰⁵

Az Európai Unió alkotmányának sajátos *mellérendeltségi viszonyban* kell állnia a tagállami alaptörvényekkel. Mindaddig, amíg egyértelműen ki nem alakul az európai föderációs struktúra, az unióalkotmány nem helyezkedhet szupernormaként a tagállami alkotmányok fölé, a tagállamok hatáskör-átruházó felhatalmazását tiszteletben kell tartania, és szervezeti, hatásköri szabályokat csak az Unió szerveire vonatkozóan állapíthat meg. Alapvető követelmény, hogy a nemzetek feletti alkotmány a tagállami alkotmányokat érintetlenül hagyja a demokratikus kormányforma, a legfontosabb államszervezési elvek, továbbá az alapjogvédelem tekintetében. A szupranacionális alkotmánynak közös európai értékrendet kell kialakítania és kifejeznie: a tagállamok alaptörvényeiben fellelhető, illetve alkotmányos tradícióiban kifejlődött értékeket nem azok legkisebb közös nevezője szintjén, hanem legnagyobb közös többszörösekként kell összefoglalnia. Fontos szempont, hogy a jog – így az európai alkotmányjog – nem pusztán normakomplexum, hanem társadalmi gyakorlat is. Az alkotmány az európaiak gyakorlatában nyerheti el jelentőségét.¹⁰⁶

C) Kísérlet az alkotmányos alapok definiálására

Az említett divergenciák és a vázolt feltételek hiányosságai ellenére az állam- és kormányfők Laekeni Nyilatkozata 2001 decemberében mandátumot adott a következő év februárjában létrehozandó *Alkotmányozó Gyűlés* számára abból a célból, hogy teremtsen meg a keleti bővülés és az egyidejű mélyülés kettős kihívása előtt álló Európai Unió alkotmányos alapjait.¹⁰⁷

A Deklarációban rögzített célok teljesíthetőségét az is támogatja, hogy az összeurópai alkotmány megalkotásának gondolata nem új keletű¹⁰⁸, és több forrásból táplálkozik. Egyfelől előzményének tekinthető az ismertetett bírói alkotmányos szerződéselmélet, amely az Európai Bíróság esetjogában az 1980-as évek óta markánsan formálódik és lépésről lépésre gazdagodik. Másfelől mind az európai intézmények (köztük különösen az Európai Parlament), mind magánszemélyek és szervezetek számos chartális

¹⁰⁴ Vö. Towards a New Constitution... 171-176. o. Megfontolandó, hogy a közösségi jog végrehajtása továbbra is kizárólag a tagállamokra legyen-e bízva, a Bizottság közvetett kontrollja mellett, avagy érdemes lenne a végrehajtás kikényszerítésének fokozása érdekében a Tanácsnak hatékonyabb szankcionálási jogot biztosítani az „engedetlenkedő” tagállammal szemben az Amszterdami Szerződéssel beiktatott új 7. cikkely mintájára.

¹⁰⁵ „Mind többen sürgetik, az EU-nak végül is el kell fogadnia – még hozzá jogilag kötelező formában – a közösségi emberi jogok katalógusát.” KARDOS Gábor: Az emberi jogok védelme az Európai Unió keretében. Acta Humana 1994. No. 14. 42. o.

¹⁰⁶ Antje WIENER: i.m. 11. o.

¹⁰⁷ Presidency Conclusions – Laeken 14 and 15 December 2001 ANNEX 1. SN 300/1/01 REV 1. A Konvent sajátossága, hogy parlamentáris összetételű szerv – kb. 2/3-1/3 arányban oszlanak meg a közvetlenül választott szervek és a tagállami kormányok delegáltjai.

¹⁰⁸ Amint Pernice megállapítja, az Európai Alkotmány tulajdonképpen már létezik. A Konventnek így csupán az egyszerűsített és konszolidált tervezetet kell összeállítania. Ingolf PERNICE: Multilevel Constitutionalism in the European Union. ELRev 2002. October 511. o.

alkotmánytervezetet dolgoztak ki – az integráció dinamikájára tekintettel annak minden évtizedében –, amelyek háttérében az euroföderalista elmélet állt.

I. Az Európai Alkotmány előkészítése

1. Az Európai Unió jövőjéről szóló vita

A 2000-ben tartott nizzai kormányközi konferencia inspirálta az integráció jövőjével kapcsolatos, európai méretű társadalmi vita kibontakozását, amely szorosan összekapcsolódott az Európai Unió Alkotmányozó Konventjének tevékenységével, mivel célja az alkotmányos alapkérdésekkel foglalkozó (2004-re tervezett) kormányközi konferencia előkészítése volt. A *Nizzai Szerződéshez csatolt Nyilatkozat* négy fő területét jelölte meg a párbeszédnek: 1) a szubszidiaritás elvének érvényesülése az EU és a tagállamok közötti hatalommegosztás viszonyában, 2) az alapvető jogok érvényesülése és anyagi jogi szabályozása, 3) a Szerződések egyszerűsítése és 4) a nemzeti parlamentek szerepének fokozása. A témamegjelölés természetesen nem jelentette a vita szigorú orientálását, azaz nem zárta le a szóba jöhető kérdéseket. Az egyes területeket keretként kezelte a Nyilatkozat, megengedve bármely, akár csak lazán kapcsolódó probléma felvetését. Az *Unió Jövőjéről folyó Vita* időbeliségét tekintve *három fő szakaszra* tagolódott. Az első etap nélkülözött mindenfajta formalizált keretet és intézményi háttérrel, a széles körű politikai és társadalmi eszmecsere kibontakozását segítette a modern kommunikációs technika igénybevételével.¹⁰⁹ A második szakasz főszereplője az Alkotmányozó Gyűlés, amely egyszerre fóruma és összegzője az egyre mélyrehatóbb kérdésekkel foglalkozó vitának. Ebben az időszakban a vita konkretizálódott, meghatározott feladatra összpontosult, a Konventnek szövegszerű javaslatot kellett kidolgoznia a kormányközi konferencia számára az Unió alkotmányos fejlődését előmozdítva.¹¹⁰ A vita záróakkordja pedig maga a konferencia, amely megtárgyalja és ideális esetben elfogadja a négy éves munka folyamatában kialakult koncepciókat.¹¹¹

2. A kidolgozást végző fórum alternatívái

Az „Európai Alkotmány” előkészítésének intézményi kereteire nézve több elképzelés körvonalazódott. Az egyik alternatíva a *kormányzati szintű munkacsoport* felállítása volt, amely azonban politikai meghatározottsága miatt nem lett volna alkalmas a vita társadalmi aspektusainak képviselésére. A másik lehetőség egyfajta rugalmas, hatékony és szakmai szempontokat kielégítő *„bölcsek tanácsának”* felállítása volt, amely viszont teljesen nélkülözi a reprezentativitást. Megemlíthető, hogy az európai parlamentek integrációs

¹⁰⁹ Az első szakasz dátumszerűen kifejezve 2001 márciusában kezdődött, az adott év soros elnökei, valamint a Parlament és a Bizottság elnökei által kiadott közös nyilatkozattal, és a 2001 decemberében tartott laekeni csúcsertekezlettel fejeződött be. Ebben az időszakban körvonalazódott, hogy a tartalmi oldal (tagállami álláspontok, civil szervezetek, oktatási és tudományos intézmények véleményének összegyűjtése) mellett szükséges a vita strukturálása, vagyis szervezeti kereteinek megteremtése. A társadalmi eszmecsere fórumait 2001-ben egyrészt konferenciák, szemináriumok és találkozók jelentették, másrészt az Unió által indított, bárki számára elérhető Európa jövője honlap. A kezdetektől fontos szempontot jelentett a tagjelöltek bevonása és az eszmecsere európai méretűvé terjesztése.

¹¹⁰ A második szakasz tehát 2002 februárjáról 2003 nyaráig tartott, amely egybeesik a Konvent mandátumával.

¹¹¹ Ma már tudható, hogy a 2003 őszére előrehozott harmadik etapban nem került sor a tervezet elfogadására. Lásd még HORVÁTH Zoltán – SINKA László: Az Európai Unió jövőjéről szóló vita eddigi eredményei. Európai Tükör 2001/4. szám 138-140. o. Lásd még: KOMANOVICS Adrienne: Az Európai Alkotmány felé vezető úton. JURA 2002/1. szám 62. o.

bizottságainak munkáját összehangoló szerv, a COSAC önként vállalta volna az előkészítő fórum szerepét, ez a megoldás azonban kifejezetten parlamentközi egyeztetés jellegét öltötte volna. A legnagyobb támogatást a *konvent metódotus* élvezte, amely az Alapvető Jogok Chartájának kidolgozása során bevált módszerek tűnt¹¹², és kellő politikai reprezentativitás mellett más érdekcsoportok bevonását is lehetővé teszi.¹¹³

3. A konvent modell és a kormányközi konferencia (IGC) modell

Az *Alkotmányozó Gyűlés* az Unió történetének második konventje volt, de az első, amelyik alkotmányos alapkérdésekkel foglalkozott, azokat átfogóan elemezte és megválaszolta. Létrehozására azért volt szükség, mert – mint az a Laekeni Nyilatkozat intonációjából is kitűnik – Európa választút előtt áll, és ilyen jellegű és legitimáltságú szervnek kell eldöntenie, hogy az EU a jövőben hogyan kezelje azokat a problémákat és kihívásokat, amelyekkel az ezredfordulón szembesül. Mindenek előtt azonban azért volt különösen preferálható a konvent-modell, mert ki kellett volna hátrálni abból a zsákutcából, amelybe az integrációt a legutóbbi IGC-k vezették.¹¹⁴ Az amszterdami és a nizzai kormányközi konferenciák ugyanis két új szerződést eredményeztek számos „maradékkal”, amely utóbbiak olyan alapvető és jelentős kérdéseket érintenek, mint a komplexitás, az EU hatásköreinek növelése / csökkentése, az emberi jogok védelme, de amelyek tekintetében a tagállamok képviselői mégsem voltak képesek mindenki számára elfogadható kompromisszumokat elérni.¹¹⁵ A Konvent jellegét tekintve sem nem kormányközi fórum, sem nem parlament, hanem funkcionális szerv, amelynek rendeltetése egységes javaslat kidolgozása Európa jövőjének világossá tétele érdekében.¹¹⁶

Az *IGC-modell korlátai* abban keresendők, hogy az integráció fejlődésének ezredfordulóra kialakult fokán a kormányközi konferencia – mint a szerződés-reformokat kivitelező kvázi alkotmányozó testület¹¹⁷ – már nem jelent hatékony megoldást, sőt, leginkább elzárja az utat a továbblépés elől. Az amszterdami és nizzai konferenciák tapasztalatai alapján leszűrhető, hogy alkotmányos kérdésekben a tagállamok képviselői nem rendelkeznek felhatalmazással egyértelmű választásra, a tagállamok álláspontjai és percepciói megmerevedtek, együttműködési készségük hanyatlott, az európai intézmények (Bizottság, Európai Parlament) szerepét és befolyását pedig e modell erősen korlátozta.¹¹⁸

A *konvent-módszer* előnye, hogy abban számos intézmény képviselteti magát, árnyaltabb szövetségek és megállapodások köthetők. Relatív széles és nyitott mandátum adható számára, de mégsem ellenőrizhetetlen (mivel az Európai Tanács is benyújthatja javaslatait). Biztonsági zárok építhetők a mechanizmusba, többek között az elnök személyének¹¹⁹ állam- és kormányfők által történő meghatározása, a megbízatási idő

¹¹² SHAW, Jo: Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism. *European Law Journal* Vol. 9. No. 1 February 2003. 53. o.

¹¹³ HORVÁTH – SINKA: i.m. 144-146. o.

¹¹⁴ Értékelésüket lásd: P. G. SMITH: *Constitution Building in the European Union*. Kluwer Law International. The Hague-London-New York 2002. 170-172. o. és 205-206. o.

¹¹⁵ Lars HOFFMANN: *The Convention on the Future of Europe – Thoughts on the Convention-Model*. Jean Monnet Working Papers 11/02. NYU School of Law, New York 2002. 1-2. o.

¹¹⁶ <http://european-convention.eu.int/docs/speeches/1.pdf>. Az Európai Konvent szervezeti és működési kérdéseiről lásd: KOMANOVICS: i.m. 64-66. o.

¹¹⁷ P. G. SMITH: i.m. 8-9. o.

¹¹⁸ Vö. L. HOFFMANN: i.m. 3-5. o.

¹¹⁹ Az Európai Konvent körülmények között kiválasztott elnöke által előterjesztett szerződésjavaslat valóban nem is

korlátozása és relatíve rövidsége. A legnagyobb előny azonban mindenképpen a nyilvánosság: a konvent ugyanis ellenőrizhető, kritizálható, és a polgárokhoz közelebb áll, mint az IGC, így szinte kizárt a színpalak mögötti alku lehetősége.¹²⁰

II. Az európai alkotmányozás eredménye, a tervezet esélyei

A nagyra törő elképzelésekhez, és a hatékony munkamódszerhez képest az elfogadásra váró¹²¹ *Európai Alkotmányt létrehozó Szerződés*¹²² tervezete félúton található a klasszikus értelemben felfogott államhoz kapcsolt alkotmány és a hagyományos nemzetközi szerződés között. A Konvent *nem* tekinthető *igazi alkotmányozó hatalomnak*, mivel nem az integrációs szervezet alapító szerződéseit konstituálják és nem azok foglalják magukban az alkotmányozás formai és tartalmi szabályait. A Gyűlés mandátuma nem terjedt ki az Európa-Alkotmány elfogadására – hanem az általa kidolgozott alternatívák közül *kormányközi konferencia* keretében az állam- és kormányfők választanak, egységes javaslat esetén pedig elfogadják vagy elvetik azt. Az integráció alkotmányozó hatalmának letéteményesei tehát továbbra is a tagállamok, nem pedig az európai polgárok összessége. A szövegtervezet *átláthatóbbá* teszi a döntéshozatali rendszert, egyértelműen rögzíti a jogi eszközök számát, egymáshoz való viszonyát, *definitívebb* az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás tekintetében, a szubszidiaritás és arányosság elveinek következetes érvényesülése érdekében monitoring rendszert vezet be, egységesíti az intézményrendszert, továbbá az alkotmányos szabályok részévé teszi az Unió által elismert és védett emberi és polgári jogokat.¹²³ A föderalista elemek azonban csak a közösségi modell keretében erősödnek meg, és még bizonytalan, hogy ha a pillérrendszer felszámolásra kerül, akkor a politikai együttműködések különböző területein mennyiben marad a konszenzusos kormányközi mechanizmus.¹²⁴

Az Alkotmány létrehozásáról szóló Szerződés – hatályba lépése esetén – felváltaná az EK és az EU alapító szerződéseit, de ez nem érintené a másodlagos közösségi jog hatályosságát, sem az *acquis* egyéb összetevőit, az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata pedig az uniós jog értelmezési forrásaként maradna fenn.¹²⁵ Az alkotmányos alapok egységesítésének szándéka egyértelmű, azonban e törekvés csak akkor lehet célravezető, ha az új szerződés konkretizálása során érvényesül a szubszidiaritás elve. A tervezet alkotmánykarakterét fokozza, hogy *sui generis alkotmánymódosító eljárást* irányoz elő, a revízió előkészítését konvent-modellben képzelve el, *azonban* az alkotmánymódosító hatalmat *mégsem választja el a tagállamoktól*, mivel a tartalmi kérdésekben a végső

ütközött ellenállásba, lásd CONV 369/02.

¹²⁰ L. HOFFMANN: i.m. 6-11. o.

¹²¹ Az állam- és kormányfők 2003 decemberében megtartott brüsszeli csúcstalálkozásának fényében úgy tűnik, a várakozási idő hosszabb lesz, mint azt az Alkotmányozó Konvent (elnöke) tervezte.

¹²² 2002 július 10-e óta vált egyértelművé, hogy a szerződés jelleg különös hangsúlyt kap. Lásd az erre irányuló javaslatot: <http://register.consilium.eu.int>. Az alapszabály elnevezése sajátos metamorfózison ment keresztül. 2002 első felében még az Európai Unió Alkotmányát irányozták elő a Konvent javaslatai, 2002 nyarán felbukkant az Alkotmányos Szerződés megjelölés (Verfassungsvertrag, Constitutional Treaty, a magyar politikai zsargonban: Alkotmányos Szerződés), 2003-ban pedig (új, az alapító szerződések helyébe lépő, de mégis „csak”) szerződésről van szó, amely létrehozta az Európai Alkotmányt.

¹²³ Lásd a „Szerződés egy Európai Alkotmány létrehozásáról” című tervezetet CONV 850/03, Brüsszel 2003 július 18. (A továbbiakban: ASZT).

¹²⁴ Vö. B. DONNELLY: The European Convention: work in progress. January 2003. Forrás: <http://www.fedtrust.co.uk>

¹²⁵ ASZT IV-2. és IV-3. cikk

döntést kormányközi konferencia hozza meg.¹²⁶ Az új szerződés elfogadásának eljárása hagyományos: a tagállamok alkotmányos követelményeiknek megfelelően megerősítik azt, hatályba lépése a megerősítő okmányok letétbe helyezéséhez kötődik.¹²⁷ A tervezet tehát nem irányozza elő az európai polgárok referendum útján történő közvetlen közreműködését a „nekik szánt” alkotmány elfogadásában. Mindezekre tekintettel maga az Európai Alkotmányról szóló szerződés – hatályba lépése esetén – vélhetően *nem jelent majd új államalapító aktust* vagy radikális elmozdulást a szövetségi struktúra felé. Ebből következően nem keletkeztet szuverén entitást, de az integrációs szervezet sui generis sajátosságait és szupranacionalitását várhatóan fokozza.

A konkrét tervezet további sorsát illetően nem érdemes az értekezés keretei között találgatásokba bocsátkozni. Leszögezhető azonban, az európai alkotmányozás *sikerének záloga* annak tényleges felmérése, hogy az európai népesség nagy része valóban kívánatosnak tartja-e az Európai Alkotmány létrehozását. Mióta a második világháború után az Európai Közösségek betöltötték az európai államok közötti ellentétek feloldásának és a béke megteremtésének feladatát, az *integráció teleológiai bizonytalansággal küzd*, amely nem ritkán abban nyilvánul meg, hogy az együttműködés intenzívvé válása az egyes tagállamok ellenállásába ütközik.¹²⁸ Bár megegyezés alakult ki a tekintetben, hogy az Európa-eszme alkotmányos európai állammal vagy másfajta foglalatall kapcsolódhat össze, ez a célkitűzés még mindig diffúz, eltérő vezérfonalak, eltérő elképzelések jellemzik az integráció mélyítésének ideológiai és ténybeli szükségességét. Ezek a különbségek azért nem tisztázhatók gyorsan, mert az európai egyesülést nem hajtotta és most sem hajtja semmiféle súlyos krízishelyzet. Ezért minden újabb integrációs lépés önkényes politikai döntésnek tűnik, és az Unió mélyítése inkább csak lehetőség, mintsem szükségszerűség.¹²⁹

D) Az integráció alkotmányos rendje a tagállami szuverenitás oldaláról

I. A szuverenitás meghatározása az integrációra tekintettel¹³⁰

A szuverenitás fogalmával kapcsolatban érdemes előrebocsátani, hogy a meghatározási kísérletek tudományági, történeti és politikai körülmények függvényében igen nagy szóródást mutathatnak. Még az alkotmányjog-tudomány is megosztottnak tekinthető abból a szempontból, hogy különbséget tesz a szuverenitás egységes és oszthatatlan, államhoz kapcsolt felfogása, illetve a szuverenitás oszthatóságának koncepciója között.¹³¹ A jogi fogalmak és elméletek azonban soha nem lehetnek merevek és örökérvényűek, mivel figyelembe kell venni az alapul fekvő és keretet adó társadalmi, gazdasági és politikai változásokat, amelyekben belül a jog mint eszköz működik. Az európai integráció fejlődési irányára tekintettel ma egyértelműen a *megosztható és többemű szuverenitás-felfogás* tűnik tarthatónak, amely figyelembe veszi, hogy a nemzetközi együttműködési formák mellőzhetetlen elemei a társadalmak együttélésének és interakcióinak, továbbá az egyén

¹²⁶ ASZT IV-7. cikk

¹²⁷ ASZT IV-8. cikk

¹²⁸ Erre utalt pl. már a Maastrichti Szerződés ratifikációjától való húzódozás, vagy az, hogy Nagy-Britannia még mindig nem csatlakozott a valutaunióhoz.

¹²⁹ Alexander SCHMITT GLAESER: Souveränität und Vorrang. In: BOGDANDY (szerk): Europäisches Verfassungsrecht. Springer Verlag, Berlin-Heidelberg 2003. 210-211. o.

¹³⁰ E pont alapvetéseit lásd még CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: Fórum: „Európai alkotmány – szuverenitás – legitimitáció” Fundamentum 2003/2. szám 67-72. o.

¹³¹ Természetesen különbséget kell tenni a jogi és a politikai szuverenitás között is. Lásd Neil MACCORMICK: A szuverenitásról és a posztsoveranitásról. Fundamentum 2003/2. szám 7. o.

kibontakozásának és érvényesülésének természetes dimenziói.¹³² A külső értelemben szuverén állam rendelkezhet olyan alkotmánnyal, amely nem teszi lehetővé az állam egyik szervének sem, hogy teljes szuverén hatalmat gyakoroljon, vagy abszolút hatáskörrel rendelkezzen saját hatáskörének megállapításához.¹³³

A szuverenitásnak az európai integráció keretében történő újszerű meghatározásánál figyelembe kell venni közösségi jogi oldalról a tagállamok nemzeti identitása, az egyedileg átruházott hatáskörök elve fordulatokat, a tagállami alkotmányjog szemszögéből pedig a – főként alkotmánybíráskodási érvként, de gyakran kormányzati politikai érvként alkalmazott – szuverenitás-védelemi garanciákat.

A szuverenitás kifejezés jogi szempontból egyfelől *formális* értelemben használható, mint a jogrend által alapított kompetencia, a végső kötőerő a jogi normák tartalma és érvényessége feletti döntéshez (avagy: az utolsó szó kompetenciája)¹³⁴. Másfelől – *tartalmi* vonatkozásban – a kompetenciák teljességét jelenti, a közhatalom megjelenését, a hatalmi jogosítványok mennyiségét és minőségét.¹³⁵

A modern, demokratikus alkotmányok a szuverenitás *három vetületét* nevesítik: a népszuverenitást, a jogszuverenitást és az állami szuverenitást. A népszuverenitás értelmében minden hatalom a népé, amelyet főszabályként képviseleti szervek útján gyakorol. A népet illeti az alkotmányozó hatalom is, ezt gyakorolva – meghatározott szervezeti formában és eljárás szerint – kerül megalkotásra az alkotmány, amely a jogszuverenitást valósítja meg. Az alkotmány konstituálja az állam szerveit, meghatározza és korlátozza kompetenciáikat. Az állami szuverenitás tehát a jogszuverenitásból ered, és visszavezethető a népszuverenítésre is.¹³⁶ Az európai integrációval kapcsolatban leginkább az állami szuverenitás válhat vita tárgyává, ezért indokolt a kategória értelmezése.

Az *állami szuverenitás* az állam főhatalmának jogi kategóriákkal történő meghatározását jelenti. Az államhatalom – jogi értelemben vett – gyakorlásának megragadására szolgál a felségjogok kategóriája. Az állam főhatalma – felségisége – tehát a felségjogok összessége, mindazok a közjogi jogosítványok, amelyek a főhatalom érvényesítését biztosítják, az állami döntések kinyilvánítását és e döntések érvényesítését szolgálják. A *felsőjogok* magukban foglalják a jogilag alakítható közhatalom minden aspektusát, vagyis az államhatalom valamennyi funkciójának cselekvési formáit jelentik: a jogalkotást, a kormányzást, a végrehajtást, a jogalkalmazást és az igazságszolgáltatást. A szuverén állam főhatalma oszthatatlan, de az államhatalom gyakorlása megosztható és megosztandó – ez pedig az államhatalomból következő egyes felségjogok különböző szervekhez való

¹³² Az állam abszolút jellege két irányból is korlátozott a modern jogfejlődés következtében. Egyrészt felülről, mert a nemzetközi közösségnek „kényszerítőleg” tagja. Másrészt alulról, mert a néppel képzett politikai kötelékben önmaga közjogának hordozója.

¹³³ MACCORMICK: i.m. 9. o.

¹³⁴ E kompetencia-kijelölő előírások olyan jogi normák, amelyek a kompetenciarend felett önmagukban rendelkeznek – hatáskör alapítására szolgálnak (Kompetenz-kompetenz). Tartalmi oldalról az új funkciók és hatáskörök alapítására szolgáló kompetencia (mint végső szó) a nép szuverén hatalmát jelenti, vagyis nem kapcsolható államhoz, vagy nemzetek feletti entitáshoz. Lásd Ingolf PERNICE: Multilevel constitutionalism... 519. o.

¹³⁵ Manfred BALDUS: Zur Relevanz des Souveränitätsproblems für die Wissenschaft vom öffentlichen Recht. Der Staat 1997. 381. o.

¹³⁶ PETRÉTEI József: Szuverenitás és hatalomgyakorlás. In: Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből (szerk. Kiss László) Pécs 1996. 42-45. o.

hozzárendelésében jelenik meg. A felségjogok nem absztrakt cselekvési lehetőségek, hanem konkrét hatáskörök foglaltai, amelyek az egyes állami feladatokhoz, azok ellátásához igazodnak, ebből a szempontból tehát a közfeladatokra orientáltak és célhoz kötöttek: nem választhatóak el az államnak a társadalmi együttélésben betöltött szerepétől, és a társadalom tagjainak az állammal szemben támasztott elvárásaitól. Összefoglalva: a szuverén felségjogok az államot a hatalom gyakorlása érdekében megillető jogosítványok, amelyek hatásköri szabályokban, kompetencia-normákban konkretizálódnak. A fejtegetésből az is következik, hogy maga az állami főhatalom nem engedhető át, csupán az egyes felségjogok, illetve azok gyakorlása. A felségjogok az átengedést követően is az államhoz rendelve maradnak, az állam ezeket a jogokat ténylegesen érvényesítheti (mivel de jure csak a gyakorlásukról mond le). Az átengedés korlátja, hogy az nem vezethet az állam felbomlásához vagy megszűnéséhez. Az átruházás anyagi jogi határai tehát az állam fundamentális alkotmányos elvei és az alapvető jogok. A felségjogok átengedése az állam szuverenitását nem szünteti meg¹³⁷, csak korlátozza, amely a főhatalom gyakorlásáról való részleges lemondásban és a közösségi jog érvényesülésének államon belüli elismerésében ragadható meg.¹³⁸

Az EK/EU a javára szóló szuverenitás-korlátozásból következően *originier* módon szerez felségjogokat, vagy azok meghatározott formában történő gyakorlására szolgáló kompetenciát, amely azonban az integrációs szervezet oldalán nem áll össze egységes szuverén főhatalommá. A *derivatív* szerzés a felségjogok végleges átruházását jelentené, és ebben az esetben a közösségi/uniós hatalom nem lehetne több és más mint a tagállamok főhatalmának összessége, illetve az integrációs hatalom a tagállami főhatalom-korlátozások összességének függvénye lenne.¹³⁹ Ezt a derivatív szerzést azonban cáfolja az egyedileg átruházott hatáskörök elve, a tagállami identitás elismerésének az elve és az egyedi felhatalmazás flexibilitása, amelyeket az Európai Alkotmányt létrehozó Szerződés tervezete is hangsúlyoz.¹⁴⁰ A hatáskör-átruházás, illetve a felségjogok gyakorlásának átengedése vagy megosztása azért sem tekinthető véglegesnek, mert az alkotmányozó Konvent rendezni szándékozik az Unióból való kilépés szabályait is.¹⁴¹ Vagyis a jogi személyiséggel rendelkező jövőbeni Unió tagállamai továbbra is nemzetközi jogi alanyok maradnak és megtartják alkotmányjogi értelemben vett szuverenitásukat¹⁴², csupán

¹³⁷ Bryan HARRIS: *The Constitutional Law of the European Union*. Franklin Pierce Law Centre, New Hampshire USA 2001. 241. o.

¹³⁸ N. LORENZ: *Die Übertragung von Hoheitsrechten auf den Europäischen Gemeinschaften*. Peter Lang, Frankfurt am Main 1990. 334. o.

¹³⁹ *A nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet* és a *res transit cum onere suo* jogelvekkel összhangban. Érdemes hozzátenni, hogy Pernice az európai közhatalom egészét originálisnak tekinti, nem a nemzeti szuverenitásból deriválnak. A többszintű alkotmányosság koncepciójából következően az európai közhatalom is a népszuverenitásra vezethető vissza. PERNICE: i.m. 518. o.

¹⁴⁰ Draft of Articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty (6 February 2003) Art. 1. 2., Art. 8. 2., Art. 16. CONV 528/03

¹⁴¹ Ez tűnik ki az Alkotmányszerződés előzetes tervezetére vonatkozó, 2002 október 28-án született dokumentumból. Preliminary draft Constitutional Treaty Part I Title X (Union Membership) Art. 46. (Withdrawal from the Union), továbbá CONV 648/03 (Voluntary Withdrawal from the Union). Lásd a végleges Tervezet 59. cikkelyét.

¹⁴² Európai perspektívából a szuverenitás problémája nem hagyományos, tagállami módon merül fel. Bár az Uniónak is ki kell dolgoznia a jogi eljárásokat a krízisek elhárítására, ha ez az elhárítás nem sikerül, tehát az Unió diszfunkcionális lesz, akkor felléphetnek a tagállamok, amelyek eldöntik, hogy kívánják-e – és ha igen, milyen formában – folytatni „Uniójukat”. Így tehát még akkor is, ha politikai szuverenitásukat az Unió javára jelentős mértékben megnyirbálták, a tagállamok viselik a végső felelősséget a szabad demokratikus rend fennállása tekintetében, saját területükön, ezáltal pedig közösen egész Európában. Lásd: Alexander SCHMITT GLAESER: *Souveränität und Vorrang*. In: BOGDANDY (szerk): *Europäisches Verfassungsrecht*. Springer

korlátozzák azt felségjogok átengedése, azok gyakorlásának átengedése, vagy közös gyakorlásuk elhatározása útján. E korlátozott tagállami főhatalmak és az integrációs hatalom egymással koordinációs viszonyban állnak, és azonos térben parallel módon, egyfajta szimbiózisban élnek együtt¹⁴³, anélkül, hogy közöttük hierarchia képződne¹⁴⁴.

Egyes állami hatáskörök átruházása tehát *nem jelenti a szuverenitás elvesztését*, mivel alkotmányjogi értelemben a szuverenitás egymást feltételező összetevői a népszuverenitás, a jogszuverenitás továbbá az állami szuverenitás, és a felségjogok átengedése ez utóbbi elemet csökkenti mennyiségileg, míg a másik kettőt csak befolyásolja¹⁴⁵ és átértékeli.¹⁴⁶ A szuverenitás alkotmányjogi értelmezése lehetővé teszi annak megértését, hogy a tagállami alkotmánybíróságok miért hivatkoznak gyakran a szuverenitás védelmére a közösségi aktusokkal szemben.¹⁴⁷

II. A szuverenitás jogi oldala: jogrendszerek egymásnak feszülése

A tagállamok nem a szuverenitásukat engedik át, hanem a szuverenitás részét képező egyes hatásköreiket, és ezzel megnyitják jogrendszereiket a közösségi jog előtt. Az integrációs célkitűzések érdekében maguk az alkotmányok is módosíthatók, azonban ez a lehetőség nem korlátlan.¹⁴⁸ A szuverenitás védelme okán „biztonsági záruk” kerültek a tagállamok alaptörvényeibe részben tartalmi, részben eljárási szabályok formájában.¹⁴⁹

Verlag, Berlin-Heidelberg 2003. 209-210. o.

¹⁴³ Vö. N. LORENZ: i.m. 333. és 339. o. Ezzel a felfogással rokon, hogy a többrétegű politikai térben a szuverenitás közösítése megy végbe. Vö. NAVRACSICS Tibor: A demokrácia problémája az Európai Unióban. Politikatudományi Szemle 1998/1. szám 47. o.

¹⁴⁴ Egyes vélemények szerint az integrációban „inverz hierarchia” áll fenn egyfajta centrum-periféria viszonylatban. A centrumban az Unió és a tagállamok viszonyában felső szint a Közösség, amely meghatározza a politikákat és azt a tagállamok végrehajtják. Ugyanakkor a tagállamok a perifériáról ösztönzik és meghatározzák a központ tevékenységét, mint a „szerződés urai”. A hierarchia tehát megfordul. Lásd Volker RÖBEN: Constitutionalism of Inverse Hierarchy: the Case of European Union. Jean Monnet Working Paper 8/03. New York University School of Law 2003. Forrás: www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030801.pdf (2003.11.19.)

¹⁴⁵ Abban az értelemben, hogy a jogszuverenitás kifejeződését, az alkotmányt összhangba kell hozni azokkal a közösségi jogi követelményekkel, amelyek a nemzetközi jog általános elveiből származnak (pl.: emberi jogok elismerése). Ez azonban nem jelenti a jogszuverenitás újabb korlátját, mivel az alkotmányozó hatalomban megnyilvánuló jogszuverenitás eredetileg sem korlátlan. Bővebben lásd: Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. Szerk: Kiss László, Pécs 1996. 76. o.

¹⁴⁶ A „szuverenitás átruházása” kifejezés használata tehát nemcsak fogalmilag pontatlan és félrevezető, de erre az Unió nem is tart igényt: egyrészt a Maastrichti Szerződés 6. cikke (ex F. cikk) kimondja, hogy az Unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását, másrészt a luxemburgi Bíróság többször hangsúlyozta, hogy a Közösség a korlátozott, egyedi hatáskörök elve alapján működik, tehát az elvárás csupán hatáskör átruházás. A különbség nem árnyalatnyi, a magyar terminológia azonban – néhány kivételtől eltekintve – erre kevés figyelmet fordít. A szuverenitás „elvesztése” és „csorbítása” fordulatok ellen érvel még: NAGY Boldizsár: A szuverén határai. Fundamentum 2003/2. szám 45. o.

¹⁴⁷ Az ultra vires közösségi aktus a tagállamban nem fejthet ki hatást. Az alkotmánybíróságok ezzel nem a közösségi jog érvényességét vitatják, csupán alkalmazhatóságát korlátozzák. RUPP: i.m. 215. o. Ezt különösen szemléletesen tette a német szövetségi Alkotmánybíróság „Brückenhaus-elmélete”, amely a csatlakozást kihirdető törvényt úgy tekinti, mint olyan hidat, amelynek házikójából az egyes állami szervek – különösen az alkotmánybíróság – ellenőrzik, hogy a közösségi jogi aktus az átruházott hatáskörök keretein belül marad-e. SCHMITT GLAESER: i.m. 213. o. és BVerfGE 89, 155 (174)

¹⁴⁸ Európai jogi nézőpontból is el kell ismerni, hogy a közösségi jog elvi elsődlegessége ellenére a nemzeti jogrendszernek vannak alkotmányjogilag fenntartott területei. Ha a közösségi jog alapjogok lényeges tartalmát súlyosan és rendszeresen korlátozná, vagy a Közösség súlyosan és rendszeresen ultra vires járna el, és az Európai Bíróság e jogsértésekkel szemben nem nyújtana megfelelő szintű védelmet, a nemzeti alkotmánybíróságoktól nem tagadható meg az a jog, hogy a tagállami alkotmány esszenciálóját védelemben

Erre különösen azért volt és van szükség, mert a közösségi jog és a tagállami alkotmányjog között nem minden esetben és *nem* kristálytisztán átlátható a kompetenciarend.¹⁵⁰ Nem egyértelmű, hogy ki hozhatja meg a végső döntést a másodlagos közösségi jogszabály érvényessége tekintetében, ha az a tagállami alkotmány alapjogi normáival ellentétes¹⁵¹, ezért a jogrend az ilyen helyzetet a közös hatáskörgyakorlás veszteségeként könyveli el, amelynek kárviselői a polgárok. A formális szuverenitás – mint végső döntés kompetenciája – dogmatikai problémákat vet fel abban az esetben, amikor fel kell oldani a kollíziót a közösségi és a tagállami jogrend között. Ebben a körben két alapvető, egymással ellentétes irányú (és téves következtetések lehetőségét magában rejtő) dilemma merülhet fel.

- A tagállami *szuverenitásra* hivatkozással kimondható, hogy az alapító szerződéseket az alkotmányi felhatalmazáson keresztül ratifikáló kihirdető törvények jelentik a közösségi jogrend tagállami érvényességének az alapját.¹⁵²
- A közösségi jogrend *autonómiájára* történő hivatkozás – amelyet az Európai Bíróság már-már dogmává emelt – ahhoz az érvehz vezet, hogy az autonóm jogrendszernek nincs szüksége érvényességi alapra, amely hatna rá, a nemzeti jog tehát egészen figyelmen kívül marad.¹⁵³

A két antagonisztikus érvelés *nem képes választ adni a kollízió kérdésére*, vagyis arra, hogy egymásnak feszülő érvényességi igények estében a keresett kollíziós normát csak a közösségi jogrendszerből vagy csak a tagállami jogrendszerből lehet-e kiválasztani. Elméletileg elképzelhető, hogy a közösségi jog „elsődlegességének” kollíziós normája a tagállami jogrendszerből is levezethető. A tagállami alkotmány felhatalmazó cikkelye a közösségi jog érvényességének elsőbbséget ad, de egyben meghatározza – szintén kollíziós normát adva – az előnyszabály terjedelmét és határait – és ez utóbbi tekintetében a nemzeti alkotmány számít végső kötelező mértéknek, mivel elrendelheti, hogy a közösségi jog csak korlátozott, nem kizárólagos elsőbbséget élvez a belső joggal szemben. E mértéket a tagállami alkotmány azonban csakis a közösségi jog autonómiáját figyelembe véve állapíthatja meg, ezért a közösségi jogi norma érvényességéről, tartalmáról, előnyszabályáról végső kötelező döntést nem hozhat. A tagállamilag kreált és a közösségi jogból származtatott kollíziós normák tehát egymásnak feszülnek, és azt, hogy melyik az irányadó, gyakran az dönti el, hogy a jogalkalmazó számára melyik jogrendszer tűnik

részesítsék. HIRSCH: Kompetenzverteilung zwischen EuGH und nationaler Gerichtsbarkeit. NVwZ 1998. Heft 9. 909. o.

¹⁴⁹ Ebben az értelemben a nemzeti alkotmányjog dönti el, hogy a tagállam milyen módon és mértékben ruházza át a hatalmat az Unióra, és hogyan kontrollálja azt. HARRIS: i.m. 240. o.

¹⁵⁰ A zavaros kompetencia-szabályozás jogilag kibogozhatatlan hatásköri vitákhoz vezet, ez pedig a szervezet szétesését, vagy fejlődésének megtorpanását eredményezheti. Manfred BALDUS: i.m. 388. o.

¹⁵¹ A tagállami alkotmánybírók önjelöltként értelmeztek ugyan maguknak hatáskört az ilyen helyzet kezelésére, ez azonban az Európai Bírósággal konfliktusos viszonyt eredményezett. Bővebben lásd VII. fejezet.

¹⁵² Ez azonban általában az alkotmánybírói kompetenciaalapítást szolgáló érvelés. Könnyen cáfolható olyan módon, hogy hiába helyezi hatályon kívül egy későbbi törvény a kihirdető törvényt (megvalósítva ezzel akár a „kilépés” gesztusát), ennek a nemzetközi kötelezettségvállalásra – amelyet a nemzeti alkotmányok általában preferálnak – nincsen hatása. A nemzetközi kötelezettség egyoldalúan nem szüntethető meg. Lásd: TOMUSCHAT: i.m. 495. o.

¹⁵³ Ez az érvelés kedvez az Európai Bíróságnak, de cáfolható, ugyanis a közösségi jog legfeljebb elkülönült, de nem független jogrendszer a tagállami és a nemzetközi joghoz képest. T. C. HARTLEY: Constitutional Problems of the European Union. Hart Publishing, Oxford 1999. 138-139. o. és 148. o.

erősebben kötelezőnek.¹⁵⁴ A kettős – uniós és tagállami – alapnorma (alkotmány) elfogadása akkor oldhatja fel az ellentétet, ha a politikai-hatalmi erőcsoportok a racionalizált kompetenciarendet az európai társadalomban ténylegesen fennálló értékrendhez igazítják. A legfontosabb feladat a gyakorlati összhang megteremtése a tagállami alkotmány és a közösségi jog viszonyában. Ez annyit tesz, hogy abban a mértékben, amelyben a tagállam felségjogokat ruház át az EK-ra / EU-ra, saját alkotmányos igényeit visszavonja. Ez azért tartható megoldás, mert a felhatalmazó cikkelyben lehetséges (és szükséges) az alkotmány alapvető normáira vonatkozó homogenitási követelményt állítani az integráció fejlesztési irányával szemben.¹⁵⁵

Összegzésként megállapítható, hogy az Európa-jog mai fejlettségét tekintve az EU „ultra vires” vagy nemzeti alkotmánnyal ellentétes eljárását az Európai Bíróság revideálhatja kötelező erővel, mert csak az alapító szerződések alapján állapítható meg bármely közösségi (uniós) jogi aktus érvényessége. Ha a Bíróság a jogi aktust a primer joggal összeegyeztethetőnek találja, akkor a tagállamok már csak ún. „közös jogorvoslattal” élhetnek¹⁵⁶. A tagállam mindenesetre megállapíthatja legfelsőbb bírósága, alkotmánybírósága vagy parlamentje útján a szerződésszegést, ennek a megállapításnak azonban nincs jogi kötőereje az Unióval szemben. Az Uniónak biztosított felségjogok nem kapcsolódnak sem felfüggesztő sem felbontó feltételekhez, csak a szerződésekhez kötődnek és csak az Európai Bíróság ellenőrzésének alávetettek. Az ultra vires, vagy nemzeti alkotmányba ütköző közösségi jogi aktus tehát érvényben marad, viszont kérdés, hogy megalapozott-e elsődlegessége és tartható-e alkalmazhatósága. A választ a tagállami alkotmányvédelmi mechanizmus intenzitása és konfrontáció-képessége adhatja meg.¹⁵⁷

¹⁵⁴ A premissza – miszerint autonóm jogrendszerekről van szó, amelyek végső érvényüket tekintve eltérő alapnormára vezethetők vissza a kelsen-i „Grundnorm” értelmében – ahhoz vezet, hogy a közösségi és a nemzeti jogi kollíziós szabály egyaránt érvényes és fel nem oldható konfliktusban áll. BALDUS: i.m. 391. o. Lásd még T. C. HARTLEY: i.m. 127-128. o.

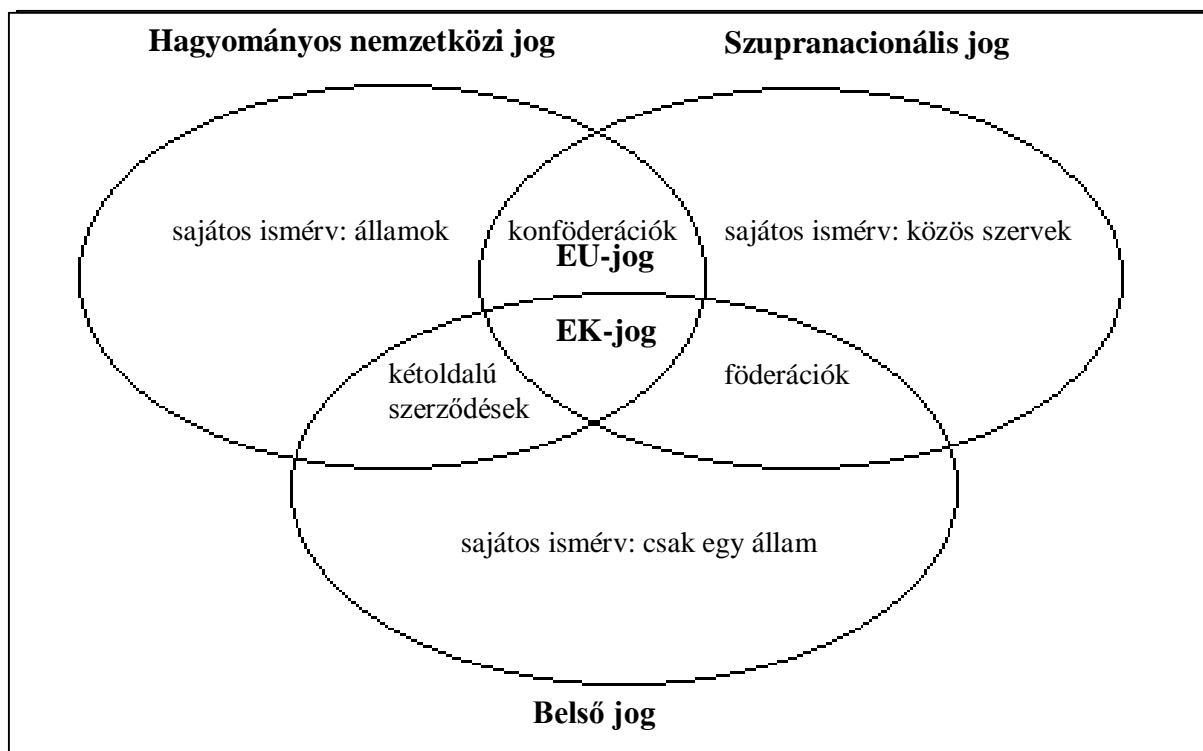
¹⁵⁵ Jürgen SCHWARZE: Das schwierige Geschäft mit Europa und seinem Recht. Juristen Zeitung 1998/22. szám 1082. o.

¹⁵⁶ Abban a formában, mint amikor az Európai Unió fennhatóságával kapcsolatos kételyeket akarták tisztázni, az 1997. október 2-ai Amszterdami Konferencia Záróaktájának 4. Nyilatkozata alapján

¹⁵⁷ Alexander SCHMITT GLAESER: Souveränität und Vorrang. In: BOGDANDY (szerk): Europäisches Verfassungsrecht. Springer Verlag, Berlin-Heidelberg 2003. 205-228. o.

1. számú ábra*

A SZUPRANACIONÁLIS KÖZÖSSÉGI ÉS AZ UNIÓS JOG JELLEGE



* A szerző saját szerkesztése.

II. FEJEZET

AZ ALAPJOGOK VÉDELME

Az európai integráció fél évszázada tartó organikus mozgásfolyamata, valamint az „Európa-jog” folyamatos fejlődése, „alkotmányosodása” a tradicionális közjogi dogmatikát kihívások elé állítja. A klasszikusnak számító alkotmányjogi, alkotmánytani alapelvek, elméletek, értékek a gazdasági, politikai, társadalmi változásokkal összefüggésben új relevanciát, más matériát, gazdagabb tartalmat nyernek – nyerhetnek, s újragondolásuk tulajdonképpen szükségszerű korkövetelmény. Az integrációval összefüggésben átértékelődik többek között a szuverenitás tana, az alapjogvédelem garanciarendszere, a demokratikus legitimáció és a parlamentarizmus elve, valamint a hatalommegosztás gondolata. Az alkotmányfogalomhoz hasonlóan az említett doktrínák is sajátos tartalommal érvényesülnek, ezért eltérően értelmezendők az integráció kontextusában, mint a hagyományos államtan keretében.

Az értekezés következő három fejezete az alkotmányjog három klasszikus alapelvét – az alapjogvédelem, a hatalommegosztás és a demokrácia princípiumait – vonja vizsgálódási körébe, és az ezekkel kapcsolatos tendenciákra, problémákra, változásokra igyekszik ráirányítani a figyelmet, mégpedig azokra, amelyek az Európai Közösséggel/Unióval összefüggésben merülhetnek fel.

A) A joguralom elve és az alapjogvédelem közösségi összefüggései

A joguralom / jogállamiság elve az integráció minden tagállamában alapvető alkotmányi elv és érték, amelynek tartalma az egyes tagállamok alkotmányos tradícióin, politikai és közjogi kultúráján alapul. Függetlenül azonban attól, hogy az angolszász „rule of law” vagy a német „Rechtsstaat” koncepciójából indul ki az értelmezés, *tartalmi* szempontból minden esetben eljut a *közhatalmi aktusok individuális jogok érdekében szükséges korlátozásának* tételéhez.¹ Az állam, a kormányzat és a közhatalom joghoz kötésének, bírói kontroll alá vetésének mindenkor az egyénre tekintettel lehet csak értelme. A közösségi jogrend, mivel az európai alkotmányjogi tradíciók metszéspontján helyezkedik el, megörökölte tagállamaitól a joguralom formai és tartalmi összetevőit.² Különösen az Európai Bíróság gyakorlatát inspirálta a joguralom elvére történő hivatkozás a hatékony bírói jogvédelem elvének, a tisztességes eljárás követelményének és az alapjogok tiszteletben tartása szükségességének kidolgozásakor.³ A Bíróság az eljárási alapjogokat a jog uralma alatt álló alkotmányos kormányzás lényeges összetevőjének nyilvánította⁴, és elsősorban a közhatalom és az adminisztráció korlátozására szolgáló eszköznek tekintette.⁵

¹ Különösen a német jogfejlődés hangsúlyozza a materiális értelemben vett jogállamiság alapelemeként a hatékony jog- és ezen belül kiemelten az alapjogvédelmet. Delf BUCHWALD: Zur Rechtstaatlichkeit der Europäischen Union. Der Staat 1998. 199. o. „Az alapjogok védelme ezért az Európai Unióban ... az egyik legfontosabb legitimációs kérdés.” SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Az Európai Unió közjogi alapjai. I. kötet. Dialóg-Campus Kiadó, Pécs 2003. 243. o.

² ESTEBAN, Maria Luisa Fernandez: The Rule of Law in the European Constitution, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston 1999. 100. o.

³ Jürgen SCHWARZE: The Administrative Law of the Community and the Protection of Human Rights. 1986. CMLRev 23. 401. o.

⁴ Case 49/88 Al-Jubail Fertilizer Company SAMAD v. Council ECR I-3187.

⁵ Jürgen SCHWARZE: Tendencias Towards a Common Administrative Law in Europe. 16. ELRev 1991. 17.o.

A joguralom elvének egyik közösségi jogi vetülete tehát szintén az egyének és az alanyi jogok védelmére koncentrál, a hatékony bírói jogvédelem követelményéből fakadóan. E követelmény következetes érvényesítése egyfelől inspirálta az anyagi alapvető jogok közösségi elfogadását, másfelől elvezetett a Közösség által biztosított jogok teljes körű és hatékony élvezetéhez (gyakorlásához) való jog kialakulásához. A joguralom elve közösségi szinten ezáltal a jogállamiság modern értéktartalmú alapelemeivel teljesedett ki, amely az emberi jogok elismerésének és védelmének elvével hozható szoros összefüggésbe.⁶

Az Európai Közösség mint *jogközösség jogállami ismérvei* – és magának a „rule of law” elvének integrációvonatkozott alkalmazása – az *Európai Bíróság gyakorlatában* fejlődtek ki az *általános jogelvek* elismerésével. Az általános jogelvek megismerési forrásai a tagállamok közös alkotmányos elvei és értékei, amelyek jogrendszerüket működtetik és áthatják. A jogelvek materiális csoportját az emberi jogok alkotják, formális összetevők pedig a jogalkotás és a jogalkalmazás jogállami garanciái.⁷ A joguralom tartalmi elemei – mint a közösségi jog „nem írott” forrásai – indirekt garanciaként, az esetjogon keresztül jutottak a jogközösség vérkeringésébe, és elmozdították azt abba a fejlődési irányba, amelynek eredményeként maguk is e jogrendszer közvetlen forrásaivá, normatív elemeivé válhatnak. Erre legjobb példát az alapvető jogok kodifikálását célzó uniós kísérletek szolgáltatják.⁸

B) Az Európai Bíróság szerepe

I. A bírói alapjogvédelem kiépítése⁹

Ma már közhelynek számít, hogy az emberi jogok közösségi szintű védelmének problémája az Európai Közösségeket alapító szerződések megkötése idején föl sem merült, mivel az európai integráció gazdasági folyamatként indult¹⁰, a közösségi jog pedig funkcionális jogrendszerként¹¹ született. A Közösség kompetenciáinak bővülése azonban egyrészt ahhoz vezetett, hogy hatásköröket kapott olyan területeken, amelyeket a tagállami alapjogi szabályozás is átfogott illetve érintett, másrészt – és az előbbi tényről elválaszthatatlanul – az elsődlegesség elve következtében fény derült arra, hogy a Közösség hatalmát nem korlátozzák az individuális jogok.¹² Az alkotmányjogi érvek

⁶ ESTEBAN: i.m. 176. o. Lásd még ÁDÁM Antal: Az alkotmányi értékek fejlődési irányairól. JURA 2002/1. szám 5-6. o.

⁷ Európai közjog és politika (2002) 540-541. o.

⁸ Amíg nincs primer jogi rangú alapjogi katalógusa az EU-nak, addig is az alapító szerződések negatív kompetencianormáinak tekinthetők a bírói gyakorlatban kifejlődött alapjogok. BUCHWALD: i.m. 200. o.

⁹ ILLÉSSY István: Az emberi jogok védelmének európai szintjei. In: Európai alkotmányjog – tanulmányok az európai integráció alkotmányossági kérdései köréből. Pécs, 2002. o. 60-63. o.

¹⁰ Az alapítás időszakában fennállt az a vélelem, hogy az emberi jogok biztosítása megoldható az ENSZ, illetve az Európa Tanács keretein belül. KARDOS Gábor: Az emberi jogok védelme az Európai Unió keretében. Acta Humana 1994/14. szám 31. o.

¹¹ Feladata az európai népek és államok integrálása volt, elsősorban a nemzetgazdaságok területén. A jog tehát a politikai és társadalmi átalakulás eszköze volt, nem pedig védelmi funkciót töltött be elsődlegesen. Armin von BOGDANDY: The European Union as a Human Rights Organisation? Human Rights and the Core of the European Union. CMLRev 37. 2000. 1308. o.

¹² Az elsődlegesség elvének következetes alkalmazása kollízió esetén arra kényszerítette a tagállami jogalkalmazó szerveket, hogy tegyenek félre alapjogilag orientált, magasabb védelmi szintet biztosító belső jogi szabályokat a közösségi norma kedvéért, vagyis sértsék meg az alapjogok tiszteletben tartására vonatkozó kötelességüket. Ez különösen alkotmánybírói körökben nem talált lelkes fogadtatásra. Ráadásul

mellett a tagállamok közötti politikai együttműködési formák szélesedése is indokolta az alapjogok problémájának közösségi (f)elismerését, mivel a politikai legitimitás egyik legfontosabb forrása az emberi jogok tiszteletben tartása és biztosítása.¹³

Az Európai Bíróság kezdetben tartózkodó álláspontot foglalt el, leszögezve: nem vizsgálhatja, hogy valamely közösségi aktus sérti-e a nemzeti alkotmányjogi elveket.¹⁴ A tagállami alkotmánybíróságok¹⁵ válaszként kiterjesztették hatáskörüket a közösségi jog alkotmányossági vizsgálatára, amely szemléletváltásra ösztönözte a luxemburgi testületet. Az ugyanis viszonylag gyors egymásutánban – három lépésben, öt év alatt – fejlesztette ki az európai alapjogvédelemnek azokat a jelentős elveit, amelyek az 1990-es években a primer jogban köszöntek vissza.

A Bíróság első megmozdulásként kimondta, hogy az alapvető emberi jogok a közösségi jog általános elveiben foglaltatnak és azokat védelemben részesíti.¹⁶ Második etapként megállapította, hogy az alapjogok védelmét, amelyet a tagállamok közös alkotmányos hagyományai inspirálnak, a Közösség struktúrájának és céljainak keretein belül is biztosítani kell.¹⁷ A luxemburgi testület egyrészt – az autonóm jogrendszerek elvével összhangban – nem hivatkozik közvetlenül a tagállami alkotmányokra, másrészt funkcionálisan vonja meg az alapjogvédelem határait, utalva az integrációs célokra. Nem véletlen, hogy a hangsúly a közös alkotmányos tradíciókra esik: ebből ugyanis nem következik, hogy az Európai Bíróság folyamatosan maximum-standardot köteles biztosítani¹⁸, vagy hogy konkrét (érintett) tagállami alkotmányt kell figyelembe vennie¹⁹. Végezetül a Bíróság leszögezte, hogy az alapjogok feletti örökös során köteles figyelembe venni azokat az emberi jogi tárgyú nemzetközi szerződéseket²⁰, amelyekben a tagállamok együttműködnek vagy amelyeknek aláírói.²¹

az EB korábban fejlesztette ki a közvetlen hatály (Van Gend en Loos-ügy, 1963) és az elsődlegesség (Costa v ENEL ügy, 1964) elveit, mint hogy megkezdte volna az alapjogvédelem elvének kialakítását (Stauder, 1969). Az alkotmányos hatásköreikben ekként jelentős mértékben megnyírbált tagállamoknak ezt úgy kellett volna elfogadniuk, hogy eközben a közösségi jog nélkülözze a legalapvetőbb jogalkotási és bírói garanciákat. Ebben az időszakban tehát logikus reakció és igény volt a közösségi jog felülvizsgálata a tagállami alkotmánybíróságok által. J. H. H. WEILER: Fundamental Rights and Fundamental Boundaries: on Standards and Values in the Protection of Human Rights. In: The European Union and Human Rights. Ed: Nanette A. Neuwahl – Allan Rosas. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague-Boston-London 1995. 56-57. o. Az alapul fekvő ügyek: 6/64. Costa v-ENEL [1964] ECR 585, az olasz Alkotmánybíróság 1964. II. 24-i döntése a Costa v ENEL ügyben és a német Szövetségi Alkotmánybíróság 1974. V. 29-i döntése az Internationale Handelsgesellschaft ügyben.

¹³ WELLER Mónika: Emberi jogok és európai integráció. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest 2000. 84-86. o.

¹⁴ 1/58. Storck v. Főhatóság [1959] ECR 17.

¹⁵ Lásd fent (12) illetve az értekezés VII. fejezetének C) pontját.

¹⁶ 29/69. Stauder v Ulm városa [1969] ECR 419. o.

¹⁷ 11/70. Internationale Handelsgesellschaft GmbH v Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel [1970] ECR 1125.

¹⁸ 44/79. Hauer v Land Rheinland-Pfalz [1979] ECR 3727.

¹⁹ Grogan-ügy, C-159/90. Society for the Protection of Unborn Children Ireland [1991] ECR I-4685. Lásd erről WEILER: i.m. 56-60. o.

²⁰ Az EB hivatkozott már az EJEE-re, az Európai Szociális Chartára, de a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára is. KARDOS Gábor: i.m. 33. o. Lásd még: A. ARNULL – A. DASHWOOD – M. ROSS – D. WYATT: Wyatt and Dashwood's European Union Law. Sweet & Maxwell, London 2000. 145-148. o.

²¹ 4/73. Nold v. Bizottság [1974] ECR 491.

A jogvédelmi rendszer továbbfejlesztése a közösségi *alapjogok kötelezettjeinek* enumerációjával folytatódott. A Bíróság rögzítette, hogy a védett jogokat nem csak a közösségi szerveknek, hanem a tagállamoknak és a magánszemélyeknek is tiszteletben kell tartaniuk.²² A *tagállami aktusok* két esetben vonhatók vizsgálat alá: az „agency-formula” és az „ERT-formula” alapján. Az előbbi körbe tartoznak azok a tagállami aktusok, amelyek a Közösség érdekében és/vagy felhatalmazása alapján, közösségi politika alkalmazása során kerültek megalkotásra.²³ A második esetet az alapozza meg, amikor a tagállam aktusa a piaci alapszabadságok érvényesülését akadályozza igazolható ok nélkül.²⁴ A luxemburgi alapjogvédelem tehát vissza- és becsatolódott a tagállami jogvédelembe, még ha csak korlátozott körben, a Közösség érdekeinek, céljainak és struktúrájának keretében is.

Párhuzamosan megtörtént az egyes alapjogok *nevesítése*, közösségi jogi tartalmának és korlátainak rögzítése a Bíróság esetjogában. Így védelemben részesül az egyenlő bánásmód elve, a méltányos eljáráshoz és a hatékony jogorvoslathoz való jog, a büntetőjogi rendelkezések visszaható hatályának tilalma, a magán- és családi élethez való jog, a fizikai integritáshoz való jog, az orvosi titoktartáshoz való jog, a magánlakás sérthetlenségéhez való jog, a vallásgyakorlás szabadsága, a véleménynyilvánítás szabadsága, az egyesülés szabadsága és a szakszervezeti jogok gyakorlása, a tulajdonhoz való jog, a vállalkozás (gazdasági tevékenység gyakorlásának) szabadsága és a mozgásszabadság.²⁵ A szemelvényekből kitűnik, hogy a jogok egyik része a joguralom és a jogállamiság alapelveinek tartalmát adó *eljárési alapjogok* körébe sorolható, más része az egyén *gazdasági* autonómiáját hivatott biztosítani, míg a harmadik csoportot a *személyes szabadságjogok*, vagyis az individuális autonómiát védő jogok alkotják.

A Bíróság az alapjogok védelmét *vertikálisan* – közösségi és tagállami aktusokkal szemben – és *horizontálisan* – más személyekkel szemben – biztosítja. Ez megfelel a tagállami, elsősorban a német alkotmánybíróság által támasztott elvárásoknak, valamint hozzájárul ahhoz, hogy csökkenjen az európai integrációs folyamat demokrácia-deficitje. Az esetjogi alapjogfejlesztés kétségtelenül hozzájárult a közösségi *acquis* alkotmányosodásához, megfelelően rugalmas és korszerű mechanizmust jelent, amely ugyanakkor nem korlátlan: a Bíróságot belülről kötik a közösségi célok és struktúrák, amelyekre figyelemmel kell lennie, kívülről pedig korlátozzák a tagállamok alkotmányos elvei, illetve nemzetközi szerződésai.²⁶ Azáltal, hogy a luxemburgi testület a szerződéseket „nyitott-végű alapjogi katalógusként” kezeli, elérte, hogy az emberi és polgári jogok se szoruljanak a tagállami határok közé az integrációban.²⁷ A Bíróság szerepvállalásának vitathatatlan előnyei ellenére kritikai megállapítások is érték gyakorlatát, bizonyos

²² Az EB a II. Defrenne ügyben kimondta: az a tény, hogy a Szerződés bizonyos rendelkezéseinek címzettjei a tagállamok, nem akadályozza meg, hogy e rendelkezések egyidejűleg jogokat ruházzanak azokra az egyénekre, akik érdekeltek az így meghatározott kötelezettségek teljesítésében. 43/75. Defrenne v. SA Belge de Navigation Aérienne I. [1976] ECR 471.

²³ 5/88. Wachauf v. NSZK [1989] ECR 2609. Az EB ebben az ügyben egyfelől kimondta, hogy a tagállamokat mérlegetési jog illetheti meg, amikor a közösségi előírásokat végrehajtó szabályozást megalkotják, azonban az alapvető jogokat e mérlegetési jogkör gyakorlása során is kötelesek tiszteletben tartani. Másfelől rögzítette, hogy az általa elismert alapjogok nem abszolút jellegűek, azokat társadalmi funkciójuknak megfelelően kell vizsgálni. ILLÉSSY: i.m. 61-62. o.

²⁴ C-260/89. Elliniki Radiophonia Tileorassi (ERT) [1991] ECR I-2925. Lásd WEILER: i.m. 67-69. o.

²⁵ Lásd Európai közjog és politika (2002) 591. o.

²⁶ ILLÉSSY: i.m. 62. o.

²⁷ G. F. MANCINI: Europe: The Case for Statehood. European Law Journal March 1998.30. o.

pontokon az „aktív passzivizmus” gyanújába keverve a testületet.

II. Az Európai Bíróság alapjogvédelmi doktrínájával kapcsolatos kritikák

Az Európai Bíróság alapvető jogok védelmére irányuló tevékenysége egyaránt tekinthető *egységesítő* és *megosztó* tényezőnek az európai integráció dialektikus fejlődési folyamatában.²⁸ Egységesítő, mert hozzájárult az integráció legitimitásához, materiális ismérvekkel töltve fel a közösségi joguralom elvét. Feszültséghez vezetett azonban, hogy Luxemburg a közösségi alapjogok kizárólagos öreként fogalmazta meg saját szerepkörét mind az Unió, mind a tagállamok intézkedései vonatkozásában.²⁹

- A bírói gyakorlatban kötetlenül, jogfejlesztés útján³⁰ kialakított alapjogi rendszer ugyanakkor meglehetősen kontúrtalan és gyenge lábakon áll³¹, amennyiben a nemzeti jog európai alapjogokkal való összhangjára részlegesen terjed ki, teljes egészében tehát csak a közösségi intézmények aktusainak és normáinak alapjogszerűségére vonatkozik. A bizonytalanság másik oka, hogy a közösségi jog csak a primer és a szekunder jogforrásokat rendezi hierarchikus viszonyba, de nem különböztet alkotmányos értékű és egyéb szabályok között. A differenciálatlan jogrendszerben pedig nem dönthető el egyértelműen, hogy a védelemben részesített *emberi jogok az elsődleges vagy a másodlagos joganyaghoz tartoznak-e*. Így tényleges érvényesülésük az Európai Bíróság szemléletén, nem ritkán az adott ügryhöz fűződő sajátos érdekein múlik.³²

- Az alapjogok tiszteletben tartásának „általános jogelvként való elismerése a közös alkotmányos tradíciók valamint a nemzetközi szerződések alapján” azzal is jár, hogy számos, adott tagállamban fontos és jól definiált alapjog közösségi szinten vagy alacsonyabb fokú védelemben részesül, vagy egyáltalán nem kerül elismerésre közös tagállami elvként, éppen a nemzeti standard különösen magas szintje miatt. A tagállamok szemszögéből az is előállhat, hogy az általuk kötött nemzetközi szerződés emberi jogi standardja magasabb a közösséginél, és ekkor a nemzetközi kötelezettségek közötti választás dilemmájával szembesülnek.³³

²⁸ J. H. H. WEILER: Fundamental Rights and Fundamental Boundaries: on Standards and Values in the Protection of Human Rights. In: The European Union and Human Rights. Ed: Nanette A. Neuwahl – Allan Rosas. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague-Boston-London 1995. 51. o.

²⁹ Kardos szerint: „Bármennyire is kiábrándítóan hathat tehát, de az emberi jogok közösségi védelmének doktrínáját az Európai Közösség Bírósága nem az emberi jogok érvényesítése iránti feltétlen elkötelezettségétől fűtve, hanem a közösségi jog tagállami jogok feletti szupremáciájának védelme érdekében alakította ki.” KARDOS Gábor: Fórum – Hozzászólás az Európai Alkotmányról folyó vitához. Fundamentum 2003/2. szám 80. o.

³⁰ A bírói jogfejlesztésnek is az egyik legmerészebb módját alkalmazta a luxemburgi testület, ugyanis felismerhető az analógia – mint a közösségi jog rendszerében alapjogi téren mutatkozó eredeti joghézagok kitöltésére szolgáló módszer –, azon belül is az analógia iuris segítségével hívása, hiszen analógia legis-hez primer közösségi jogalapot vajmi kevéssé találhatott volna. A bírói jogfejlesztésről lásd: VISEGRÁDY Antal: A bírói gyakorlat jogfejlesztő szerepe. KJK Kiadó, Budapest 1988. 81-125. o.

³¹ RÖBEN: Constitutionalism of Inverse Hierarchy: the Case of European Union. Jean Monnet Working Paper 8/03. New York University School of Law 2003. 25. o. Forrás: www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030801.pdf

³² Hans Heinrich RUPP: Ausschaltung des Bundesverfassungsgerichts durch den Amsterdamer Vertrag? Juristen Zeitung 1998/5. szám 215. o. Így például a korlátozott hatáskörök elvére hivatkozással vetette el az EB az EK csatlakozásának lehetőségét az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, indoklásában kissé szembekerülve saját, a közösségi jogrendszer autonómiájára vonatkozó elméletével. Lásd Opinion 2/94 (28 March 1996) Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. ECR 1996 I-01759

³³ Leonard BESSELINK: Entrapped by the Maximum Standard: On Fundamental Rights, Pluralism and

- Problémát jelent a közösségi / uniós alapjogi dogmatika fejletlensége és ennek következményeként az alapjogi kontroll szerkezetének bizonytalansága. A Bíróság gyakorlatában nem alakult ki egyértelműen az egyes jogok lényeges tartalmának mibenléte, amely elmosza a korlátozás és az indokolt beavatkozás határait. Az EB szerint a korlátozás formai feltétele a jogi alap megléte – amely nem csak primer jogi lehet, megfelelő a rendelet és az irányelv is. A tagállamokban ezzel szemben követelmény, hogy alapjog korlátozására csak törvényben kerülhet sor. Tartalmi szempontból a luxemburgi gyakorlat szerint csak legitim célból történhet a korlátozás, amely lehet közérdek vagy közösségi érdek. A tagállamok szükségességi tesztje ennél szigorúbb, körülhatároltabb. Az arányosság feltételrendszere (alkalmasság, mérték, módszer) tekintetében az EB esetjoga ugyancsak hiányos.³⁴

A körvonalazatlan és kiszámíthatatlan *közösségi alapjogvédelem* arra ösztönözte a tagállami alkotmánybíróságokat és alkotmányvédő szerveket, hogy a nemzeti standardokat e területen különleges védelemben részesítsék, vállalva a közösségi jog alkotmányossági szempontú felülvizsgálatával a luxemburgi fórum rosszállásának előidézését is.³⁵ Általános szabályként a *tagállami alkotmányvédelem* szempontjából rögzíthető, hogy az Európai Bíróság állapítja meg a közösségi jogszabály érvénytelenségét, ha az közösségi alapjogot sért, és a nemzeti alkotmánybíróság dönti el, hogy a tagállami alapjogi normákkal ellentétes-e a közösségi aktus, amelyet nyilvánvalóan nem semmisíthet ugyan meg, azonban végső soron a tagállam szempontjából konkrét ügyben alkalmazhatatlanná nyilváníthatja.³⁶ Ez az általános tétel a tagállami alkotmánybíróságoknak – az elsődlegesség elvét részlegesen respektáló – önkorlátozása mellett érvényesül: ők abból a feltételezésből indulnak ki ugyanis, hogy az Európai Bíróság az alapjogok védelmét az Unió egész területén biztosítja az egyes esetekben, és hatáskörük csak akkor éled fel, ha a tagállamban biztosított általános alapjogi standard veszélybe kerül a közösségi szintű védelem fogyatékoságai okán. Az *általános alapjogi standard* tartalma negatív értelemben azt jelenti, hogy nem zárja ki az alapjog tartalmának az EK céljaira és struktúrájára tekintettel történő értelmezését, míg pozitív megfogalmazásban akként ragadható meg, hogy az alapvető jog lényeges tartalma a Közösség felségjogaival szemben is fennáll, és az a Közösséggel szemben is védelemben részesül.³⁷

A Közösségben a bírói alapjogvédelem tehát az Európai Bíróság és a tagállami (alkotmány)bíróságok kooperációs viszonyában fejlődött, és a két rendszer kölcsönösen megtermékenyítette egymást.³⁸ A konstruktív kölcsönhatás fenntarása mellett az európai

Subsidiarity in the European Union. CMLRev 1998. 35. 633-662. o.

³⁴ Jürgen KÜHLING: Grundrechte. In: BOGDANDY (szerk.): Europäisches Verfassungsrecht. Springer Verlag, Berlin-Heidelberg 2003. 614-624. o.

³⁵ A tagállami alkotmánybírósági gyakorlatot az értekezés VII. fejezete mutatja be. Lásd még: BERKE Barna: Európai Unió, közösségi jog és nemzeti alkotmánybíráskodás. Jogállam 1996/1-2. szám

³⁶ Günter HIRSCH: Kompetenzverteilung zwischen EuGH und nationaler Gerichtsbarkeit. NVwZ 1998. Heft 9. 908. o. Ez a végletes álláspont az alapjogvédelem terén leginkább aktivista szemléletű német dogmatikát jellemzi. Nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy a közösségi jog alkalmazásának megtagadása a tagállam elleni eljárást vonja maga után az EK Sz. 226. cikke szerint.

³⁷ R. ZUCK – C. LENZ: Verfassungsrechtliche Rechtsschutz gegen Europa. Prozessuale Möglichkeiten vor den Fachgerichten und dem BVerfG gegen Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft. Neue Juristische Wochenschrift 1997. 1193. o.

³⁸ „A tagállami bíróságoknak is el kell fogadniuk, hogy alapjogvédelmi tevékenységüket többé nem gyakorolhatják elszigetelten, saját alkotmányuk védősáncai mögé húzódvá.” Siofra O’LEARY: Aspects of Relationship between Community Law and National Law. In: The European Union and Human Rights. Ed: Nanette A. Neuwahl – Allan Rosas. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague-Boston-London 1995. 49. o.

alapjogok egységes rendszerének kiépítése során fontos lenne azonban az értelmezési szintek (Luxemburg, Strasbourg és az alkotmánybíróságok) összehangolása, esetleg komplementer strukturálása, amelynek segítségével feloldhatók a felmerülő konfliktusok.³⁹

C) A primer jog és az alapjogi charta

I. Az alapító szerződések

Előjáróban megállapítható, hogy a primer jogban csak a *gazdasági integráció és a politikai unió által támasztott igényeknek, ütemezésnek megfelelő mértékben* és terjedelemben szerepelnek alapvető jogok és szabadságok, illetve garancianormák.⁴⁰ Az első szerződési rangú eredmény az *Egységes Európai Akta* elfogadása volt, amelynek preambuluma rögzítette a tagállamok elkötelezettségét alkotmányaikban, az Emberi Jogok Európai Egyezményében és az Európai Szociális Chartában elismert alapjogok mellett. A jogvédelem területén a következő fontos lépést az EUSz (6. cikk) jelentette, amely kimondja az alapvető jogok elismerésének követelményét az Emberi Jogok Európai Egyezménye, valamint a tagállamok közös alkotmányos tradíciói alapján, vagyis *kodifikálja az EB gyakorlatát*.⁴¹

A kapcsolódó *garancianormák* a szerződés-kiegészítésekkel fokozatosan jelentek meg. Az *Amszterdami Szerződés* (beiktatva az EUSz új 7. cikkét) kimondja: Az állam- és kormányfői szinten üléselő Tanács egyhangú döntésével – a tagállamok egyharmada vagy a Bizottság kezdeményezésére – megállapító határozatot hozhat, ha valamelyik tagállam súlyosan és ténylegesen megsérti a szerződésben foglalt értékeket [szabadság, demokrácia, jogállamiság, alapvető jogok tiszteletben tartása]. A döntés alapján a jogsértő megfosztható bizonyos – a szerződésből származó – jogaitól, többek között akár a Tanácsban gyakorolt szavazati jogától is. A *Nizzai Szerződés* e rendelkezést továbbfejleszti⁴²: „Amennyiben valamely tagállamban az említett alapelvek súlyos megsértésének közvetlen veszélye áll fenn, a Tanács – a tagállamok 1/3-a, az EP vagy a Bizottság indokolt indítványára, és az EP hozzájárulásával – ezt megállapíthatja és az érintett tagállamnak ajánlásokat tehet. A Tanácsnak ehhez független szakértők jelentéseit is figyelembe kell vennie. A közvetlen veszélyeztetés megállapításához a Tanács tagjai 4/5-nek egyetértő szavazata szükséges.” A *preventív eljárás* célja a *jogsértő tagállam visszatartása* a kifogásolt magatartás folytatásától. Lényeges eljárási garanciát jelent, hogy a Bíróság ellenőrzi az eljárási szabályok betartását.⁴³ A jogvédelem fejlődése, annak dinamikája feltétlenül elismerést érdemel, de nem jelenti azt, hogy az Unió az emberi jogvédő szervekkel konkurálna, mivel ez a mechanizmus az Unió és a tagállamok viszonyában működik, nem individuális jogvédelmet eredményez, és a Bíróság előbb említett hatásköre – bár az kétségtelenül eredménynek tekinthető –, csak eljárási természetű.

³⁹ Jürgen KÜHLING: Grundrechte. In: BOGDANDY (szerk.): Europäisches Verfassungsrecht. Springer Verlag, Berlin-Heidelberg 2003. 627-628. o.

⁴⁰ A fejlődés kezdetét a Tanács és a Parlament különböző, emberi jogi tárgyú nyilatkozatai jelentették. Lásd KARDOS Gábor: i.m. 42. o.

⁴¹ ILLÉSSY: i.m. 63-64. o.

⁴² Ennek indoka nem kis mértékben az Ausztriával szembeni eljárás (2000) jogalapjának hiánya volt. Lásd: SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Az Európai Unióról szóló Szerződés 7. cikke Nizza előtt és után – az Ausztriával szembeni szankciók háttere és következményei. Európai Jog 2001/3. szám 3-7. o. és HALMAI-TÓTH: Emberi jogok. Osiris, Budapest 2003. 180. o.

⁴³ SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Az Európai Unióról szóló Szerződés 7. cikke Nizza előtt és után – az Ausztriával szembeni szankciók háttere és következményei. Európai Jog 2001/3. szám 7. o.

Az alapító szerződések, bár elszórtan, de tartalmazznak individuális alapvető jogi rendelkezéseket is, ezek az ún. *sui generis uniós* alapjogok. Ide tartoznak: az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalma⁴⁴, a nemek közötti megkülönböztetés tilalma⁴⁵, továbbá a gazdasági szabadságjogok⁴⁶: az áruk szabad áramlásán keresztül a kereskedelem szabadsága, a személyek szabad áramlása (közvetetten: mozgásszabadság), a szolgáltatások és a tőke szabad áramlása (közvetetten: vállalkozás szabadsága, tulajdonhoz való jog, versenyszabadság).⁴⁷ Ezek kiegészülnek az *uniós polgári státushoz* kapcsolódó alapjogokkal: a mozgás- és letelepedés szabadságával, az európai parlamenti és helyhatósági választójoggal, a diplomáciai védelem jogával, a petíciós joggal és az ombudsmani védelemmel.⁴⁸ A *sui generis* jogok sajátossága, hogy bizonyos részük a bíróság gyakorlatában is létezik, ezek esetében a szerződési rendelkezések érvényesülést fokozó jellegűek, másik csoportjuk korábban másodlagos jogforrásban szerepelt, szerződési rangjuk a politikai egység kifejezését és az integráció polgárközeliségét segíti elő.

II. Az alapjogi charta⁴⁹

Az Alapvető Jogok Chartájának elfogadását három tényező *indokolta*. (1) Az integráció mélyülésével egyre bővült azoknak a jogi előírásoknak a köre, amelyek az egyéneket közvetlenül érintik. (2) Az integrációs szervezet fejlődése következtében funkcióit és struktúráját tekintve az államiság egyes jellemvonásait hordozta, alkotmányos alapelvekkel rendelkezett, a „demokratikus jogállamságnak” pedig feltétele, hogy alapvető jogok védelme az (alkotmányi rangú) jogalkotásban is megjelenjen. (3) Ha az alapvető jogok sérelme esetén lehetőség van arra, hogy a tagállamok bizonyos tagságból eredő jogainak gyakorlását felfüggeszessék, akkor a jogbiztonság elve szintén megköveteli a normaalkotást a védelem alá eső jogok pontos meghatározása érdekében.⁵⁰

A preambulum szerint a Charta *nem új jogokat állapít meg*, hanem egyetlen dokumentumba gyűjti össze a már létező forrásokból eredőket annak érdekében, hogy átlátható rendszert alkossanak. Nem rendelkezik jogi kötelező erővel, a Chartában foglalt rendelkezések címzettjei az uniós szervek és intézmények, a tagállamok viszont csak az Unió jogának végrehajtása során.⁵¹ Az „Alapjogi Konvent” a jogok természete szerint *hat érték mentén* osztályozta azokat. Ezek az értékek a méltóság, a szabadság, az egyenlőség, a

⁴⁴ EKSz 12. cikk

⁴⁵ EKSz 141. cikk

⁴⁶ EKSz 3. rész I. és III. cím

⁴⁷ Lásd: BLUTMAN László: Az alkotmányos és európai alapjogok viszonya. In: EU-csatlakozás és alkotmányozás. 33-34. o.

⁴⁸ EKSz 18-21. cikk

⁴⁹ A Parlament, a Tanács és a Bizottság 2000. XII. 7-én Nizzában közös ünnepélyes nyilatkozatban rögzítette az Alapvető Jogok Chartája szövegét. Lásd OJ C 364, 18 December 2000

⁵⁰ Vö. HORVÁTH Zoltán – SINKA László: Az Alapvető Jogok Kartája megszületésének fő kérdései. Európai Tükör 2001/1. szám 148. o. és WELLER Mónika: Az alapjogi karta és a polgárok Európája. Fundamentum 2000/4. szám 78. o. és ILLÉSSY: i.m. 66-68. o. A Charta kidolgozása során érvényesült először a konventmodell, széleskörű parlamenti részvételt, nyilvánosságot és magas szintű szakértelmet biztosítva.

⁵¹ Charta 51. cikk. A Charta kidolgozása során kérdésként merült fel, hogy kire legyen – akár jogilag, akár politikailag – kötelező. A tagállamok ugyanis szerették volna elkerülni, hogy a dokumentum új értékeket keletkeztetve és védve az Unió hatáskörének bővüléséhez vezessen. Vö. WELLER Mónika: Az Európai Unió Alapjogi Kartája. Acta Humana 2001. 43. szám 34. o. és ILLÉSSY: i.m. 67. o.

szolidaritás, az uniós polgárság és az igazságosság. A Charta rendelkezik a *jogvédelem szintjéről*⁵², továbbá a jogok *korlátozásának* általános feltételeiről.⁵³

Az Alapjogi Chartával kapcsolatos legfontosabb megválaszolendő kérdés az, hogy mi lesz annak jövőbeli szerepe: marad intézményközi megállapodás, vagy formálisan is a primer jogba kerül. A politikai törekvések előirányozták az utóbbi lehetőséget, és az Alkotmányozó Konvent mandátumába foglalták a Charta jogi státusának rendezését.⁵⁴ Addig is az Európai Bíróság(ok) gyakorlatában fontos hivatkozási pont lehet, az ez idáig „lebegő” közösségi alapjogi dogmatika lehorgonyzását előmozdíthatja, illetve bizonyos jogok tekintetében megismerési, értelmezési forrásként szerepelhet. A közösségi intézmények szempontjából pedig – elsősorban jogalkotó tevékenységük során – önkorlátozó tényezőként értékelhető.⁵⁵

III. Az európai alapjogok kötelezettjei

Megállapítható, hogy az uniós alapjogok jogforrási szempontból trichotóm rendszert alkotnak: az első réteget a „bírói alapjogok” jelentik, a második csoportot az alapító szerződésekben foglalt „sui generis” jogok alkotják, és a harmadik körbe a jogi kötelező erővel nem rendelkező Chartába foglalt jogok tartoznak.⁵⁶ A normák differenciált jogi státusa miatt érdemes összefoglalni a kötelezettek körét.⁵⁷ Az unióban kifejlődött alapjogok elsődleges kötelezettjei az EU és az EK intézményei, illetve szervei, de mellettük számításba jöhetnek a tagállamok, illetve a magánszemélyek is.⁵⁸

Horizontálisan, vagyis az *EU és EK szervei* esetében a kötöttség mind az absztrakt, mint a konkrét közösségi cselekményekre (aktusokra) vonatkozik az első két jogforrási szint tekintetében, amelynek jogi alapja az EUSz. 6. cikk 2. bekezdése. A Charta belső kötöttséget jelent az intézmények számára⁵⁹, illetve a Bíróság gyakorlatában érvényesülhet.

⁵² Az 53. cikkely rögzíti, hogy a Karta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az korlátozza vagy csorbítja azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket az Unió joga, a nemzetközi jog, azok a nemzetközi kötelezettségek, amelyeknek az Unió vagy a tagállamok részesei, illetve a tagállami alkotmányok elismernek.

⁵³ Az 52. cikkely szerint a korlátozást törvényben kell előírni és tiszteletben kell tartani az adott jog lényegi tartalmát. A korlátozásra az arányosság elvének megfelelően kerülhet sor, vagyis szükségesnek kell lennie és csak az Unió által elismert általános érdekeknek megfelelő célok elérését, vagy mások jogainak védelmét kell szolgálnia. Ha a Charta által szabályozott jog az alapító szerződésekből, illetve az EJE-ből ered, gyakorlására és korlátozására ez utóbbiak szabályai irányadók.

⁵⁴ SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Gondolatok az Európai Unió alapjogi rendszerének metamorfózisáról. Európai Jog 2003/2. szám 9. o.: Az alapjogvédelem és az alkotmányozás összekapcsolása szükségszerű, mivel az „alapjogok védelme jelenleg az Európai Unió egyik legfontosabb legitimációs kérdése”.

⁵⁵ SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Az Európai Unió közjogi alapjai. I. kötet. Dialóg-Campus Kiadó, Pécs 2003. 250-253. o. „A Chartában rögzített jogokat nem lehet konzekvenciák nélküli, pusztán erkölcsi normák felsorolásának tekinteni.” (252. o.) „Az Európai Bizottság ... jelezte, hogy ténylegesen a Chartában foglaltakhoz kívánja igazítani tevékenységét.” (253. o.) A Charta jogalkalmazásban való figyelembe vételének bizonyítéka, hogy arra a főügyészek már több alkalommal hivatkoztak javaslataik indokolásában.

⁵⁶ Lásd a fejezet végén található táblázatot! Lásd még: BLUTMAN László: Az alkotmányos és európai alapjogok viszonya. In: EU-csatlakozás és alkotmányozás. 32-33. o.

⁵⁷ Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a tagállami igazságszolgáltató szervek alapjogi bíráskodásának spektruma az uniós alapjogok gazdagodásával egyre szélesebb. BLUTMAN: i.m. 37. o.

⁵⁸ Jürgen KÜHLING: Grundrechte. In: BOGDANDY (szerk.): Europäisches Verfassungsrecht. Springer Verlag, Berlin-Heidelberg 2003. 605. o.

⁵⁹ Mivel a három főszerv intézményközi megállapodása, kifelé ható jogi kötelezettség nem keletkezik belőle. SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Az Európai Unió közjogi alapjai. I. kötet. Dialóg-Campus Kiadó, Pécs 2003.

A tagállamok kötelezett minősége jelenti az uniós alapjogok vertikális kiterjedését. A „bírói alapjogok” az agency- és az ERT-formula szerint kötik a tagállamokat.⁶⁰ A közösségi jog terjedelmének növekedése miatt a tagállamok ellenőrzése így igen széles körű. A megoldás vitatható azonban az irányelvek esetében, amelyek kötelező elemeire a közösségi kontroll vonatkozik, a tagállam számára mozgásteret hagyó részeire viszont a nemzeti standard. Igaz, hogy az irányelv mérlegelési lehetőséget enged az államnak, akár alapjogi tekintetben is, mégis itt az irányelv által meghatározott állami aktusokról van szó, ezek tehát a közösségi jog által indított aktusok, vagyis a Közösség szándéka és közrehatása nélkül itt általában nem jöhetne létre alapjogokat veszélyeztető helyzet.⁶¹ A Charta jogi kötőerejének értelmezése az EB kizárólagos hatáskörébe tartozik⁶², és azt a testület a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak bizonyítékaként fogja fel.⁶³ Amennyiben a Charta nem kerül a primer jogba, elképzelhető, hogy a bírói alapjogokhoz hasonlóan válik normatívvá. A *sui generis* alapjogok közvetlenül kötelezik a tagállamokat.

A magánszemélyek vonatkozásában az alapjogok az ún. (közvetett) horizontális hatáson (Drittwirkung)⁶⁴ keresztül érvényesülhetnek tagállamokban, amelynek alapja az állam objektív védelmi kötelezettsége. Felmerül, lehet-e az Uniónak ilyen objektív intézményvédelmi kötelezettsége, annak ellenére, hogy nincs általános személyi felségjoga, sem kifejezett kompetenciája az átfogó védelemre. Megkockáztatható, hogy az érvek ellenére figyelembe vehető a védelmi kötelezettség a közösségi jog alkalmazásánál, bár erre igény nem alapozható a fejlődés jelenlegi fokán.⁶⁵

D) Az alapjogvédelem fejlesztési irányai

Az uniós alapjogvédelem további fejlesztési irányai az európai alkotmányozás folyamatában körvonalazódnak.⁶⁶ Az Alkotmányozó Gyűlés II. Munkacsoportja⁶⁷ két – a jogtudomány által már több alkalommal jelzett – kutatási irányt tartott szem előtt. Egyrészt az Alapjogi Charta kötelező jogi erővel való felruházását az Alkotmányt létrehozó Szerződés szövegébe való inkorporálás útján, másrészt az EU csatlakozásának lehetőségét az EJEE-hez. Kiegészítő kérdésként foglalkozott az Európai Bíróság által kifejtendő egyéni alapjogvédelem problémájával is. A Munkacsoport megállapításából a következő lényeges elemek szűrhetők le, amelyek egyben a Konvent tagjainak politikai szándékait is jelzik.⁶⁸

247. o.

⁶⁰ Az EB ítélezési gyakorlata háttérben az a megfontolás áll, hogy sem a tagállamok aktusainak teljes alapjogi ellenőrzése, sem ezen ellenőrzés teljes elutasítása nem érvényesülhet. Ezért került sor a korábban már ismertetett formulák bevezetésére. Jürgen KÜHLING: i.m. 607. o.

⁶¹ Ezért az irányelv szabadon alakítható részénél is érvényesülnie kellene az uniós alapjogoknak, mert csak így biztosítható egységes uniós minimál-standard. Jürgen KÜHLING: i.m. 608. o.

⁶² Charta 51. cikk első mondat.

⁶³ Jégo-Quéré ügy, T-177/01 ECR [2002] II-2365, Idézi: SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Az Európai Unió közbiztonsági alapjai. I. kötet. Dialóg-Campus Kiadó, Pécs 2003. 252. o.

⁶⁴ Az alapjogokból kibonthatók az állami (objektív intézmény)védelmi kötelezettségek is, melyek adott esetben bíróság előtt érvényesíthető védelmet biztosító jogokká sűrűsödhetnek. A hatalmi védelmi kötelezettségek aktiválhatók magánszemélyek cselekményeivel szemben is, anélkül azonban, hogy a magánszemélyeket az alapjogok kötelezettjeinek tekintenénk. Jürgen KÜHLING: i.m. 602. o.

⁶⁵ Jürgen KÜHLING: i.m. 603. o.

⁶⁶ CONV 354/02 Final Report of Working Group II. Brüsszel, 2002. október 22.

⁶⁷ A mandátum alapjairól és a közvetlen előzményekről lásd: SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Gondolatok az Európai Unió alapjogi rendszerének metamorfózisáról. Európai Jog 2003/2. szám 10. o.

⁶⁸ A munkacsoport eredményeinek elemzését lásd még: SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Gondolatok az Európai

I. A Konvent javaslatai

1. Az alapvető jogokat központi elemként szükséges elhelyezni az Unió alkotmányos keretrendjében. A Charta szövege bizonyos jogi és technikai aspektusok tekintetében további pontosítást igényel a normatív erő biztosítása érdekében és a jogbiztonság garantálása okán. A *jogi jelleg* biztosításának egyértelmű módja, ha a Charta az *Alkotmányt létrehozó Szerződés* elején helyezkedik el, és annak önálló *fejezetét* képezi. Áttételesebb hatást eredményez a *jegyzőkönyvbe* foglalás, amelyre a szerződési szövegben rövid utalás található. A kötelező erő minimum-szintjét az a megoldás jelenti, ha a Charta önálló dokumentum marad, és jogi jellegét csupán az Alkotmányról szóló Szerződés *utaló szabályán* keresztül nyeri el.⁶⁹ Az inkorporáláshoz semmiképpen nincs szükség a szöveg tartalmi módosítására, mivel azt a korábbi, emberi jogi szakértőkben bővelkedő konvent konszenzussal fogadta el, csupán olyan jogtechnikai változtatások indokoltak, amelyek az Alkotmányt létrehozó Szerződés szerkesztési koncepciójával összefüggésben merülnek fel. A Charta jogi kötelező erejének biztosítása *nem jelent változást az Unió és a tagállamok közötti hatáskör-megosztás szempontjából*. Ez egyrészt a Charta 51. cikkében rögzített védelmi szintre vonatkozó garanciákból következik, másrészt az Európai Bíróság azon megállapításából, hogy az Unió által biztosított alapjogvédelemnek nem lehet olyan hatása, amely az alapító szerződésekben rögzített hatáskörök kiterjesztéséhez vezetne.⁷⁰ E követelményeknek az sem mond ellent, hogy a Chartában rögzített alapvető jogok esetenként olyan területekre vonatkoznak, amelyeken az Uniónak egyáltalán nincs hatásköre. Ugyanis a korlátozott hatáskörökben eljáró intézményeknek minden tevékenységük és aktusuk során az alapjogok összességét kell tiszteletben tartaniuk. A Charta messzemenően figyelembe veszi a szubszidiaritás megvalósítását, mivel számos utalást tartalmaz a tagállami jogra és gyakorlatra, továbbá mivel elsődleges címzettjei az európai intézmények – a tagállamok csak annyiban, amennyiben az Unió jogát alkalmazzák. Megjegyzendő azonban, hogy a tagállami alkotmányos tradíciókból építkező bírói esetjog beépült a Chartába, így az lényeges eltérést nem mutat a tagállamok alapjogi rendszeréhez képest.⁷¹

2. Ami az *EJEE és a Charta kapcsolatát* illeti, ebből a szempontból kiemelkedő jelentősége van az utóbbi dokumentum értelmezési összhangra utaló rendelkezésének.⁷² Az azonos tartalom és terjedelem követelményétől csak pozitív irányban lehet eltérni: amennyiben az uniós *acquis* magasabb védelmi szintet garantál. Az *Alkotmányt létrehozó Szerződésben* kell rögzíteni azt a *felhatalmazást*, amely lehetővé teszi az Unió csatlakozását az EJEE-hez. Maga a csatlakozás az Európai Tanács hatáskörébe tartozó politikai kérdés, és egyhangúságot igényel a feltételek és a fenntartások vonatkozásában. Az EJEE elfogadása mellett *több politikai és jogi érv* sorakoztatható fel. (1) Az Unió, amely a Chartán keresztül kifejezésre juttatja alapvető értékrendjét, a csatlakozással

Unió alapjogi rendszerének metamorfózisáról. Európai Jog 2003/2. szám 14-15. o.

⁶⁹ A Munkacsoport tagjainak többsége az első megoldást javasolta.

⁷⁰ C-249/96 Grant, 1998 ECR I-621. par. 45.

⁷¹ BLUTMAN László: Az alkotmányos és európai alapjogok viszonya. In: EU-csatlakozás és alkotmányozás. 38. o.

⁷² Amennyiben a Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek az EJEE-ben biztosított jogoknak felelnek meg, akkor ezeknek a jogoknak a tartalma és hatóköre azonos azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek. A Chartát nem szabad úgy értelmezni, mint amely szűkíti, vagy hátrányosan érinti ... az EJEE-ben és a tagállamok alkotmányaiban saját alkalmazási területükre elfogadott jogokat. Charta 52. cikkely 3. és 53. cikkely.

politikailag igazolná annak koherens voltát a tágabb értelemben felfogott európai jogvédelmi rendszerrel. (2) Az egyének az Unió aktusaival szemben is ugyanolyan alapjogvédelemben részesülnének, mint a tagállami aktusokkal szemben, amelyet különösen az indokol, hogy a tagállamok számos hatáskört ruháztak át az integrációra. (3) A csatlakozás harmóniát teremtene a strasbourgi és a luxemburgi bírói fórumok alapjogi tárgyú esetjogi gyakorlatában. Ez nem jelentené a közösségi jog autonómiájának és az Európai Bíróság hatásköreinek sérelmét, sem azt, hogy hierarchikus viszony keletkezne a bíróságok között, mivel továbbra is a luxemburgi testület maradna a közösségi jogrend legfőbb bírói fóruma, és az Emberi Jogok Európai Bírósága speciális bíróságként egyfajta külső kontrollt gyakorolna az Unió EJEE-ből adódó nemzetközi kötelességeinek teljesítése fölött. Strasbourg viszonya Luxemburghoz tehát ugyanaz lehetne, mint jelenleg a tagállami alkotmánybíróságokhoz, illetve legfelsőbb bíróságokhoz. (4) A közvetlen kapcsolaton túlmenően az is lehetővé válna, hogy a strasbourgi testület előtt folyó, a közösségi joggal indirekt kapcsolatban álló, vagyis a tagállamok közösségi kötelezettségei teljesítésével összefüggő ügyekben az Unió félként szerepeljen a bíróság eljárásában.

Megállapítható, hogy a Charta jogi kötelező erejének biztosítása és az EJEE-hez történő csatlakozás *nem egymás alternatívái, sokkal inkább egymást kiegészítő mechanizmusok*, amelyek együttesen teszik teljessé a közösségi, és integráltabbá az európai szintű alapjogvédelmi rendszert.⁷³ A csatlakozás nem érintené az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztást, nem járna a közösségi hatáskörök kiterjesztésével, és nem változtatná meg a tagállamok EJEE-hez való viszonyát sem, mivel ezeket külön garanciák szolgálják a tervezet egyéb rendelkezéseiben.⁷⁴ Az Unió nem válna az Európa Tanács tagjává, sem a rendszer politikai aktorává, mivel csak az EJEE-nek lenne részese és csak korlátozott kompetenciái tekintetében. A strasbourgi ítélkező szervbe az Unió részéről delegált tag a közösségi jogi kérdést felvető ügyekben szükséges szakértelmet biztosítaná.

3. E két kérdéstől függetlenül, vagy azzal együtt megfontolandó az *EB hatáskörének reformja* is a hatékonyabb alapjogvédelem érdekében. Az EK Sz 230 cikk (4) szerint egyéni keresetek „közvetlen és személyes” érintettség feltételével nyújthatók be, ami problémát jelenthet az önvégrehajtó, és az egyénekre nézve közvetlenül kötelezettséget keletkeztető közösségi szabályok esetében. A közösségi jogvédelmi rendszer reformja természetesen bizonyos mértékben módosítaná az európai és a nemzeti bírói fórumok közötti munkamegosztást, ezért a reform megoldható úgy is, hogy a tagállamok oldalán jelenne meg kötelességként az uniós jogból eredő alanyi jogok hatékony védelméről való gondoskodás.⁷⁵

II. Nyitott kérdések

A Konvent Munkacsoportjának jelentéséből az tűnik ki, hogy az EJEE-hez való csatlakozás problémamentesen kivitelezhető, szinte technikai kérdés, és feltétlenül üdvöztető megoldás.

Megfontolandó azonban, hogy a hierarchikus viszony keletkezésének tagadása, azaz emberi jogi kérdésekben a Strasbourgi Bíróság végső fórumként való elismerésének

⁷³ ILLÉSSY: i.m. 70-71. o.

⁷⁴ SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Az Európai Unió közjogi alapjai. I. kötet. Dialóg-Campus Kiadó, Pécs 2003. 253-254. o.

⁷⁵ Lásd az Európai Bíróság 2002. július 25-ei ítéletét, C-50/00 P, UPA paras 41, 42. Az ASZT ezt a megoldást választotta, lásd 28. cikk (1) bek. 3. mondatát

kizárása nem oldja meg a tagállamoknak a nemzetközi / nemzetek feletti kötelezettségeik közötti választás kényszerével kapcsolatos dilemmáit. Az Alkotmányt létrehozó Szerződés tervezete elismeri az EJEE elsődlegességét, illetve előírja az alapjogi tárgyú nemzeti jogszabályok és gyakorlat figyelembe vételének köteleességét is, de nem foglal egyértelműen állást a strasbourgi jogvédelmi mechanizmus alapján kialakult gyakorlatot illetően.⁷⁶ Az EJEB magasabb szintű, extern kontrollt megvalósító fórumként való elismerése több oldalról is alátámasztható. Egyfelől valamennyi tagállam elismeri a strasbourgi joghatóságot, ezért nem indokolt, hogy a belőlük szerveződő szupranacionális entitás ez alól kivonja magát. Másfelől az EJEB gyakorlatában már leszögezte: a részes államok ugyan korlátozhatják szuverenitásukat más nemzetközi szervezet javára, ezzel együtt azonban az EJEE-ben szereplő jogokat továbbra is biztosítaniuk kell. Az EU tagállamai együttesen is, tárgyi okból felelősek az EJEE betartásáért.⁷⁷

Kissé túlzó optimizmusnak tűnik az is, hogy a bírói fórumok alapjog-értelmezési gyakorlata harmóniába kerül – ez a kedvező eredmény több évtizedes praxist követően mutatkozhat meg. Az Unió – tekintettel célrendszerére, bírósági munkaterhére, és arra, hogy az uniós alanyi jogok érvényesíthetőségének biztosítását inkább tagállamaitól várja, mintsem szélesítené az egyéni keresetindítás lehetőségét a luxemburgi fórum előtt – vélhetően nem képes olyan hatékony individuális jogvédelmi mechanizmus biztosítására, mint amelyet az egyének az EJEE mechanizmusa keretében élveznek.

Végül az sem elhanyagolható, hogy az EJEE az Európa Tanács tagjai számára áll nyitva aláírásra⁷⁸, vagyis ha az Unió valóban nem kíván az ET tagjává válni, akkor nem elegendő uniós jogi felhatalmazás, hanem az EJEE módosítása is szükséges a csatlakozáshoz.

Az Unió „alkotmányozási folyamatának” azzal kellett szembesülnie egyfelől, hogy a kompetenciáinak további bővítése a lehetséges alapjogi súrlódási felületeket is megsokszorozza. Másfelől a közösségi jogalkotási eljárás változásai, a többségi elv kiterjesztése megnehezíti a tagállami alapjogi standardok bevitelét a közösségi jogba. Az Alapjogi Charta megszületésének idején úgy tűnt, hogy a dokumentum az Unió és a közösségi jogrendszer tartalmi átalakulásának kezdetét jelenti, a közösségi jog védelmi funkcióját helyezi előtérbe, és a technokratikus integrációs célokat humanisztikus szemlélettel egészíti ki.⁷⁹

A Charta azonban az európai alkotmányról folyó vitában egyre inkább *háttérbe szorult*. Ez több tekintetben is észrevehető. Először is a Chartát pusztán az *alkotmánytervezet részének* tekintik.⁸⁰ Másrészt felmerül az uniós, illetve a közösségi szervek tevékenységének ellenőrzése az uniós vagy közösségi alapjogok fényében, amellyel szemben követelmény a fokozatos erősítés. Ebből a szempontból az alkotmánytervezet továbbra is *előtérbe helyezi az integrációs cél teljesítését*, függetlenül attól, hogy az mekkora átalakulásokat eredményez a tagállamok jogában, illetve mennyiben gyakorol negatív hatást az

⁷⁶ ASZT II-52. cikk

⁷⁷ Lásd az EJEB *Matthews v. the United Kingdom* ügyben 1999 február 18-án hozott ítéletét (No. 24833/94). Lásd továbbá a *Senator Lines v. 15 EU Member States* ügyet (56672/2000 számú kereset), amelyben a felperes másodlagos közösségi jogi normákat támad azon a címen, hogy sértik az EJEE 6. cikkében biztosított jogát.

⁷⁸ EJEE 59. cikk 1. pont

⁷⁹ BOGDANDY: *The European Union as a Human Rights Organisation? Human Rights and the Core of the European Union*. CMLRev 37. 2000. 1307-1308. o.

⁸⁰ A tervezet elutasítása esetén a Charta jogi státusa sem rendeződik, noha azt a strukturális és politikai reformoktól elválasztva kellene kezelni.

alapjogilag releváns területekre.⁸¹ Az integrációs célok és az alapjogok figyelembe vétele közötti konfliktus feloldása uniós szinten a közösségi alapjogok kiépítésével lehetséges. Érdeemes lenne az eddigi relációt megfordítani, és az integrációs célokat értelmezni a közösségi alapjogok keretei között, nem pedig fordítva. Az uniós alapjogvédelem továbbfejlesztése és stabilizálása azért is égetően szükséges, mert az integrációs folyamat az alapjogilag különösen érzékeny területeken⁸² újszerű veszélyeztető helyzeteket teremthet.⁸³ Az individuális szabadság fokozottabb védelme mellett az uniós alapjogok fejlesztésének másik iránya a szociális érzékenység, a szolidaritás és a társadalmi igazságosság értékei mentén körvonalazódhat. Az eltérő vagy hátrányos helyzetű egyének és közösségek (kisebbségek) alapjogainak meghatározása és fokozottabb védelme az Unió emberközpontú, polgárközeli jellegét és Európa szociális kohézióját fokozná.⁸⁴

1. számú táblázat*

AZ „UNIÓS” ALAPJOGVÉDELMI RENDSZER

AZ ALAPJOG FORRÁSA	KÖTELEZETTEK	VÉDELMI SZINT	VÉDELEM
EB esetjoga „bírói alapjog”	- EK / EU szervei, általános - tagállam, részleges Wachauf, ERT	- Stauder, IHgSch, Nold: <i>általános elv</i> - közös alkotmányos tradíciók - NK szerződések	Európai Bíróság + (standard-kontroll: alkotmánybíróság)
Primer jog „sui generis alapjog”	- EK / EU szervei, általános - tagállam, általános - esetleg Drittwirkung	EUSz 6. cikk (2)	- Európai Bíróság - tagállami bíróságok
EU Alapvető Jogok Chartája (2000)	- EK /EU szervei, önkorlátozásként - tagállamok – mint a közös tradíciók bizonyítéka (EB) - célzott kör: 51. cikk	Charta 53. cikk	- Európai Bíróság megismerési forrásként

⁸¹ Ellenreakcióként ismét várható a tagállamokban az alkotmánybírói kontroll iránti igény fokozódása.

⁸² Például a rendőri együttműködés kiterjesztése, európai büntetőjog körvonalazódása.

⁸³ Lásd KÜHLING. i.m. 583-584. o.

⁸⁴ ÁDÁM Antal: Kérdések és válaszok a filozófiában. JURA 2003/1. szám 24-25. o.

* A szerző saját szerkesztése.

III. FEJEZET

A HATALOMMEGOSZTÁS

A) A hatalommegosztás elve és az integráció államtani sajátosságai

I. A hatalommegosztás elve

A hatalommegosztás elve klasszikus, alkotmánytani értelemben a jogállamiság szempontjából az egyik legfontosabb szervezeti elem. A hatalommegosztás rendkívül tág kategória, és korunkban több dimenzióban valósul meg.¹ A *horizontális* hatalommegosztás, vagyis az államhatalmi ágak elválasztása az állami szuverenitás, a főhatalom legjelentősebb szerepköreinek szervezeti, hatásköri és működési elkülönítését jelenti. Lényege a hatalomkoncentráció megelőzése, a központok kölcsönös korlátozása, egyensúlyozása és normalizált együttműködése.² A hatalom normalizált elkülönítése és szétválasztása egyszerre szolgál az egyes szervek ellenőrzésére és arra, hogy a különböző jellegű állami döntéseket azok a szervek hozzák meg, amelyek erre a legjobb feltételekkel rendelkeznek. Az optimális allokáció az állami funkciók változásával és sokasodásával együtt folyamatosan módosult, új államhatalmi ágak megjelenéséhez vezetett. *Emberi jogi* vetületét tekintve a hatalommegosztás lényege az államhatalom materiális korlátozása, mivel a pozitív jog által biztosított, erkölcsi bázisú alapjogi rend védelmét a harmadik hatalmi ág, a független bírászkodás látja el, a törvényhozó és végrehajtó hatalmak kontrolljaként.³ *Vertikális* síkon – bizonyos területi egységek vagy testületek közötti hatalmi felosztottságként – az elv vonatkozik a nemzetközi szervezetek és az abban résztvevő államok viszonyára is.⁴ A *konstitucionális* hatalommegosztás pedig az alkotmány primátusából indul ki, megkülönböztetve az alkotmányozó mint konstituáló hatalmat az egyéb, konstituált hatalmaktól (alkotmánymódosító, törvényhozó, végrehajtó, bírói stb. hatalmak). Így az államhatalmat gyakorló szervek által elkövetett eseteleges alkotmányértétek egyértelműen felismerhetők és szankcionálhatók, továbbá biztosítható az alkotmányos berendezkedés folytonossága tartalmi és eljárási szempontból. Az alkotmány – amely a jogforrási hierarchia csúcsán áll – hagyományosan nem engedi meg az azonos hierarchiai fokon álló normák konkurálását.⁵

II. Az integráció szupranacionalitása

Az Európai Közösség/Unió és a közösségi jog a hatalommegosztás vázolt rendszerét több ponton érinti. Módosítja a tagállamok horizontális hatalmi allokációját a *végrehajtó hatalom (kormány) előtérbe helyezésével*, amelynek korrelátumaként meg kell találni a szükséges ellensúlyokat nemzeti szinten (fokozott parlamenti ellenőrzés, bírói kontroll). Maga az integrációs szervezet is *intézményei között felosztva* gyakorolja a tagállamok által ráruházott „hatalmat”, amely korlátozott, *vertikálisan is elhatárolt* a tagállami hatalomtól. Az integrációban való részvétel és együttműködés pedig a tagállami *alkotmányozó hatalom*

¹ Vö. PETRÉTEI József: Jogállam és hatalommegosztás. In: Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből, Szerk.: Kiss László, Pécs 1996. 24-31. o.

² Vö. ÁDÁM Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás, Osiris Kiadó, Budapest 1998. 143-144. o.

³ Paul KIRCHHOF: The Balance of Powers Between National and European Institutions. *European Law Journal*, Vol. 5, No. 3. September 1999. 232. o.

⁴ PETRÉTEI: i.m. 26-27. o.

⁵ P. KIRCHHOF: i.m. 231. o.

számára jelent korlátot, és a közösségi jog elsődlegességi igénye az azonos fokú konkuráló normák problémáját vetheti fel.

Az összefüggések tisztázása érdekében célszerűnek tűnik elvégezni az Európai Közösség/Unió *államtani szempontú vizsgálatát*. A Közösség és az Unió nem azonosítható az államiság egyetlen formájával sem, de eltér a hagyományos nemzetközi szervezetektől is.⁶ Ehelyett az integráció folyamatában álló sajátos jellegű – nemzetek feletti – közösség, amelyre a tagállamok olyan egyedileg meghatározott felségjogokat ruháznak át, amelyek tradicionálisan az állami szuverenitás körébe tartoztak. Fontos jellemző a hatáskör-átruházás mértéke és intenzitása, amely sajátos „közösségi hatalom” kialakítását körvonalazza.⁷

A Közösség/Unió *szupranacionalitása* relatív kompetencia-gazdagságával függ össze.⁸ E nemzetfelettség elemeit a következő összetevők alkotják. (1) Az Unió *felsőterületei* egyre szélesebbé válnak: kezdetben a tagállamok a gazdasági közjogokat adták át, majd bővült külpolitikai és belpolitikai jogosítványokkal is, és a közös politikákon keresztül az Unió mind több, korábban tisztán állami feladatterületet „európaizál”. (2) Az Unió elkötelezett a közös *politikai alapértékek* mellett: mint politikai entitás a tagállamok alkotmányos tradícióira támaszkodik e téren. (3) Az EK/EU intenzív és *autonóm jogalkotási hatalommal* rendelkezik: a közösségi jog feltétlen elsődlegességében félreérthetetlenül kifejeződik a „közösségi hatalom” bizonyos függetlenségének az igénye. (4) Az *intézmények önállóak*: alapvető feladatuk közös európai érdekek felismerése, és közös akarat kialakítása. (5) Az Unió *pénzügyi szempontból* önálló: saját bevételekkel rendelkezik. (6) Átfogó *jogvédelmi rendszer* került kiépítésre: a közösségi jog címzettjei (tagállamok, egyének, vállalatok) a nemzeti és a közösségi bírói szervekhez fordulhatnak, és ez egyben a közösségi hatalom döntéseinek érvényre juttatását is garantálja. (7) Az Unió *tartós és nem lezárt rendszer*: a szerződések – a nemzeti alkotmányokhoz hasonlóan – „korlátlan időre” szólnak, és a szervezet számára folyamatos fejlődési irányt határoznak meg.⁹

Az értekezés első fejezetében körvonalazott integrációs föderalizmus kategória és a szupranacionális elemek azonban *nem* jelentik azt, hogy a Közösség/Unió egészében *preföderális állam* lenne.¹⁰ Ezt a megállapítást több érv támasztja alá: (1) Az Uniónak

⁶ Nemcsak az Unió államtani jellege, hanem államalakításának szükségessége is vitatott. A vitához lásd: MANCINI: Europe: The Case for Statehood. European Law Journal March 1998. és WEILER: Europe: The Case Against the Case for Statehood. European Law Journal March 1998. Weiler szerint a Közösség / Unió egyedülálló politikai struktúra és folyamat, amely egyidejűleg hivatott megőrizni és agyonnyomni az európai államokat. Olyan egyedülálló és precedens nélküli politikai berendezkedés, amelyet „gyűlöletes dolog lenne állammá alakítani”. (62. o.)

⁷ G. C. R. IGLESIAS: Zur Verfassung der Europäischen Gemeinschaft. EuGRZ 1996. 126. o.

⁸ A szupranacionalitás strukturális értelemben a nem nemzetileg elkötelezett, hanem nemzetek felett álló, speciálisan kiválasztott szakemberek vezetésével működő szervek és hivatalok rendszere, funkcionálisan pedig e szervek, hivatalok által gyakorolt, az egyes államok szuverenitásának korlátozásából adódó, önálló feladatellátást szolgáló vagy ellenőrző, garanciális jellegű hatásköröket jelent. Fenomenológiai szempontból: az alkalmazkodás kumulatív mintája, amelyben a résztvevők a közös érdekeket minőségileg magasabb szintre juttató kompromisszumok elérésére törekszenek. Vö. J. H. H. WEILER: Transformation of Europe. Yale LJ 1991. 2405. o.

⁹ Vö. T. OPPERMANN: Europarecht. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1999. 336-338. o. Kivételt képez ez alól a Párizsi Szerződés (ESZAK), amelynek hatályát 50 évben állapították meg a tagállamok, és 2002. július 7-én jár le (ESZAK Szerződés 97. cikk).

¹⁰ Az Unió létrejöttét követően az integrációs szervezet államtani meghatározása megújuló szakirodalmi viták tárgya volt. A jogtudományi érvelésből a német szövetségi Alkotmánybíróság is kivette részét, és leszögezte,

nincsen átfogó területi felségjoga, korlátlan rendelkezési főhatalma, a neki átadott korlátozott, egyedi hatásköröket a szerződések területi hatálya körében csak egyes ügyek tekintetében gyakorolhatja. (2) Az Uniónak átfogó személyi felségjoga sincs, mivel az uniós polgárság másodlagos, a tagállami állampolgárság közvetíti azt. (3) A közösségi hatalom korlátozott, amely különösen a jogalkotási hatalmat uraló elvben fejeződik ki¹¹, továbbá az EK/EU nem rendelkezik hatáskör alapítására szolgáló általános felhatalmazással (kompetencia-kompetencia), amelynek az a következménye, hogy a felségjogok pótlólagos átruházására, és a tagállamok szerződés-kiegészítésben való közreműködésére utalt.¹² Az intenzív és széleskörű hatáskör-átruházás eredményeképpen azonban a közösségi hatalom kifejeződést nyert *a közösségi jogban*, amely önálló, sui generis, szupranacionális jogrendszeré vált.

A nemzetek feletti közösségi jog magában foglalja a nemzetközi jog bizonyos elveit, és nemcsak az államok egymás közti, hanem az egyének „inter se” és az állammal szembeni viszonyait is szabályozza. A közösségi jog köré rakódó Európa-jog részét képezik a tagállamokban egymástól függetlenül kialakult közös elvek és értékek is.¹³ A közösségi jogrendszer létezésének és működésének az az alapja, hogy a tagállamok jogrendszereiket a közösségi intézmények által alkotott joganyaghoz igazítják. A jogközelítést és a jogharmonizációt sajátos elvek könnyítik meg és biztosítják. A *közvetlen hatály* elve alapján a közösségi jog transzformáció nélkül válik a belső jog részévé, a *közvetlen alkalmazhatóság* pedig azzal jár, hogy a közösségi jogra a magánszemélyek nemzeti bíróság előtt hivatkozhatnak, és kérhetik, hogy a nemzeti bíróság ítéletét a közösségi jogra, és a közösségi jog alapján értelmezett nemzeti jogra tekintettel hozza meg. A közösségi jog *elsődlegességének* hatására a tagállami bíróságnak a közösségi joggal ellentétes nemzeti jog alkalmazását mellőznie kell. Az *előfoglalás* elve szerint a tagállami jogalkotó a közösségi jog által szabályozott területen nem alkothat normát, még támogató, kiegészítő jelleggel sem. Az említett elvek elősegítik a közösségi jog hatékony alkalmazását, valamint befolyásolják az EK/EU és a tagállamok viszonyában megvalósuló alkotmányos hatáskörmegosztást.¹⁴

hogy az Unió nem érte el az államiság fejlődési fokozatát, sem nem állam, sem nem szövetségi állam. A szóba jöhető kategóriák közül az „államtársulás” (Staatenverbund, vagyis sem Bundesstaat, sem Staatenbund) írja le a legáltalában az integráció közjogi természetét, amely fogalmat azonban rugalmas tartalommal kezeli mind az általános államtan, mind a nemzetközi-jogtudomány. Lásd: Christian TOMUSCHAT: Die Europäische Union unter der Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts. EuGRZ 1993. December Heft 20-21. 491. o.

¹¹ EUSz 5. cikk, EK/Sz 5. cikk

¹² Vö. T. OPPERMAN: i.m. 339-340. o. és SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Az Európai Unió új „alkotmánya” – az Amszterdami Szerződés, különös tekintettel a flexibilitás követelményére. Jogtudományi Közlöny – Európai Jogi Figyelő 2000. június 243. o. és Herman-Josef BLANKE: A Maastrichti Unió Szerződés – lépés az európai szövetségi állam felé vezető úton? In: Államtan (szerk. Takács Péter) Szent István Társulat, Budapest 2003. 873. o.

¹³ Az „Európa-jog” forrása az Amszterdami Szerződés 6. cikke (EUSz 6. cikk, ex F cikk), amely szerint „Az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tekintetben tartásán, és a jogállamiság elvein – mint a tagállamok közös elvein – alapul”. Ezek az elvek, amelyek az európai keresztény tradíción, a felvilágosodáson, a humanizmuson és a gazdasági liberalizmuson nyugszanak, minden tagállamban elfogadottak, és tulajdonképpen a tagállamok hozták az Unióba, mint szilárd jogtestet. A Szerződés rendelkezésein keresztül kötelezővé válik az integrációs intézmények és a részes államok számára. Vö. P. KIRCHHOF: i.m. 226. o.

¹⁴ KECSKÉS László: EK-jog és jogharmonizáció, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1999. 131-132. o., KECSKÉS László: EU-jog és jogharmonizáció. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest 2003. 344-346. o., 368-373. o., KENDE Tamás: A közösségi jog közvetlen hatálya, elsőbbsége és az előfoglalás. In: Európai közjog és politika, Osiris-Századvég, Budapest 1995. 331. o., valamint G. F. MANCINI: The Making of a Constitution for Europe. CMLRev 1989. 603. o.

B) Horizontális sík: intézményi egyensúly ¹⁵

Az Európai Unió – strukturális szempontból – olyan intézményi keret, amely három elemet von *egységes tetőszerkezet* alá.¹⁶ Magában foglalja az Európai Közösséget¹⁷, amely valódi nemzetek feletti integrációs szervezet, továbbá a kormányközi alapon működő Közös Kül- és Biztonságpolitikát (második pillér) és a büntetőügyekre vonatkozó Rendőrségi és Igazságügyi Együttműködést (harmadik pillér).¹⁸ Az Unió nem rendelkezik külön szervekkel, működéséhez a Közösség intézményeit „veszi kölcsön”. A Közösség nevében tevékenykedő intézmények az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság, a Bíróság és a Számvevőszék.¹⁹

Ez az *intézményrendszer* – amelyet még az 1950-es évek alapító szerződésai vázoltak fel az eredetileg három Közösség számára – meglepően érintetlenül maradt, míg a szerződések alapelveiben, a közösségi kompetenciák tárgyában és terjedelmében, a szektorális politikák volumenében lényeges változások álltak be.²⁰ Az intézményi vonatkozású stabil alkotmányos identitás követelményét a Bíróság állította fel, amikor a Szerződést a Közösség alkotmányos chartájának nevezve kinyilvánította, hogy a Közösség a jogállamiságon alapul és bírói kontroll alatt áll.²¹ A jogállamiság követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a Közösséget kormányzó intézmények hatalmukat kizárólag a Szerződésből származtatják, amely meghatározza és korlátozza őket.²²

Az intézményrendszerrel kapcsolatban a Bíróság kulcsfontosságú alkotmányos szabályként hangsúlyozza az „*intézményi egyensúly*” elvét, amely kategória a szerződésekben nem kerül kifejezetten említésre.²³ A Bíróság álláspontja szerint a hatalommegosztás elve – mint a tagállami alkotmányjog fundamentális szervezeti alapelve – nem alkalmazható a Közösség és az Unió intézményrendszerére. Egyfelől az Unió nem állam, másfelől a

¹⁵ A B) és C) pontban foglaltakhoz: CHRONOWSKI Nóra: Az „integrációs hatalom” horizontális és vertikális megosztása. Európai Jog 2002/4. szám 9-14. o.

¹⁶ SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: i.m. 242-243. o.

¹⁷ Az Európai Közösség elnevezés a Maastrichti Szerződéssel került bevezetésre. A korábban használt Európai Közösségek kifejezés indoka az volt, hogy tulajdonképpen három szupranacionális szervezetre vonatkozott az „EK” rövidítés: az Európai Szén és Acél Közösségre, az EK-ra és az Európai Atomenergia Közösségre. Vö. KECSKÉS László: EK-jog ... 57. o.

¹⁸ EUSz V. és VI. fejezet

¹⁹ EKSz. 7. cikk (ex 4. cikk). A Közösségnek más szervei is vannak az öt intézményen kívül. Ezek a Gazdasági és Szociális Bizottság, a Régiók Bizottsága (amelyek a Tanács és a Bizottság munkáját segítik), a Bankok (Európai Központi Bank, Európai Befektetési Bank) és a Parlament által választott Ombudsman. A Közösség struktúráján kívül helyezkedik el – mivel nem az EKSz-en alapul – az Európai Tanács, amely az Unió testülete. Vö. K. LENAERTS – P. van NUFFEL – R. BRAY /ed./: Constitutional Law of the European Union, Sweet & Maxwell, London 1999. 289-290. és 355. o.

²⁰ Az eredetileg négy fő intézmény 1975-ben egészült ki a Számvevőszékkel. Vö. Gráinne de BÚRCA: The Institutional Development of the EU: A Constitutional Analysis. In: The Evolution of EU Law (ed. P. CRAIG – G. de BÚRCA) Oxford University Press, Oxford 1999. 57. o.

²¹ 294/83 Parti Ecologiste Les Verts v. European Parliament [1986] ECR 1339.

²² A jogállamiság elve az Unióra is vonatkozik az EUSz. 6. cikkelyén (ex F cikkely) keresztül. Vö. G. de BÚRCA: i.m. 57. o.

²³ Case 25/70 Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel v. Köster et Berodt & Co.Kg. [1970] ECR 1161. vagy Case 139/79 Maizena GmbH v. Council of the European Communities [1980] ECR 3393. vagy Opinion of Mr. Advocate General Mancini in Case 20/85 Mario Roviello v. Landesversicherungsanstalt Schwaben [1988] ECR 2805. vagy Case C-316/91 European Parliament v. Council of the European Union [1994] ECR I-0625. vagy C-110/97 Kingdom of the Netherlands v. Council of the European Union [2001] ECR (22 November 2001)

hatalommegosztás már tagállami szinten sem írható le tartalmilag a klasszikus triással.²⁴ Az „intézményi egyensúly” tehát nem az államhatalmi ágak elválasztása elvének kölcsönvétele, hanem hatékony, funkcionális hatáskörszétosztás, amelyet a szerződések intézményesítenek, bár ebben a tekintetben a szerződések bizonyos mértékben összhangban állnak a tagállami alkotmányokkal.²⁵ A közösségi hatalom nem átfogó, nem egységes, nem független, és noha beépültek bizonyos „fékek” (bírói függetlenség, ellenőrzési rendszer, ésszerű kooperáció), a hatalommegosztás elve mégsem vonatkozik rá a maga teljességében. Az „intézményi egyensúly” pusztán a *praktikus munkamegosztáson* alapul, mindazonáltal fontos helyet foglal el az Unió alkotmányos megítélésében.

A szerződésekben körvonalazódó intézményi egyensúlyt kialakító rendelkezésekből az tűnik ki, hogy három kulcsfontosságú szerv – a Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament – működik együtt különböző módokon a jogalkotás, a költségvetés kialakítása és a politikák formálása során.²⁶ A Bíróság pedig – a jogállamiság normatív alapjára támaszkodva – ezt az egyensúlyt folyamatosan kontrollálja, vagyis figyelemmel kíséri, hogy az intézmények a szerződések által megállapított korlátok között gyakorolják-e hatáskörüket.²⁷

Az intézmények között kiemelkedő szerep jut a *Bizottságnak*, amely tulajdonképpen professzionális bürokrácia a Közösség szintjén: a nemzeti adminisztrációknál szélesebb kezdeményezési és döntési jogkörökkel rendelkezik, viszont a végrehajtás tekintetében csak felügyeleti jellegű hatáskörei vannak, mivel a szupranacionális közösségi rendszerben a végrehajtást de facto a tagállamok kivitelezik.²⁸ A közösségi szervek közötti alkotmányos hatáskörmegosztás szerint a Tanács fogadja el a jogszabályokat, de a kezdeményezés kizárólagos joga a Bizottságé, amely így lényeges befolyást gyakorol a jogalkotás tárgyára, tartalmára, ütemére. A Bizottság ezen kívül maga is jogalkotó szerv: nagyobb részben végrehajtási karakterű, kisebb hányadban önálló szabályozási joga van. A Tanács és a Bizottság jogalkotási hatásköre független, azaz nem áll hierarchikus viszonyban.²⁹ A Bizottság fő profilja a végrehajtás szervezése a Tanács által delegált, illetőleg saját hatáskörben. Utóbbi azt jelenti, hogy egyfelől gondoskodik a közösségi jog betartatásáról – ennek érdekében perindítási joga van a közösségi jogot megsértő tagállammal szemben; másfelől működteti a közös politikákat – azaz megteremti a szabályozási kereteket, és szektorális ügyekben együttműködik a nemzeti hatóságokkal.³⁰

A *Tanács* a tagállami vélemény-kifejezés legfontosabb és legközvetlenebb fóruma. Nem jellemezhető egyértelműen a horizontális hatalommegosztás hagyományos szintjén, mivel egyszerre atipikus jogalkotó és atipikus végrehajtó szerv. A Bizottsággal összevetve, a Tanácsnál a jogalkotási hatáskörök dominanciája jellemző, a másodlagos közösségi jog terjedelmét végső soron ő határozza meg, de a Parlamenttel mint társ-jogalkotóval együtt

²⁴ Roland BIEBER: The Settlement of Institutional Conflicts on the Basis of Article 4 of EEC Treaty. CMLRev 21. 1984. 505-506. o.

²⁵ M. ZULEEG: Die Europäische Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft. Neue Juristische Wochenschrift 1994. 547. o.

²⁶ Az intézmények viszonyát lásd még: M. ZULEEG: Die Vorzüge der Europäischen Verfassung. In: BOGDANDY (szerk.): Europäisches Verfassungsrecht. Springer Verlag, Berlin-Heidelberg 2003. 934-936. o.

²⁷ Vö. G. de BÚRCA: i.m. 58. o.

²⁸ A Közösség végrehajtó hatalmát az alapító szerződések nem határozták meg. Vö. K. LENAERTS: Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community. CMLRev 1991. 11. o., valamint KECSKÉS László: EK-jog... 172. o.

²⁹ 188 – 190/80 France, Italy, United Kingdom v. Commission [1982] ECR 2572-2576.

³⁰ Vö. G. de BÚRCA: i.m. 58. o.

jár el a Maastrichti és az Amszterdami Szerződésekkel bevezetett mechanizmusok szerint. A végrehajtási hatásköröket pedig rendszeresen delegálja a Bizottságra.³¹ A többi intézménnyel ellentétben összetétele nem állandó, mint szerv többszörösen tagolt, nemzeti és funkcionális alapon is: ülésein mindig azok a tagállami miniszterek vesznek részt, akik az adott ügyben a legtájékozottabbak, és döntési joggal rendelkeznek. A Tanács az egyetlen közösségi intézmény, amelynek jelentős funkciói vannak a második pillérben (dönthet közös akciókról és kialakíthatja a közös álláspontot), továbbá prominens szerepet kapott a megreformált harmadik pillérben (döntéseket és keretdöntéseket hozhat). A Tanács – mint a tagállami érdekérvényesítés színtere – politikailag meghatározó szerv. Formailag elkülönül tőle az állam- és kormányfőkből álló Európai Tanács, amely – szigorúan véve – még mindig nem közösségi intézmény. A Maastrichti Szerződés határozta meg³² az Unió egészének politikai vezető szerveként, és ezért nem is tartozik a Bíróság joghatósága alá, kivéve, ha tevékenységével megsérti a közösségi intézmények hatásköreit.³³

A *Parlament* tradicionálisan a leggyengébb volt az intézmények között, az utóbbi évtizedekben azonban a minimális szerepű konzultatív testületből a jogalkotás tekintetében a Tanács jelentős partnerévé nőtte ki magát – így a költségvetési eljárásban és a különböző közösségi jogalkotási eljárásokban együttdöntési jogosítványra tett szert.³⁴ A végrehajtás vonatkozásában javaslattevői és vétőjoga van a Bizottság tagjaival kapcsolatban, továbbá folyamatos politikai ellenőrzést gyakorol a Bizottság munkája felett.³⁵ Az intézményi egyensúly a Parlament szerepével és hatásköreivel összefüggésben ment át a legnagyobb változáson a szerződések módosításai során. A Bíróság is részt vett a Parlament jogi státusának és hatásköreinek megerősítésében, olyan eljárási jogosítványokat ruházva rá jogalkotási és költségvetési prerogatíváinak védelme érdekében, amelyek a szerződésekből közvetlenül nem voltak levezethetők.³⁶ A nemzeti törvényhozásokhoz egyre inkább hasonlatossá váló kontrollfunkciói, illetve társ-jogalkotói szerepének kiszélesedése révén a Parlament – közvetlenül legitimált szerveként – az intézményi demokrácia-deficit fokozatos leépítéséhez is hozzájárulhat a Közösségben. Az Unió második és harmadik pillérében – ahol még mindig a tagállamok a politikaformálás kulcsszereplői és az integráció szintje kevésbé előrehaladott – a Parlament és a Bizottság korlátozott mértékben vesznek részt a Tanácshoz és az Európai Tanácshoz képest.³⁷

Az intézményi egyensúly *biztosítása* érdekében – és a közösségi hatalom terjeszkedésétől tartó tagállamok igényeinek megfelelően – számos „fék”, azaz kiegyenlítő mechanizmus található a rendszerben. Ilyenek például a Bizottság évenkénti beszámolási kötelessége a Parlament előtt, a biztosok válaszadási kötelezettsége a plénumon feltett kérdésekre, a költségvetés számvevőszéki ellenőrzése, a hatósági visszaélések ombudsmani vizsgálata. A legfontosabb garanciának azonban az tekinthető, hogy a *Bíróság* – sajátos hatásköri bíróságként – örökös az intézményi egyensúly felett, és a szerződésekben biztosított

³¹ EKSz. 202. cikk (ex 145. cikk)

³² EUSz. 4. cikk (ex D cikk). Az Európai Tanács az 1970-es években megkezdődött politikai együttműködés hozadéka, amelyet az Egységes Európai Okmány említett elsőként.

³³ Vö. G. de BÚRCA: i.m. 59. o.

³⁴ EKSz. 251-252. cikk (ex 189/B-189/C cikk)

³⁵ EKSz. 193. cikk (ex 138/C cikk) – vizsgálóbizottság, 200-201. cikk (ex 143-144. cikk) – ellenőrzés, bizalom, 214. cikk (ex 158. cikk) – vétő, beiktatás.

³⁶ 138/79 Roquette Freres v. Council [1980] ECR 3333. és C-70/88 European Parliament v. Council [1990] ECR I-2041.

³⁷ G. de BÚRCA: i.m. 59. o.

hatáskörei révén, a jogállamiság elve alapján ellenőrzi a közösségi szervek jogszerű hatáskörgyakorlását.³⁸

Az integrációs szervezet intézményeivel összefüggésben mind a demokrácia elve, mind a hatékonyság követelménye szempontjából számos *kritika* merült fel. Erre tekintettel a horizontális „hatalommegosztás” *felülvizsgálata* szerepelt az Európai Konvent mandátumában is, amelyet az intézmények legitimációjának, a rendszer átláthatóságának fokozása, illetve a működési és döntéshozatali szabályok korszerűsítése érdekében kellett elvégeznie. Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló Szerződés tervezete (ASZT) ezért rendelkezik az Unió egységes jogi személyiségéről, megszünteti a pillérek szerinti megkülönböztetést és egységesíti az intézményrendszert, amelyben jelentős szerephez jut az Európai Parlament.³⁹

C) Vertikális vetület: hatalommegosztás az EU és a tagállamok viszonyában

I. A hatáskörök vertikális megosztása⁴⁰

A vertikális hatalommegosztás elve kétségtelenül alkalmazható az Európai Közösség/Unió és a tagállamok viszonyában, mégpedig az egyes hatalmi ágakra lebontva maguk a szerződések is adnak eligazítást ebből a szempontból. Arról már volt szó, hogy a Közösség és az Unió a *végrehajtás* során a tagállami adminisztrációkra támaszkodik, a tagállamok pedig a közösségi hűség elve alapján kötelesek megtenni minden általános és egyedi intézkedést a szerződésekből közvetlenül vagy közvetetten keletkező kötelességeik teljesítése érdekében, továbbá kötelesek tartózkodni minden olyan intézkedéstől, amely a szerződéses célok megvalósítását veszélyeztetheti.⁴¹ A *bírói hatalom* elválasztása szintén kimutatható: a közösségi jog érvényességéről és értelmezéséről kizárólag az Európai Bíróság jogosult dönteni, a tagállami jog tekintetében ugyanez a nemzeti bíróságok és alkotmánybíróságok feladata.⁴² Az interpretációs monopóliumok közötti hidat az értelmezési kötelezettség doktrínája teremti meg, amely szerint a nemzeti bíróságok a közösségi joggal összhangban kötelesek értelmezni a belső jogot.⁴³

Legárnyaltabban a *jogalkotási hatáskörök* megosztása jelenik meg az EK Szerződésben és a Bíróság gyakorlatában, mivel az európai egység megteremtésének elsődleges eszköze a jog.⁴⁴ A Közösség jogalkotó hatalmát a *korlátozott, egyedi hatáskörök* elvének megfelelően gyakorolja. A Közösség csakis a Szerződésben ráruházott hatáskörök és az

³⁸ EKSz. 230. cikk (ex 173. cikk) – megsemmisítési eljárás, 232. cikk (ex 175. cikk) – mulasztási eljárás, 234. cikk (ex 177. cikk) előzetes döntési eljárás a közösségi jog egységes értelmezése céljából. Vö. G. de BÚRCA: i.m. 60. o.

³⁹ Az intézmények reformját elengedhetetlenné teszi a 2004-től kezdődő bővítési folyamat. Az ASZT szerint az EP a Tanáccsal kétkamarás törvényhozó szervet képezne, a Tanács állandó elnökségi modellben működne, a Bizottság tagjainak száma csökkenne, elnökét az EP választaná, új intézményként jelenne meg az Unió külügyminisztere. ASZT I. rész IV. cím.

⁴⁰ Alberto J. Gil IBÁNEZ: A közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása. Osiris, Budapest 2000. 47-56. o.

⁴¹ EKSz. 10. cikk (ex 5. cikk). Vö. KECSKÉS László: EK-jog... 172-173. o. A tagállamok végrehajtási tevékenységét a Bizottság felügyeli, végső soron – ha az informális és az igazgatási eljárás nem vezet eredményre – pert indíthat a tagállam ellen a Bíróság előtt. (EKSz 226. cikk)

⁴² Az Európai Bíróság hatáskörét hivatott biztosítani az előzetes döntési eljárás, EKSz. 234. cikk (ex 177. cikk).

⁴³ 14/83 Von Colson v. Land Nordrhein-Westfalen [1984] ECR 1891. és C-106/89 Marleasing SA v. La Commercial International de Alimentacion SA [1990] ECR I-4135., továbbá Kecskés László: i.m. 155-159. o.

⁴⁴ A jogalkotási hatáskörök megosztásáról lásd Kecskés László: EK-jog... 171-188. o.

abban meghatározott célok keretei között járhat el.⁴⁵ Az átruházott hatáskörök elvét figyelembe kell venni a Közösség belső és nemzetközi aktusai esetén is.⁴⁶ Minden közösségi aktus a Szerződésben meghatározott *jogalapon* nyugszik, amely (1) anyagilag határozza meg a Közösség kompetenciáját és (2) specifikálja a kompetenciák gyakorlásának eszközeit, vagyis a megengedett jogalkotási eszközöket és az igénybe vehető döntéshozatali eljárásokat. A jogalap határozza meg a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztást: amikor a Közösségnek nincsen felhatalmazása az eljárásra, intézkedésre, akkor az aktusokat a tagállamok hozzák meg fennmaradó hatáskörükben. A közösségi intézkedés jogalapját megteremthetik az alapelvek között felsorolt feladatok, a szerződési célok, illetve a Szerződés további fejezeteiben meghatározott speciális tevékenységek.⁴⁷ A hatáskörrel rendelkező közösségi intézmények nem választhatják meg szabadon az intézkedés jogalapját, mert azt az aktus célja és tartalma dönti el. A közösségi aktusok lényeges eljárási kelleke a jogalap pontos meghatározása, a konkrét megjelölés hiánya csak akkor fogadható el, ha a jogalap más körülmények segítségével egyértelműen megállapítható.⁴⁸

A jogalap szempontjából megkülönböztethetők a *kifejezett* és a „*hallgatólagos*” hatáskörök (expressed and implied powers): az előbbieket a Szerződés speciális rendelkezései között egyértelműen meghatározásra kerültek, míg az utóbbiak igénybevétele csak akkor lehetséges, ha azok valamely kifejezett kompetenciával szoros összefüggésben állnak, mert annak gyakorlásához elengedhetetlenek.⁴⁹ A „szoros összefüggéssel” szemben követelmény, hogy kimutatható legyen és a Bíróság által vizsgálható tényeken alapuljon. Ezekon túlmenően kiegészítő jogalapot teremt az ún. *pótlólagos kompetencia szabálya* (supplementary competence), amely akkor vehető igénybe, ha a Közösség fellépése látszik szükségesnek ahhoz, hogy a közös piac működése körében a Közösség valamely célját megvalósítsa, és a Szerződés nem írta elő az ennek érdekében megkívánt cselekvési jogosítványokat.⁵⁰ Erre a jogalapra azonban csak akkor lehet hivatkozni, ha sem kifejezett, sem hallgatólagos kompetencia nem áll rendelkezésre, és valamennyi feltétel teljesül. A Bíróság megállapította, hogy a rendelkezés nem szolgálhat a közösségi hatáskörök bővítésére, és nem eredményezhet burkolt szerződésmódosítást.⁵¹ Ennek ellenére általában megalapozottak a tagállamok aggodalmai, amikor arra hivatkoznak, hogy a „hallgatólagos” és a „pótlólagos” kompetenciák igénybevétele a tagállami hatáskörök eróziójához vezethet.

A tagállami hatáskörökhöz való viszony alapján a Közösségi kompetenciák *kizárólagos* és *nem kizárólagos* (párhuzamos, megosztott, konkuráló) kompetenciákra oszthatók. Amely szabályozási területen a Közösségnek kizárólagos hatásköre van, ott bármely tagállami intézkedés *a priori* konfliktusba kerül a Szerződéssel. Kizárólagos hatáskör akkor keletkezik, ha a tagállamok kifejezetten, visszavonhatatlanul, egyenes transzfer útján ruházzák át a kompetenciát a Közösségre. Egyéb esetekben, vagy ha a Közösség az

⁴⁵ EKSz. 5. cikk (ex 3/B cikk) első mondat.

⁴⁶ ECJ Opinion 2/94 Accession by the Communities to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms [1996] ECR I-1759.

⁴⁷ EKSz. 2., 3., 4. (ex 3/A) cikk. Vö. Koen LENAERTS – Piet van NUFFEL – Robert BRAY /ed/: Constitutional Law of the European Union, London, Sweet & Maxwell 1999. 88-90. o.

⁴⁸ C-325/91 France v. Commission [1993] ECR I-3283. és 45/86 Commission v. Council [1987] ECR 1493.

⁴⁹ Vö. K. LENAERTS-P. van NUFFEL: i.m. 91-93. o.

⁵⁰ EKSz. 308. cikk (ex 235. cikk)

⁵¹ A Bíróság kizárta a kompetencia-kompetenciát, mert az ellentétes a korlátozott, egyedi hatáskörök elvével. Opinion 2/94 Accession by the Communities... ECR I-1759.

átruházott kompetenciát nem gyakorolja, a tagállamok továbbra is rendelkeznek jogalkotási joggal. Gyakran előfordul az is, hogy a Közösség hatáskörében eljárva jogalkotási feladatot teremt a tagállamok számára, és ezzel saját jogalkotási felhatalmazását származtatja vissza a nemzeti szintre.⁵²

Az egyszerűsített szemléltetés korántsem jelenti azt, hogy a vertikális kompetencia-megosztás áttekinthető lenne az integrációs szervezetben. Erre tekintettel az Európai Konvent fontos feladata volt a *hatáskörmegosztás felülvizsgálata*⁵³, amelynek során a korlátozott, egyedi felhatalmazás elvét és az integráció dinamizmusának célját kellett összhangba hoznia, az átláthatóság elvére figyelemmel. A Konvent szakértői *számos problémát tártak fel* a Közösség/Unió kompetenciarendjével kapcsolatban.⁵⁴ (1) A kompetenciák rendszere nem világos, mivel bizonyos szerződési rendelkezések túl összetettek, valamint az Unió és a tagállamok közötti hatáskör-megosztás vezérelvei nem kerültek meghatározásra. (2) A pótlólagos kompetencia szabálya még a Bíróság korlátozó értelmezésével együtt sem kellően precíz – ennek ellenére egyértelműbb megfogalmazásban fenntartandó, mivel jól szolgálja az integráció dinamizmusát. Feszesebb szabályozás és egyfajta kompetencia-katalógus összeállítása esetén a pótlólagos hatáskör továbbra is hasznos jogalap maradhat. (3) Az intézmények hatáskör-gyakorlása nem mindig áll összhangban a szubszidiaritás és az arányosság elveivel. Ez arra vezethető vissza, hogy a korlátozott kompetencia-gyakorlás ellenőrzését uniós intézmények végzik, ex ante módszerrel (túlnyomó részt jogalkotási eljárásukban), és a jogi aktusok átültetése, illetve alkalmazása során nem működik intézményesített, ex post kontrollmechanizmus.⁵⁵ (4) Az Unió hatáskörei gyakran nem felelnek meg a polgárok elvárásainak, mert nem értelmezhető számukra az uniós intézkedés indoka, tényleges alapja, vagy a szabályozás részletessége.

*Az átláthatóbb kompetenciarend érdekében az Alkotmányt létrehozó Szerződés tervezete szerint az Unió kizárólagos és megosztott hatáskörrel rendelkezik, valamint támogató, összehangoló és kiegészítő intézkedéseket tehet meghatározott területeken.*⁵⁶ Az ASZT megállapítja a kompetencia-megosztás alapelvét és az egyes kompetencia-típusok definícióját, továbbá katalógusszerűen felsorolja azok fő területeit. Az éles politikai vitákat és számos alkalommal tagállami gyanakvást kiváltó pótlólagos (kiegészítő) kompetencia „helyett” bevezetett támogató hatáskör célja, hogy az Unió „kis intenzitású” intézkedésekkel⁵⁷ segítse a nemzeti intézkedéseket olyan területeken⁵⁸, amely a tagállamok

⁵² Vö. K. LENAERTS-P. van NUFFEL: i.m. 95-98. o. Ezzel ellentétes hatása az előfoglalás, amely azt jelenti, hogy a közösségi jog által szabályozott területen a tagállamok nem alkothatnak szabályt.

⁵³ Ez magában foglalta a kizárólagos és nem kizárólagos hatáskörök közötti felosztás indokoltságának vizsgálatát, valamint a hatáskörök újracsoportosítását és rendszerezését, amely együtt járt a jogi eszközök egyszerűsítésével. E körben megvalósult a jogi eszközök meghatározása, számuk csökkentése, a jogalkotó és a végrehajtási aktusok elhatárolása, a közvetlenül alkalmazható, koordinatív és keretjellegű eszközök közötti különbségtétel, továbbá a jogforrási hierarchia rögzítése.

⁵⁴ CONV 47/02, Brussels 15 May 2002

⁵⁵ E problémákon segítene a politikai kontroll erősítése (pl. a nemzeti parlamentek bevonása az uniós jogalkotásba), illetve a bírói kontroll kiterjesztése, avagy a politikai és a bírói kontroll összekapcsolása (pl. a nemzeti parlamentek keresetindítási joga a korlátozott hatáskör-gyakorlás sérelme esetén).

⁵⁶ ASZT. III. cím

⁵⁷ Kifejeződhet pénzügyi támogatásban, igazgatási együttműködésben, koordinációban, irányvonalak megállapításában. Rendelet és irányelv nem alkotható támogató hatáskörben; ha az intézkedés hatékonyságához jogi kötőerő szükséges, akkor legfeljebb döntés hozható.

⁵⁸ Pl. foglalkoztatás, képzés, továbbképzés, kultúra, ipar, kutatás-fejlesztés, egészségügy, transzeurópai hálózatok, fogyasztóvédelem, fejlesztési együttműködés.

hatáskörébe tartozik. A támogató hatáskörök alkalmazása körében *korlátot* jelent a tagállamok *nemzeti identitása*, amely az alkotmányos és politikai berendezkedést, a regionális és helyi önkormányzati rendszert, a területi beosztást, az állampolgárságra vonatkozó szabályozást, az egyházak és vallási közösségek jogállását, a nyelvapolást és nyelvfejlesztést, a védelem meghatározását és a fegyveres erők megszervezését fogja át.⁵⁹

II. A szubszidiaritás és a flexibilitás

A szubszidiaritás és a flexibilitás az integrációs hatalom (és annak megosztása) szempontjából *korrektív mechanizmusnak* tekinthetők. Megfelelő garanciákkal és bírói védelemmel megerősítve alkalmas szabályaivá válhatnak az Unió és tagállamok közötti viszony áttekinthetőségének, továbbá a hatáskörgyakorlás rendező elveiként funkcionálhatnak az uniós intézmények és a tagállamok integrációs együttműködése során.

A *vertikális hatalommegosztás garanciájának* tekinthető – mind az Unió és a tagállamok viszonyában, mind a közösségi jogalkotás szempontjából – a *szubszidiaritás* elve.⁶⁰ A Maastrichti Szerződéssel bevezetett alapelv az Unió működésének alkotmányos és *politikai elveként* azt jelenti, hogy az integráció folyamatában el kell ismerni a regionális és nemzeti kultúrák különbözőségét, a tagállami identitás tiszteletben tartásával a döntéseket a polgárokhoz lehető legközelebb eső szinten kell meghozni. Figyelembe kell venni nem csupán az átruházott hatáskörök gyakorlásánál, hanem az újabb hatáskör-átruházások szükségessége vizsgálatánál. Amennyiben valamely területen a nemzeti jelenlét továbbra is indokolt és kívánatos, az integrációs szervezet beavatkozását mellőzni kell.

A *jogalkotási hatáskörökkel összefüggésben* a szubszidiaritás azokra a területekre vonatkozik, amelyek esetében a Közösség hatásköre nem kizárólagos.⁶¹ A Közösség az alapelvnek megfelelően csak akkor és abban a mértékben avatkozik be, ha a tervezett tevékenység célkitűzéseit a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért a célkitűzések a tervezett tevékenység nagyságrendje vagy hatásai miatt közösségi szinten jobban elérhetők. A Szerződés nem írja körül, hogy mikor minősül „jobbnak” a közösségi aktus a tagállaminál.⁶² A feltételek fennállása esetén ennek eldöntése céljából a következőket lehet például mérlegelni: (1) az adott témakörnek olyan transznacionális vonatkozásai vannak, amelyeket a tagállamok nem tudnak kielégítően szabályozni, (2) a tagállami tevékenység önmagában, azaz közösségi részvétel hiányában a Szerződések követelményeivel konfliktusba kerülne, vagy más módon veszélyeztetné a tagállamok

⁵⁹ CONV 375/1/02 Final Report, Working Group V, Brussels 4 November 2002

⁶⁰ EUSz. 1. cikk (ex A cikk) második mondat, EKSz. 5. cikk (ex 3/B cikk) második mondat. A szubszidiaritás elvéhez lásd: KECSKÉS László: EK-jog... 280-288. o. és T.C. HARTLEY: Constitutional Problems of the European Union, Hart Publishing, Oxford 1999. 84-95. o.

⁶¹ Azonban a kizárólagos hatáskörök gyakorlásánál is figyelembe vehető, de a szabályozásból nem derül ki, hogy kötelező jelleggel, vagy módszerbeli ajánlásként, ezért érvényesülése az Európai Bíróságtól függ. (22/70 Comission v Council, 1/94 Opinion on WTO, idézi: HARRIS) Bryan HARRIS: The Constitutional Law of the European Union. Franklin Pierce Law Centre, New Hampshire USA 2001. 237-238. o.

⁶² A szubszidiaritás elvének bírói kontrollja és érvényesülése számos kívánnivalót hagy maga után, ezért az Európai Konvent külön munkacsoportja vizsgálta a fejlesztés lehetőségeit. Lásd ehhez II. rész III. fejezet, valamint Anna VERGÉS BAUSILI: Rethinking the Methods of Dividing and Exercising Powers in the EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments. Jean Monnet Working Papers 9/02. New York 2002. 11-16. o., FAZEKAS Judit: A szubszidiaritás elvének új értelmezése – viták a Konventben a tagállami szint és a közösségi szint közötti hatáskörmegosztásról. Európai Jog 2002/6. szám 31-33. o.

érdekeit, továbbá (3) a közösségi szintű tevékenység hatásaiban és összességében kimutathatóan nagyobb előnyöket eredményezne, mint az izolált tagállami tevékenység.⁶³

A szubszidiaritás elvének legnagyobb *fogyatékosága*, hogy normatív ereje csekélynek mondható. Igaz ugyan, hogy az európai intézmények hatáskörgyakorlása és intézkedései szempontjából materiális korlátot jelent, azonban a kompetenciák felosztását befolyásoló kormányközi mechanizmusban nem érvényesül megfelelően. Bár az Európai Konvent mandátumában különös hangsúllyal szerepelt a szubszidiaritás elvének hatékonyabbá tétele, az *előírányzott reformok* csupán processzuális oldalról jelentenek fejlődést, amennyiben megerősítik az elvhez kapcsolódó monitoring-rendszert, összekötve azt a nemzeti parlamentek intézményes bevonására vonatkozó igény kielégítésével, amely összességében az elv érvényesülését segítő ex post politikai kontrollnak kedvez. A szubszidiaritás normativitását az erősítené, ha garanciái az integráció többszintű kormányzati mechanizmusára tekintettel kerülnének meghatározásra. Az elv akkor válna a „jó kormányzás és jó közigazgatás” értéktartalmú alapelemévé, ha kötelező erővel kellene figyelembe venni a hatáskör-telepítés során.⁶⁴

A hatalommegosztás problematikájával kapcsolatban érdemes megemlíteni az Amszterdami Szerződéssel bevezetett *flexibilitás elvét*, előrebocsátva, hogy ez nem annyira a tagállamok és az Unió közötti hatalmi relációt befolyásolja, hanem inkább a tagállamok egymáshoz viszonyított hatalmi helyzetét teszi összetettebbé az integráció keretében. A flexibilitás lényege, hogy a tagállamok egyes csoportjai szorosabb együttműködést valósíthatnak meg az integráció irányába történő továbbfejlődés érdekében, anélkül, hogy a többi tagállam ebben megakadályozhatná őket. Az együttműködéshez igénybe vehetik a közösségi / uniós szerveket és mechanizmusokat.⁶⁵ Ez tulajdonképpen „kopernikuszi fordulatnak” tekinthető abból a szempontból, hogy megbonthatóvá válik a közösségi jog egységességének dogmája.⁶⁶ A szerződésekben jelenleg a *flexibilitási klauzulák* három típusa különböztethető meg.⁶⁷ A flexibilitási felhatalmazó klauzula (1) alapján – számos megszorító feltétel együttes fennállása esetén – azok a tagállamok, amelyek hajlandóak a további integrációra, szorosabb együttműködést valósíthatnak meg egymás között akkor is, ha abban más tagállamok nem kívánnak részt venni. Az eseti flexibilitás (2) lehetővé teszi az ún. kimaradás (opt out) alkalmazását a tagállam számára az Unió második pillérében. Az előre rögzített flexibilitás (3) pedig kimaradási és belépési (opt in) klauzulák sorát jelenti, amelyek meghatározott témákban vehetők igénybe.⁶⁸

⁶³ Vö. K. LENAERTS-P. van NUFFEL: i.m. 99-103. o., Wernhard MÖSCHEL: Zum Subsidiaritätsprinzip im Vertrag von Maastricht. Neue Juristische Wochenschrift 1993/47. 3026. o.

⁶⁴ Anna VERGÉS BAUSILI: i.m. 15-16. o.

⁶⁵ Bővebben lásd: SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: i.m. 244-247. o.

⁶⁶ A „flexibilitás” kifejezés nem került be a szerződésekbe. Helyette a „szorosabb együttműködés” kategóriát választották. A szakirodalomban ugyanerre a jelenségre utalnak a „többdimenziós / többsebességű integráció”, az „Europe a la carte”, a „variálható geometria” és a „kemény mag” kifejezések. Vö. G. GAJA: How Flexible is Flexibility under the Amsterdam Treaty? CMLRev 1998. 855-857. o.

⁶⁷ Les METCALFE: Flexible Integration in and after the Amsterdam Treaty. In: Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam (Ed. M den BOER - A. GUGGENBÜHL - S. VANHOONACKER) European Institute of Public Administration, Maastricht 1998. 19-20. o.

⁶⁸ Ad (1) Generálklauzulája az EUSz. VII. fejezete (43–45. cikk), ehhez képest speciális felhatalmazó klauzulák az EKSz. 11. cikk és az EUSz. 40. cikk. Ad (2) Az opt out az EUSz. 23. cikkében található konstruktív tartózkodás lehetőségében fejeződik ki. Ad (3) Az opt out / opt in klauzulákat az Amszterdami Jegyzőkönyvek tartalmazzák. Pl. Személyek szabad mozgása, Menedékjog és bevándorlás, Schengen.

A *flexibilitás hatásai* egyelőre nem mérhetők fel, de az bizonyára befolyásolni fogja a hatáskör-átruházás mértékét, intenzitását, és áttételesen érintheti az Unió és a tagállamok közötti vertikális hatalommegosztást. Az elv bevezetésének következményeit azért sem lehet megjósolni, mert a flexibilitás maga is változóban van. A Nizzai Szerződés ugyanis módosítja a szorosabb együttműködésre vonatkozó szabályokat, bevezetve helyette a fokozott együttműködés intézményét. Az új rendelkezések hatálybalépését követően a legalább nyolc tagállamot tömörítő fokozott együttműködés kialakításához a Tanács felhatalmazása és a Bizottság közreműködése szükséges. A flexibilitás alkalmazása csak végső eszköz lehet, és abban az esetben vehető igénybe, ha a Tanács megállapítja, hogy az együttműködés célkitűzései nem lennének elérhetők ésszerű határidőn belül pusztán a szerződések rendelkezéseinek alkalmazásával.⁶⁹ Az ASZT fenntartja a megerősített együttműködés lehetőségét, nem határozza meg a résztvevő államok minimális számát, viszont megállapítja az együttműködés létrehozására, valamint az ahhoz való csatlakozásra irányuló eljárás részletes szabályait.⁷⁰ A szabályozás tendenciájából az következik, hogy a differenciált integráció ténye elismerést nyert, és a különbözőséget respektáló európai egységfolyamat alkotmányos elvei közé került.

D) Konstitucionális hatalommegosztás: alkotmányi felhatalmazás

Az Uniónak nincsen független alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalma. A szuverenitás problematikájának vizsgálatánál már utalás történt arra, hogy *a tagállamok az alapító szerződések „urai”*, mert „alkotmányozó testületként” rendelkeznek azok tartalmáról, míg az uniós intézmények csak véleményezési és javaslattevési jogot gyakorolnak szerződésmódosítás esetén.⁷¹

Amikor a tagállamok az integrációs szerződéseket – alaptörvényi rendelkezéseikkel összhangban – megkötötték, az európai intézmények olyan felhatalmazást kaptak, mellyel fogva a tagállamok alkotmányos „terében” konkrét hatásköröket gyakorolhatnak, anélkül azonban, hogy a tagállami alkotmányjog vonatkozna rájuk. Az integrációs rendszer és a tagállami alkotmányos rendszerek összekapcsolódása veti fel a hatalom allokációjának, kiegyensúlyozásának és a hatalmi együttműködésnek az igényét.⁷²

Csaknem mindegyik írott alkotmánnyal rendelkező EU tagállam alaptörvényi szinten juttatja kifejezésre az integrációs folyamatban való részvételének konzekvenciáit. Egyes alkotmányok konkrétan említik az Uniót, mások általánosabban, az integrációs szervezetre való utalás nélkül teremtik meg az együttműködés feltételeit.⁷³ A korlátozott, egyedi hatáskörök⁷⁴ elvével összhangban fontosnak tartják hangsúlyozni, hogy a Közösség

⁶⁹ A Nizzai Szerződés 1. cikkelyének 6. pontja állapítja meg az EUSz. új 27a – 27e cikkeit: fokozott együttműködés a Közös Kül és Biztonságpolitika területén. Az 1. cikk 9. pontja új 40., 40a, 40b cikket határoz meg: fokozott együttműködés a Rendőrségi és Igazságügyi Együttműködés körében. Az 1. cikkely 11. pontja pedig a generálklauzulát módosítja, egészíti ki a fokozott együttműködés feltételeinek és korlátainak megállapításával. A Nizzai Szerződés 2. cikkének 1. pontja pedig az EKSz. 11. cikkét módosítja, és bevezeti az új 11a cikket: fokozott együttműködés az EK-ban.

⁷⁰ ASZT 43. cikk, III-322-329. cikk

⁷¹ SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: i.m. 243. o.

⁷² P. KIRCHHOF: i.m. 232-233. o.

⁷³ Vö. FELFÖLDI Enikő: Az európai integráció magyar Országgyűlést érintő alkotmányos vonatkozásairól. In: EU-csatlakozás és alkotmányozás (szerk.: Bodnár László), A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Nemzetközi Jogi Tanszékének kiadványa, Szeged 2001. 68-69. o.

⁷⁴ Az Európai Bíróság kezdeményező lépése a tagállamok bíróságai felé az alkotmányosító döntések vonatkozásában a már ismertetett bírói-alkotmányos szerződéselméleten alapult. Azt javasolva, hogy az új

hatalma a tagállamok és népeik akaratából keletkezett, és *alkotmányi felhatalmazáson alapul*, vagyis a tagállamok szuverén döntése jelenti az Unió létezésének és működésének jogi bázisát. A felhatalmazó cikkelyek jelentik a „hidat” az integrációs szervezet és a tagállami alkotmányos berendezkedés között, megengedve alkotmányos hatáskörök átruházását és lehetővé téve az átruházott kompetenciák gyakorlásának kontrollját.⁷⁵ A szabályozás természetesen tagállamonként eltérő, mégis kiemelhetők bizonyos közös elemek. Ezek a következők.

A vizsgált alaptörvények változatos megfogalmazásban⁷⁶, de többé-kevésbé egyöntetűen rögzítik, hogy alkotmányos *hatáskörök átruházhatók* szupranacionális szervezetre, intézményre. Ezek a felhatalmazó rendelkezések abban a tekintetben is hasonlítanak egymásra, hogy kerülnek a szuverenitás átruházása kifejezést. Ennek alkotmányjogi magyarázatára már kitért az értekezés első fejezete.⁷⁷ Megállapításra került, hogy a tagállamok nem a szuverenitásukat engedik át, hanem a szuverenitás részét képező egyes hatásköreiket, és ezzel megnyitják jogrendszerüket a közösségi jog előtt. A hatáskörátruházás mértékét és terjedelmét azonban részben materiális, részben eljárási szabályok korlátozzák.

Az Unióval szemben támasztott *tartalmi elvárások* és korlátozások szintén tagállamonként eltérő mértékűek. A felhatalmazó cikkelyek általában kimondják, hogy csak konkrétan meghatározott kompetenciák ruházhatók át⁷⁸, vagy meghatározzák az átruházás célját⁷⁹. Egyes tagállamok pedig előírják bizonyos kiemelkedő alkotmányi elvek és értékek – ezek leggyakrabban a jogállamiság, a demokrácia és az alapjogok – tiszteletben tartásának követelményét a főhatalmi jogosítványok átruházása során⁸⁰. Az alkotmányos alaprend

jogi rendszer korlátozott körben működjön, az EK Bírósága nem egyszerűen deklarálta a közösségi jog egyik elvét, amelyet annak alkotójaként a későbbiekben szabadon áttörhetne. Arra hívta fel a tagállamok bíróságait és alkotmánybíróságait, hogy az új jogi rendszert annak megértésével fogadják el, hogy az valóban korlátok között működik. A tagállamok jogrendszerei által történő elfogadás tehát tényleges előfeltétel volt. Lásd Case 26/62 Van Gend en Loos [1963] ECR 1, de már az ESZAK esetében is: „The legal principle at the basis of the Treaty is a principle of limited competence.” Joined Cases 7/56, 3-7-57 Dinecke Algeria v Common Assembly of the ECSC [1957-58] ECR 39.

⁷⁵ Lásd a német alkotmánybíróság említett „Brückenhaus” elméletét az I. fejezet 147. jegyzetében.

⁷⁶ A német GG 23. cikkelye főhatalmi jogosítványok átruházását, a holland alkotmány 92. cikkelye jogalkotói, végrehajtói, igazságszolgáltatási hatáskörök átengedését teszi lehetővé. A francia alkotmány 88-1. cikkelye az Európai Közösségek és az Európai Unió kertében megengedi a más államokkal való közös kompetencia-gyakorlást. A portugál alkotmány 7/6. cikkelye szintén a közös hatáskörgyakorlást rögzíti. A belga alkotmány meghatározott hatáskörök gyakorlását (34. cikkely), a spanyol (93. cikkely) és a görög alkotmány (28.2. cikkely) alkotmányos hatásköröket hajlandó átengedni. A svéd (5. cikkely) és a dán alkotmány (20. cikkely) szintén kimondja hatáskörök korlátozott mértékű átengedhetőségét. Az olasz alkotmány 11. cikkelye engedi meg a főhatalmi jogosítványok korlátozását.

⁷⁷ Lásd I. fejezet D) pont. A 2004-ben csatlakozó államok szintén beépítették szuverenitás-védelmi fordulataikat alkotmányaikba. A lengyel, a cseh, a szlovák és az észt szabályozást elemzi SAJÓ András: Az EU-csatlakozás alkotmányosságra gyakorolt hatása az új tagállamokban. *Fundamentum* 2003/2. szám 15-16. o.

⁷⁸ Dán alkotmány 20. cikkely, belga alkotmány 34. cikkely, francia alkotmány 88-1. cikkely, svéd alkotmány 10. fejezet 5. cikkely

⁷⁹ Francia alkotmány 88-2. cikkely (gazdasági és pénzügyi unió megvalósítása, személyek szabad mozgásának szabályozása céljából), dán alkotmány 20. cikkely (más államokkal való együttműködés céljából), német GG 23. cikkely (az egyesült Európa megvalósítása, az EU fejlődése érdekében), portugál alkotmány 7/5. cikkely (béke, gazdasági fejlődés, államok közti demokratikus együttműködés céljából), görög alkotmány 28.2. cikkely (fontos nemzeti érdekből, más államokkal való együttműködés céljából), olasz alkotmány 11. cikkely (nemzetek közötti béke és igazságosság)

⁸⁰ Német GG 23. cikkely (demokratikus, jogállami, szövetségi alapelvek és a GG-ben garantált

lényeges elemeire, vagy az azokat védő alkotmányi normákra történő utalás ezek fokozott védelmét hangsúlyozza az európai integrációval szemben, és korlátot jelent az alkotmánymódosító hatalom előtt.⁸¹ Több alaptörvény hangsúlyozza a reciprocitás, vagyis a kölcsönös kötelezettségvállalás elvét⁸² az integrációval összefüggésben, néhány alkotmányi rendelkezés pedig a szubszidiaritást mint Unióval szembeni elvárás⁸³ juttatja kifejezésre különösen a tartományok, régiók jogállásának védelme érdekében.

A fentiekén kívül *formai szabályok* is korlátozzák és nehezítik a hatáskör-átruházás eljárását. Az ilyen tartalmú döntés meghozatala a parlament feladata, és minősített többséggel történik. Amennyiben a hatáskör-átruházás alkotmánymódosítást igényel, az arra vonatkozó nemzeti szabályok szerint kell eljárni. A képviseleti szerv aktusát kiegészítheti népszavazás (pl. Dániában), vagy a hatáskör jellegétől függően együtt járhat más képviseleti szervek bevonásával (pl. Belgiumban).

A tagállamok Unióval kapcsolatos alkotmányi szabályozásának fontos közös eleme az *állami szervek integrációs felelősségének meghatározása* is. Különös hangsúly került a tagállami kormányok integrációs feladataira és felelősségére⁸⁴, amely folyamatos jelentéstételi kötelezettségben nyilvánul meg a parlament irányában. Amíg az Európai Unió elsődlegesen kormányzatilag, és nem demokratikusan meghatározott, vagyis az államok kormányfőiből álló Tanács él a felségjogokkal, addig csak így biztosíthatók a nemzeti népképviseltek legitimáló és ellenőrző alkotmányi jogai.⁸⁵

Összegezve a tagállamok uniós felhatalmazó klauzuláinak tapasztalatait, noha azok mutatnak bizonyos eltéréseket, jelentőségük és céljuk mégis azonos: kifejezésre juttatják az európai integrációra nyitott alkotmányos államiság elvét, de ezzel együtt megállapítják a felségjogok átruházásának anyagi jogi határát. Ebből a szempontból az alaptörvény garanciális korlátot jelent az átruházás vonatkozásában, biztosítja az alkotmányos államiság folyamatosságát az állami integrációs hatalom keretek közé szorításával.

alapjogvédelem tiszteletben tartandó), svéd alkotmány 10. fejezet 5. cikkely (alapjogok tiszteletben tartása az európai együttműködés során), görög alkotmány 28.3. cikkely (a hatáskör-átruházás nem sértheti az alapjogokat, a demokratikus kormányzást, az egyenlőség elvét)

⁸¹ Az alkotmánymódosítás tartalmi korlátozása (örökkévalósági klauzula alkalmazása) a német közjogi dogmatikából eredeztethető. Az integrációs folyamat azonban több tagállam alkotmányjogi szabályozásában vetette föl az alaptörvényi normák közötti hierarchikus viszony megállapítását, figyelemmel a közösségi jog elsődlegességi igényére is. Ez az alkotmány feletti normák elvi problematikáját veti fel (supra-constitutionality). Az említett hierarchia következhet az alkotmányból (Németország) vagy az alkotmányvédő szervek autentikus értelmezéséből (Olaszország). Ahol a tagállami alkotmány normái között nincs hierarchikus viszony (Franciaország, és Magyarország! Lásd: 1260/B/1997. AB határozat ABH 1998. 818-819. o.), ott az integrációval összefüggő alkotmánymódosítás tartalmilag nem vizsgálható felül az alkotmányvédő szervek által. Lásd HOLLÓ András: Az Alkotmánybíróság viszonya az Alkotmányhoz. In: Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára, Pécs 2000. 93-97. o., Jan HECKER: Souveränitätswahrung durch Einstimmigkeit im Rat: Der Conseil Constitutionnel zum Vertrag von Amsterdam. Juristen Zeitung 1998/19. 943. o. és A. BONNIE: The Constitutionality of Transfers of Sovereignty: the French Approach. European Public Law Vol. 4 Issue 4 1998. 530-531. o.

⁸² Francia alkotmány 88-2, 88-3. cikkely, dán alkotmány 20. cikkely, portugál alkotmány 7/6. cikkely, görög alkotmány 28.3. cikkely

⁸³ Német GG. 23. cikkely, portugál alkotmány 7/6. cikkely

⁸⁴ Nagy Britanniában az Európai Közösségről szóló 1972. évi törvény elismeri a közvetlen hatály és a szupremácia elvét, továbbá konkrétan meghatározza a miniszterek feladatait. Lásd még: német GG 23. cikkely (5)-(6), svéd alkotmány 10. fejezet 5. cikkely, osztrák alkotmány 23e. cikkely, spanyol alkotmány 93. cikkely, francia alkotmány 88-4. cikkely

⁸⁵ Fritz RITTNER: Az Európai Unió útja a szövetségi állam felé. Jogtudományi Közlöny 1995/6. szám 286. o.

Az Unió és a tagállamok közötti vertikális, illetve konstitucionális hatalommegosztás alkotmányos alapelve nemzeti szinten tehát a felhatalmazó cikkely rendelkezéseiből vezethető le⁸⁶, és ezzel a tagállami alkotmányjog részévé válik a szerződéses alapú hatáskörmegosztás. Ez kettős következménnyel jár. (1) Az alkotmányi felhatalmazó klauzula egyben a tagállami európai alkotmányjog forrása és bázisa, terjedelmének meghatározója⁸⁷, és ezzel az integrációs hatalom korlátja. A közösségi jog elsődlegességének korlátozásmentes elfogadása ugyanis figyelmen kívül hagyja az a jelentős tény, hogy maga a Közösség / Unió is rászorul az intakt, funkcionáló és akceptált tagállami alkotmányos rendszerre.⁸⁸ (2) A két hatalommegosztási dimenzió egymásra vonatkoztatása fejezi ki az Unió és a tagállamok tényleges viszonyát, amely nem a hagyományos hierarchia értelmében fogható fel, hanem a többszintű alkotmányos rendszer fogalmával jellemezhető.⁸⁹

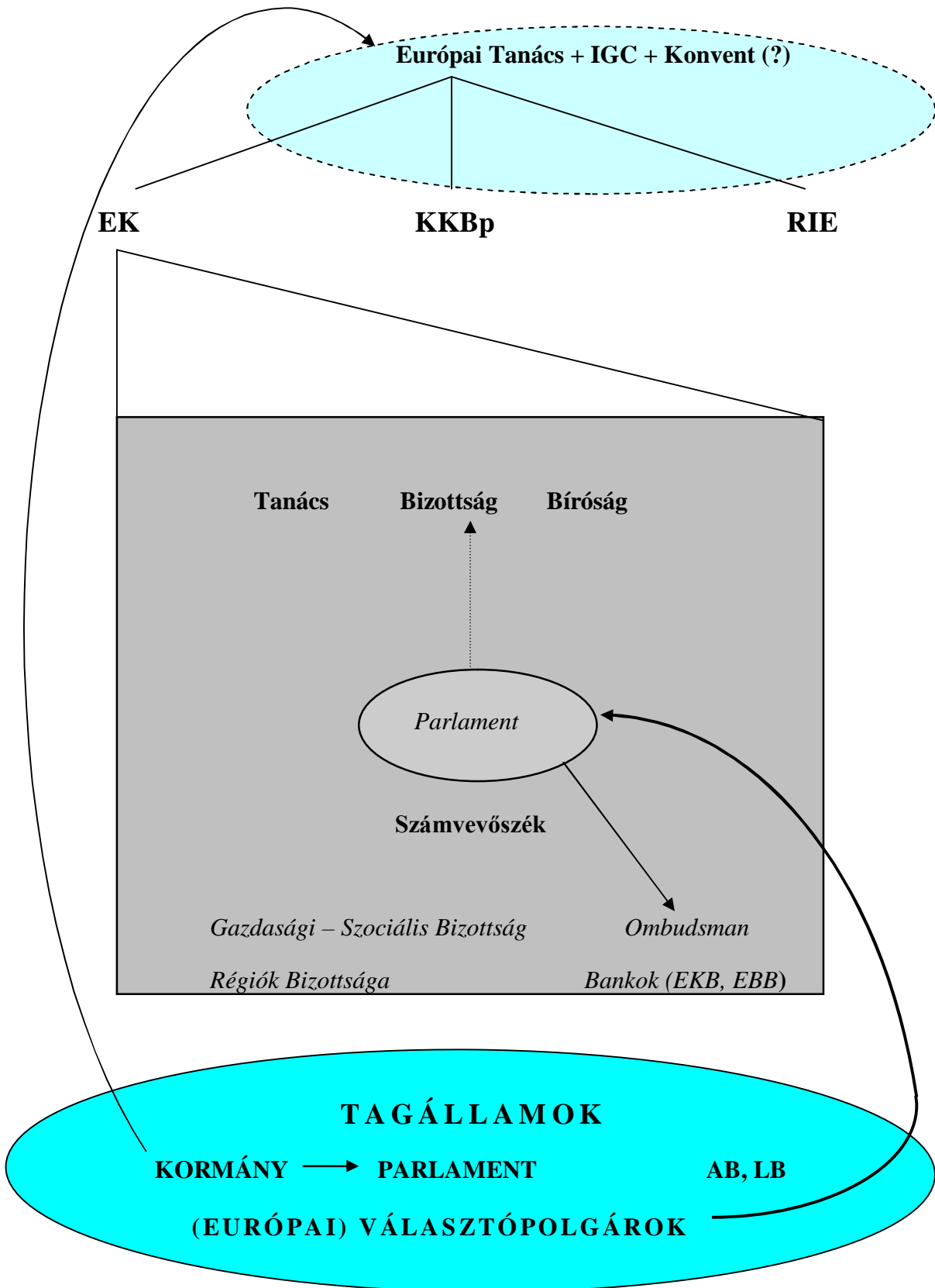
⁸⁶ Ami nem jelenti azt, hogy a tagállami alkotmányon alapul a közösségi jog érvényessége!

⁸⁷ A tagállami alkotmányjog háromféleképpen „engedheti be” a közösségi jogot a belső jog rendszerébe, ennek megfelelően a tagállami európai alkotmányjog is három tendencia mentén fejlődik. Az első csoportba az elsődlegességet korlátlanul elismerő alkotmányjogi szabályozás tartozik (Hollandia, Ausztria), amelyek esetében csak az alaprendet meghatározó alapelvek állíthatók szembe a közösségi joggal. A második csoportot az elsődlegesség elvét fenntartásokkal elismerő alkotmányjogi szabályozást követő tagállamok alkotják (Olaszország, Németország, Dánia, Belgium), amelyekben elsősorban az alkotmánybírók és a legfelsőbb bíróságok járultak hozzá a korlátozás formuláinak kifejlesztéséhez, és a belső európai alkotmányjog hatókörének csökkentéséhez. A harmadik – viszonylag szűk – csoportba azok az államok sorolhatók (Franciaország, Görögország), amelyekben az alkotmány primátusa kizárólagos, a közösségi jog elsődlegessége csak a törvényekkel szemben érvényesül. Christoph GRABENWARTER: Staatliches Unionsverfassungsrecht. In: BOGDANDY (szerk.): Europäisches Verfassungsrecht. Springer Verlag, Berlin-Heidelberg 2003. 284-294. o.

⁸⁸ GRABENWARTER: i.m. 296. o.

⁸⁹ Lásd a szerző által szerkesztett 2. számú ábrát, továbbá Volker RÖBEN: Constitutionalism of Inverse Hierarchy: the Case of European Union. Jean Monnet Working Paper 8/03. New York University School of Law 2003. 4. o. Forrás: www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030801.pdf

2. számú ábra
AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A TAGÁLLAMOK



IV. FEJEZET

A DEMOKRÁCIA

A) A demokrácia elve az Unióban

A demokrácia kiépülésének és érvényesülésének több *feltétele* van. A legalapvetőbb követelmény, hogy a polgároknak a politikai élet tényleges alanyaivá kell válniuk. Ehhez pedig szükséges a *népszuverenitás* elvének elismerése, a politikai *részvételi jogok* garantálása, és a hatalomgyakorlás társadalmi kötöttsége. Demokratikus állami berendezkedésről akkor beszélhetünk, ha elismerést nyer az érdek- és értékluralizmus, ha az alapvető döntéshozatal demokratikus módon, a *többségi elv* alkalmazásával történik, továbbá ha a rendszer széles körben *legitimált*, a polgárok által elfogadott.¹ Ezekon túlmenően biztosítani kell a *szabadságot* és a *jogegyenlőséget*, és törekednie kell az esélyegyenlőség elérésére.² Fontos összetevő az *emberi jogok* érvényesülése, valamint a civil társadalom létezése és működése, a tömeges részvétel a közügyek intézésében, a többpártrendszer, és a közvélemény hatékony szerepe.³ Intézményesülésének formái szerint elkülönül a képviseleti demokrácia (országos, helyi, szakmai képviselet) és a közvetlen demokrácia fórumrendszere.⁴

A kérdés az, vajon mennyiben vonatkoztatható a demokrácia alapelve az Európai Közösségre/Unióra. Az Amszterdami Szerződés óta az integráció alkotmányos értékű elve, hogy az *Unió* a szabadság, a *demokrácia*, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság *elvein* – mint a tagállamok közös elvein – *alapul*.⁵ Amennyiben valamelyik tagállam súlyosan és folyamatosan megsérti az említett elveket, az uniós szinten szankcionálható.⁶ Vajon a demokrácia elvén alapuló, és a demokrácia elvének megsértését szankcionáló Unió maga demokratikus entitásnak nevezhető? A klasszikus meghatározásból kiindulva, felmerül a kérdés, hogy *beszélhetünk-e* az Unió esetében *népről*, van-e azonosítható „demosz”, akire a hatalom visszavezethető? Európa

¹ A hatalom a demokráciában csak akkor legitim, ha „lentől” kap felhatalmazást, ha a népakarat emanációja, konkrétan pedig: ha és amennyiben szabad beleegyezésen alapul. Ha azt mondjuk, hogy demokrácia, nagyjából olyan társadalomra gondolunk, amely szabad, azaz nem nyomja el valamilyen diszkrecionális és ellenőrizetlen politikai hatalom, s nem uralja valamilyen szűk és zárt oligarchia sem. A demokráciában a kormányzók „felelősek” a kormányzottaknak. Az állam áll a polgárok szolgálatában és nem a polgárok az államában, a kormány van a népért, és nem fordítva. A probléma a demokrácia megalapozása, a legitimitás pedig nem igazat ad valakinek, hanem jogot. Giovanni SARTORI: Demokrácia, Osiris Kiadó, Budapest 1999. 28-29. o.

² További összetevő lehet a bírói függetlenség és a hatalommegosztás elve. Karl DOEHRING: Demokratiedefizit in der Europäischen Union? Deutsche Verwaltungsblatt 1997. Heft 19. 1133-1134. o.

³ Összegezve: a demokratikus berendezkedés formális összetevői a többségi elv, a nyilvánosság és a hatékony részvétel, materiális összetevői az alapjogok (továbbá a jog- és esélyegyenlőség) biztosítása, az érdek- és értékluralizmus, illetve a népért való kormányzás és a hatalomgyakorlás erkölcsi megalapozottsága.

⁴ Vö. Jogi lexikon (főszerk. LAMM Vanda – PESCHKA Vilmos) KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 1999. 131-132. o.

⁵ EUSz. 6. cikk (ex F cikk) (1) bek.

⁶ Az állam- és kormányfői szinten összeülő Tanács egyhangúlag határoz a tagállamok egyharmada vagy a Bizottság által benyújtott javaslat tárgyában, és az Európai Parlament (EP) hozzájárulását követően – az érintett tagállam képviselőjének meghallgatása mellett – megállapíthatja az alapelvek megsértését, majd minősített többséggel dönthet a jogsértő tagállam Szerződésből fakadó jogainak felfüggesztéséről. EUSz. 7. cikk

esetében nem követelhetjük meg „demosz” létezését. Az európai integráció célkitűzése és kötelezettségvállalása az európai népek egyre szorosabb uniójának megteremtése. Tehát inkább népekről van szó, mint népről. Vajon létezik-e európai nép, amely által, amely érdekében a demokratikus hatalom gyakorolható? Etnikai értelemben természetesen nincs európai nép: etnikailag a nép feltételezi a közös történelmet, nyelvet, kultúrát, identitástudatot.⁷ A nép alternatív megközelítése viszont alkalmazható a Közösségre / Unióra: ennek alapját a közös értékek, a jogok és kötelességek azonos felfogása, és a közös intellektuális kultúra képezi, amely meghaladja az etnikai különbözőségeket. A szupranacionális, értékorientált nép-fogalom létezhet az etnikai nép-fogalom mellett, bár nem helyettesíti azt.⁸

Ennek következtében minden bizonnyal *másképpen kell értelmezni* a demokrácia elvét az integrációs szervezet vonatkozásában, mint ahogy azt az államilag szervezett társadalmakkal kapcsolatos hagyományos értelmezés sugallja.⁹ Sem a nép hiányára, sem a heterogén politikai kultúrára nem vezethetők vissza az uniós szinten megvalósuló demokrácia fogyatékoságai.¹⁰ Ebben a fejezetben az képezi a vizsgálat tárgyát, hogy milyen jelenségekre vezethető vissza az EK/EU demokratikus deficitje, és milyen megoldások jöhetnek szóba az integrációs szervezet demokratikus jellegének fokozása érdekében.

B) Az Unió demokratikus jellegével kapcsolatos kételyek

I. A demokrácia-deficit okai

A demokrácia-deficit számos tényezőtől tevődik össze, bár közösségi szinten hivatalosan csak az Európai Parlament határozta meg azt, legalábbis részlegesen.¹¹

⁷ Paul GILLESPIE: Diversity in the Union. In: B. LAFFAN (ed.): Constitution-building in the European Union. Institute of European Affairs, Dublin 1996. 41. o., Eddie MOXON-BROWNE: Citizens and Parliaments. In: uo. 83-84. o.

⁸ Vö. Paul CRAIG: The Nature of the Community: Integration, Democracy and Legitimacy. In: The Evolution of EU Law (ed. P. CRAIG – G. de BÚRCA), Oxford University Press, Oxford 1999. 28. o. Lásd még G. F. MANCINI: Europe: The Case for Statehood. European Law Journal March 1998. 29-42. o. Mancini bizonyítja, hogy demokrácia a multikulturális társadalmakban, soknyelvűség mellett is megvalósulhat, példa erre Belgium vagy Kanada.

⁹ SZABÓ Gábor: Globalizáció és a demokratikus kormányzás esélyei Európában. In: Magyarország és Európa az ezredfordulón. Studia Europaea 9. PTE Európa Központ, Pécs 2001. 334. o.

¹⁰ A homogén politikai kultúra nem szükségszerű feltétele a demokráciának, bár könnyítő feltétele. A heterogén politikai kultúra sem akadály: a stabil demokrácia hosszú távon nyilvánvalóan képes homogenizálni azt a politikai kultúrát, amelyet kialakulásakor talál. Valóban szükséges feltétele viszont a demokráciának a processzuális konszenzus, az egyetértés a játékszabályokban. A politikai rendszer szintjén azok a legfontosabb szabályok, amelyek meghatározzák a konfliktusok kezelésének módját. A demokráciában a konfliktusokat békésen kell megoldani, és békés megoldásuk a többségi elv alapján történik. Ha pedig ezt a konfliktusmegoldási módot nem fogadják el általánosan, akkor nincs, illetve léteben bizonytalan a demokrácia. Egész más a helyzet a kormányzat szintjén. Itt a konszenzus helyére a disszenzus kerül: minden kormányzás alapja és lényege a vitatkozva kormányzás. G. SARTORI: i.m. 53-54. o.

¹¹ Az EP 1988-ból származó definíciója szerint demokratikus deficit alapvetően két tényező kombinációjából ered. Az első tényező a hatáskörök átruházása tagállami szintről közösségi szintre. Önmagában ez még nem teremt meg a demokratikus deficitet, inkább annak előfeltétele. A deficit közvetlen oka az, hogy ez az átruházás olyan területeket érint, amelyek tagállami szinten a törvényhozás – azaz közvetlenül választott testületek – hatáskörébe tartoztak, az átruházás következtében azonban a közösségi szinten nem közvetlenül választott testület hatáskörébe tartoznak, tehát nem az EP-hez. A nemzeti szinten csaknem kivétel nélkül a törvényhozó hatalmi ághoz sorolható témakörök közösségi szinten a tagállamok végrehajtó hatalmainak képviselőiből álló testület – a Tanács – kompetenciájába tartoznak. Mivel a közösségi törvényhozó hatalom gyakorlatilag a nemzeti szintű végrehajtó hatalom képviselőiből áll, a nemzeti szintű törvényhozók és a

1. Az egyik ilyen körülmény a „*távolság*”, ami azt jelenti, hogy a Közösségben és az Unióban a tagállamok számos hatáskört ruháztak át az intézményekre, vagyis azok gyakorlása a polgároktól távolabbra került.

2. A másik tényező a *végrehajtó hatalom dominanciája*, és a parlamentáris (népképviselési) testületek háttérbe szorulása. A közösségi/uniós döntéshozatal súlypontja a Tanácsban és az Európai Tanácsban van. Tagállami szinten alkotmányos szabály, hogy a végrehajtó hatalmi ág – legalábbis formálisan – felelős a parlamentnek. Amikor pedig a politikai döntést törvényi formába kívánja önteni a kormány, ahhoz parlamenti jóváhagyás szükséges. A nemzeti parlamentek ezen kívül információs funkciót is betöltenek és biztosítják a nyilvánosságot. A közösségi és uniós kormányzás, illetve a közösségi intézmények aktusai ezekre a demokratikus eljárásokra negatív hatást gyakorolnak, megbontják a törvényhozó és a végrehajtó hatalom tagállami egyensúlyát.¹² A tagállami végrehajtó hatalmi ág közösségi szinten mint elsődleges jogalkotó hatalom reprodukálódik, és a közpolitikák folyamatosan növekvő számát fogja át hatásköre. A közösségi döntéshozatal volumene és összetettsége a nemzeti parlamenti kontrollt illuzórikussá teszi. A többségi döntéshozatal kiterjesztése tovább csökkentette a nemzeti parlamentek mozgásterét, és ezt az Európai Parlament fokozottabb bevonása sem ellensúlyozza kellőképpen. Az EP képviselési jellegét több tényező is hátrányosan befolyásolja: hatásköreinek alacsony száma, működési módja, a médianyilvánosság fogyatékosága, a transz-európai politikai pártok hiánya, továbbá hogy tagjainak választása belesimul a nemzeti politikai menetrendbe, a választók a tagállami politikai problémákra reagálnak az európai választásokon leadott szavazatukkal.¹³

3. A harmadik tényező a *demokratikus döntési mechanizmusok megkerülése*, ami annyit tesz, hogy számos fontos normatív döntés szakbizottsági szisztémában kerül meghozatalra, vagyis a Bizottság és a Tanács delegálja hatáskörét valamelyik technokrata, szakértői testületre. Ezzel a demokratikus döntéshozatali csatornákat, mint amilyen az EP vagy miniszteri szinten a Tanács is, kizárják a szabályozási folyamatból.¹⁴

4. A negyedik hiányosság a *transzparencia* (áttekinthetőség) és az *összettség* problémája. A Tanács tipikusan zárt ajtók mögött dönt. Ráadásul a jogalkotási eljárás annyira bonyolult, hogy azt csak a szakértők képesek követni és megérteni. A helyzetet súlyosbítja, hogy a jogalkotási eljárások sokféle típusát rögzítik az alapító szerződések, és az egyes eljárások önmagukban is összetettek. A Tanácsban és a Parlamentben követendő szavazási szabályok eljárásonként és témakörönként változók.¹⁵

5. Végül megemlítendő a *bírói kontroll gyengülése*, amely arra vezethető vissza, hogy a közösségi döntéshozatali eljárás eredménye elsődlegessé válik a tagállamokban, és így egyre több közösségi jog által szabályozott tárgykör kerül ki az alkotmányossági kontroll hatóköréből.¹⁶

közösségi képviselési szerv háttérbe szorul a jogalkotás szempontjából. NAVRACSICS Tibor: A demokrácia problémája az Európai Unióban. Politikatudományi Szemle 1998/1. szám 50. o.

¹² A miniszteri szintű Tanács nem áll közvetlen parlamenti kontroll alatt, nem érvényesül s felelősség. Lásd DOEHRING: i.m. 1134. o.

¹³ J. H. H. WEILER: The Constitution of Europe. „Do the New Clothes Have an Emperor?” and other Essays on European Integration, Cambridge University Press, Cambridge 1999. 265-266. o.

¹⁴ Megfigyelhető a politikai erők harca a „legjobb kompetenciáért” – azonban európai pártok és az európai érdekszervezetek nem képesek formalizált módon bekapcsolódni a közvetítő rendszerbe. Az élő demokrácia hiányzik európai szinten. M. ZULEEG: Die Vorzüge der Europäischen Verfassung. In: BOGDANDY (szerk.): Europäisches Verfassungsrecht. Springer Verlag, Berlin-Heidelberg 2003. 939-940. o.

¹⁵ Kétségtelen, hogy az Amszterdami Szerződés előrelépést jelentett az átláthatóság szempontjából, de ez nem ellensúlyozza kellően a jelzett problémákat. Ingolf Pernice: Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam. CMLRev 1999. 36. 740-741. o.

¹⁶ P. CRAIG: i.m. 23-24. o. és J. H. H. WEILER: i. m. 267. o.

II. Enyhítő körülmények

Mielőtt azonban a demokratikus deficitet kiváltó tényezők ismeretében véglegesen lemondanánk arról, hogy a Közösséggel/Unióval kapcsolatban egyáltalán demokratikus berendezkedésről és működésről beszéljünk, két tényezőt érdemes fontolóra venni. Az egyik, hogy vajon a nemzeti döntéshozatali folyamattal kapcsolatban nem merülnek-e föl hasonló hiányosságok. A másik, hogy ha az EK/EU nem létezne, akkor megszűnnének-e az említett problémák.

Az első lépés *a nemzeti politikai rendszeren belül* folyó döntéshozatal vizsgálata. Tapasztalati tény, hogy a legtöbb modern, demokratikus államban a végrehajtó hatalom dominanciája figyelhető meg, bár a dominancia mértéke változó. A törvényhozó hatalom már ténylegesen nem tudja kontrolálni a törvényhozás ütemét és tartalmát, mivel általában a kormány határozza meg a jogalkotási programot, és a kormány nyújtja be a legtöbb törvényjavaslatot. A parlamenti felelősségre vonást is csak az ellenzék gyakorolja a többség bizalmából tevékenykedő kormánnyal szemben. Így máris gyengébb az az érv, hogy a közösségi demokrácia deficit egyik oka a végrehajtó hatalmi dominancia a döntéshozatali folyamatban. A nemzeti döntéshozatal realitásának szemszögéből kiindulva kell értékelni a demokrácia technokrata stílusú megkerülését is. A másodlagos jogalkotás nagyfokú szakértelmet követel meg, és ezért szükséges a nem többségi elvű, professzionális testületek bevonása a normaalkotásba. Az alacsonyabb szintű szabályozások legitimitásának kérdése ugyanúgy felmerül a nemzeti szinten, mint a Közösségben. Ezért azt mondhatjuk, hogy az EP sem áll sokkal rosszabbul a jogalkotási hatáskörök terén, mint a nemzeti parlamentek. Az Amszterdami Szerződés jelentősen kiszélesítette az együttdöntési eljárásra tartozó tárgyköröket, és bár ezzel együtt a Tanács hozza meg a végső döntést, mégis gyakran kénytelen elfogadni a Parlament által javasolt módosításokat, annak érdekében, hogy a tervezet mielőbb közösségi joggá váljon.¹⁷

A másik megfontolásra ajánlott kérdés, hogy vajon demokratikusabb lenne-e a nemzeti döntéshozatal, *ha az EK/EU nem létezne*. Ekkor elvileg az állampolgárokhoz közelebb kerülne a döntéshozatal, amely fölött a parlament hatékonyabb kontrollt gyakorolhatna. Az érvelés nem számol azzal a ténnyel, hogy a nemzetközi koordináció nem mellőzhető, és ez a Közösség hiányában is jelentősen befolyásolná a döntéshozatalt. A nyomás folyamatosan jelen lenne, akkor is, ha egyes rezsimek elutasítják a nemzetközi rendszer realitását. Emiatt mindenképpen szükség van normalizált nemzetközi együttműködésre, amely ad hoc nemzetközi szerződések formájában kivitelezhető, több részes állam bevonásával, egy vagy több speciális területre. Tehát a kérdés nem az, hogy van-e nemzetközi együttműködés – mivel ez szükségszerű. A kérdés csak az, hogy milyen formában valósul meg. A szabályozási tárgyak akkor sem kerülnének vissza a nemzeti szintre, ha az EU nem létezne. Megmaradna a „távolság”, a szerződések tartalmának alakítása során a végrehajtó hatalom dominanciája, és a tanszparencia hiánya a két- és többoldalú nemzetközi szerződések útján történő szabályozás esetében is.¹⁸

A fentiekből levonható az a következtetés, hogy a közösségi/uniós demokrácia deficit nem elszigetelt jelenség, továbbá feltételezhető, hogy az integrációs szervezet nem fejlődésképtelen a demokrácia szempontjából. Az az állítás, hogy a demokrácia csak állami keretek között létezhet, és államok feletti alakzatban nem funkcionálhat, nem empirikus

¹⁷ P. CRAIG: i.m. 25. o.

¹⁸ P. CRAIG: i.m. 26. o.

tényeken alapul, hanem dogmatikus előfeltételezés. A demokrácia elve nem merül ki a népképviselő választásában, hanem magában foglal más értékeket is, mint a transzparenciát, kisebbségvédelmet, az igazgatás effektív kontrollját. Egy – csak „indirekt” – demokratikus legitimitációt, ahogy ez – legalábbis részben – a Közösség esetében fennáll, nem kellene minden további nélkül elégtelennek tekinteni.¹⁹ A kérdés azonban az, hogy milyen alternatívák jöhetnek szóba az EK/EU demokratizálása szempontjából.

C) Legitimációs elméletek, demokrácia-standardok és ezek fogyatékoságai

A szakirodalomban kezdetben az az álláspont terjedt el, hogy az EK/EU demokratikus deficitjét elsősorban a *legitimáció hiánya* okozza. Ezért elsődlegesen úgy fogalmazódott meg a közösségi szintű demokráciára vonatkozó kérdés, hogy miként lehetne az integrációs folyamat legitimitását fokozni, hogyan alakítható ki a Közösség iránti lojalitás az európai lakosság körében.²⁰ A legitimáció azonban a demokráciának csupán az egyik, bár lényeges feltétele, ezen túlmenően intézményi, eljárási és normatív kritériumok bevonására is szükség van.

A demokratikus deficit felszámolására irányuló törekvések a megfogalmazott követelményrendszer alapján három csoportra oszthatók.²¹ (1) A nemzeti intézményekkel való *analógián* alapuló követelmények, (2) a *többségi elvet* követő követelmények, és (3) a tagállamok demokratikus legitimitációjából *levezethető* standardok bevezetése az integráció demokratikus jellegének fokozása érdekében.²²

Ad (1) E megoldás támogatói a közösségi intézményeket a hasonló jellegű nemzeti intézményekkel egyeztetik, azonosítják, illetve a közösségi intézményeket ilyen modell felé tendálóként fogják fel. Az analogikus felfogás vezet például ahhoz a követeléshez, hogy az Európai Parlament kapjon önálló „törvénykezdeményezési” jogot, mivel a nemzeti parlamentek is rendelkeznek ilyennel.

¹⁹ Vö. Gil Carlos Rodrigues IGLESIAS: Zur Verfassung der Europäischen Gemeinschaft. EuGRZ 1996. 5-6. szám 130. o.

²⁰ Az integráció kezdeti szakaszát meghatározó, Jean Monnet nevéhez fűződő elgondolás a közösségi lojalitás fokozódását következménynek tekintette, nem pedig előfeltételnek a szervezet létezése szempontjából. A legitimitációt a Közösség számára az eredmények és a következmények garantálják: vagyis a béke, a fejlődés, a növekedés és a polgárok jóléte. (Nem feledhető, hogy az ESZAK gondolata, és a kapcsolódó elmélet a hidegháború kezdeti időszakában, nem sokkal a második világháború után jelentkezett.) A demokrácia ebben az elméletben másodlagos volt. Részben azért, mert a békéhez és a fejlődéshez vezető legjobb útjának a technokrata, elit-kormányzás tűnt. Másfelől, amikor a népről volt szó, a demokrácia fogalma csak korlátozottan került elő. A vita arról folyt, hogyan lehet sikeres az európai ügy, hogyan fordul a lojalitás a Közösség felé, és hogyan válnak elfogadottá intézményei. A demokratikus ellenőrzési mechanizmusok nem képezték a közösségi rendszer lényeges részét. Vö. P. CRAIG: i.m. 6. o. Hasonló megközelítést vallott a neofunkcionalista irányzat. Az integráció a tömegfogyasztás révén megvalósuló, európai szintű „középosztályosítási” program eszköze volt. A politikai legitimitáció kérdése fel sem merült ebben az elméletben, mivel ez automatikusan kialakuló, természetes jelenségként szerepelt a neofunkcionalisták várakozásaiban, párhuzamosan a föderális Európa létrejöttével. A szakpolitikai hatékonyság tehát legitimitációt teremtő tényező. A polgárok azonban csak „eltűrték” a jólétet, és az integráció iránti passzív jóindulatuk nem fordult át a legitimitációhoz szükséges aktív magatartásba. A hatvanas évek közepétől kialakuló integrációs válság új legitimációs elméletek kidolgozásához vezetett, amelynek középpontjában az integrációs folyamat politikai aspektusának erősítése állt. A megoldás két lehetséges módja érdemel figyelmet: az egyik a Gazdasági és Szociális Bizottság szerepének növelése és egyfajta európai szintű korporatizmus létrehozása, a másik az Európai Parlament valódi képviselői szervvé tétele révén kialakítandó európai képviselői demokrácia. Vö. NAVRACSICS: i.m. 48-50. o.

²¹ Giandomenico MAJONE: Europe's Democratic Deficit: The Question of Standards. European Law Journal Vol. 4, No. 1. March 1998. 5. o.

²² G. MAJONE: i.m. 5. o.

Ad (2) Ennek az elvnek a követői nem a tagállamok megfelelő demokratikus intézményeivel való azonosságban bíznak, hanem a demokrácia absztrakt modelljét, az abszolút többségi, vagy Westminster-modellt kívánják alkalmazni az integráció szintjén. A modell kiindulópontja, hogy a parlament a legitimáció végső forrása a képviseleti demokráciában. Ezért az EP-t a demokratikus legitimáció kizárólagos (de minimum a legfőbb) letéteményesévé kell tenni a Közösségben. Minthogy növelték az EP hatáskörét, és közvetlenül választják meg az uniós polgárok, általános választójog alapján, így tartalmilag is csökkentheti a demokratikus deficitet, és a közösségi politikai folyamatoknak legitimációt közvetíthet.²³

Ad (3) A tradicionális megközelítés szerint az európai integráció és az intézmények legitimációja a tagállamok demokratikus legitimációjából származik, vagyis közvetett.²⁴ A minden egyes tagállamot megillető vétőjog az integrációs folyamat legitimáló tényezője. Az Egységes Európai Okmánnyal bevezetett áttérés a többségi döntéshozatalra fontos okát jelenti a legitimációs problémának: gyengíti a tagállami parlamentek Tanács fölötti ellenőrzési lehetőségét, anélkül, hogy az EP ez irányú hatáskörét szélesítene.²⁵

A vázolt demokratikus követelmények önmagukban nem alkalmazhatók az EK/EU egész rendszerére, vagyis külön-külön nem megfelelők az integráció folyamatára.

I. Az analógia követelménye

A közösségi demokrácia-vitában gyakran merül fel az az érvelés, hogy az EP hatáskörei, még a Maastrichti és az Amszterdami Szerződésekkel bevezetett módosítások után is, távol vannak a hagyományos parlamenteket megillető jogosítványoktól, miközben a Bizottságnak még mindig monopóliuma van a jogszabály-kezdeményezés tekintetében.²⁶ A hasonló nemzeti intézmények demokratikus gyakorlatából levezethető legitimációs követelmények következetes alkalmazása esetén – parlament önálló „törvénykezdeményezési” hatáskörrel, parlamentnek felelős végrehajtó hatalom, általános választások arról, ki kormányozzon – levonható az a következtetés, hogy az Unió demokrácia deficitje kettős. Egyfelől a végrehajtó hatalom (a Tanács és a Bizottság) – sokkal inkább, mint a Parlament – felelős a törvényhozásért, másfelől a végrehajtó hatalmon belül a bürokratikus ág (a Bizottság) szokatlanul erős a politikai ághoz (a Tanácshoz) képest, noha csak ez utóbbi tagjai felelősek nemzeti parlamentjüknek.²⁷ Továbbá, mivel a közösségi jog elsődlegességet élvez a tagállami joggal szemben, a tagállamok kormányai – a Tanácson keresztül – erőteljesebben befolyásolhatják saját parlamentjüket, mint fordítva. A nemzeti és az európai intézmények közötti különbséget csökkentendő, meg kellene szüntetni a Bizottság részvételét a jogalkotásban, és a törvénykezdeményezés jogát az EP-nek, vagy legalábbis az EP-nek és a Tanácsnak kellene adni.²⁸ A legnyilvánvalóbb ellenvetés a nemzeti intézményekkel való analógiával kapcsolatban, hogy a Közösség sui generis intézményi felépítményét olyan szerződések alakították ki, amelyeket a nemzeti parlamentek megfelelően ratifikáltak. A Közösség

²³ Az európai parlamentarizmus irányzata a formális szempotokat helyezte előtérbe (közvetlen választás) a tartalmiakkal (kompetenciák) szemben. NAVRACSICS: i.m. 50. o.

²⁴ NAVRACSICS: i.m. 52. o.

²⁵ Vö. G. MAJONE: i.m. 6. o.

²⁶ M. ZULEEG: i.m. 939. o.

²⁷ RÖBEN, Volker: Constitutionalism of Inverse Hierarchy: the Case of European Union. Jean Monnet Working Paper 8/03. New York University School of Law 2003. 5-7. o. Forrás: www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030801.pdf

²⁸ Vö. G. MAJONE: i.m. 7. o. és NAVRACSICS: i.m. 56. o.

egyik jellegzetessége, hogy lehetetlen a hagyományos állami funkciók leképezése sajátos intézményein.²⁹ Így az EK-nak nincs törvényhozó hatalma, csak jogalkotási eljárása, amelyben különböző politikai intézmények különböző mértékben vesznek részt. Ugyanígy, nincsen azonosítható végrehajtó hatalom, mivel a végrehajtási hatásköröket egyes célok esetében a Tanács gyakorolja a Bizottság javaslatára, más célok esetében (például a verseny-ügyek tekintetében) a Bizottság rendelkezik azokkal, és mindezek túlmenően alapvetően a tagállamok felelősek az európai politikák alkalmazásáért. A szerződések által vázolt intézményi berendezkedés fontos funkciókat szolgál. Így, ha a szerződések a Tanács és az EP döntéshozatali jogának gyakorlását a Bizottság kezdeményezésétől teszik függővé, ez nem jelenti azt, hogy a szupranacionális természetű bürokrácia előnyben részesülne a tagállamok demokratikusan legitimált képviselőivel vagy az EP közvetlenül választott tagjaival szemben. A Bizottság jogalkotás-kezdeményezési monopóliuma inkább azt a célt szolgálja, hogy a Tanácsot és az EP-t szorosabban kösse az európai joghoz. További nagy különbség a nemzeti és az európai szint között az, hogy a Közösség korlátozott kompetenciájú rendszer, amely újabb érv az analógiával szemben. A közösségi hatáskörök korlátai azért fontosak, mert a legitimáció kérdése tulajdonképpen a hatáskörök használatának a kérdésével függ össze. Továbbmenve, a felelősség és a beszámoltatás követelményei történetileg az összes kompetenciával rendelkező állam kontrollálása érdekében kerültek kialakításra, amelyik korlátlan hatalommal rendelkezik költségvetési ügyekben – ezek a standardok csak megfelelő eltérésekkel alkalmazhatók a korlátozott kompetenciákkal és forrásokkal rendelkező EK esetében.³⁰

II. A többségi elv kiterjesztése

Azt a kritikát, hogy a parlamentáris intézményeknek – akár a nemzeti parlamenteket, akár az EP-t tekintve – nagyon kevés rálátásuk van az európai politikai folyamatokra, táplálja egyrészt a félreértelmezett analógia a nemzeti intézményekkel, másrészt következhet a parlament radikális felfogásából is, amely szerint ez az egyetlen demokratikus képviselői intézmény.³¹ A többségi elv szerint minden olyan intézmény, amelyik nem közvetlenül felelős a választópolgároknak, illetve az általuk választott képviselőknél, demokratikusan megkérdőjelezhető. Természetesen az is igaz, hogy a szorosan felfogott többségi elv alkalmazása soha nem merült fel komolyan az EK/EU-val kapcsolatban³², noha számos, a demokratikus deficit orvoslására irányuló reformtörekvést és -javaslatot ösztönzött e modell valamely verziója.³³ Ilyen a „beiktatás”: a Bizottságnak mint testületnek el kell nyernie az EP bizalmát³⁴, ahogyan a klasszikus parlamentáris rendszerekben, illetve a többségi szavazás általánossá tétele. Az a tendencia, hogy a demokráciát azonosítják a többségi elvvel, elég általános, azonban megtévesztő, mert a tiszta többségi elvű demokrácia inkább kivételnek minősül, mint főszabálynak. A legtöbb demokratikus állam,

²⁹ Ulrich HALTERN: *Gestalt und Finalität*. In: BOGDANDY (szerk.): *Europäisches Verfassungsrecht*. Springer Verlag, Berlin-Heidelberg 2003. 811. o.

³⁰ G. MAJONE: i.m. 9. o.

³¹ A Westminster-modell legszélsőségesebb verziója szerint a többség számára lehetővé kell tenni, hogy ellenőrizze a kormányzás egészét, azaz minden területet, amit a politika érinthet. A gyakorlatban a többségi akarat csak a kisebbségek jogainak tiszteletben tartásával kivitelezhető. Ez az önkorlátozás azonban inkább informális – a történelmi tradíciókon és a politikai kultúrán múlik – és nem formális, alkotmányos természetű.

³² Mivel Európa államilag szervezett „népekből” (társadalmakból) áll, vagyis strukturált kisebbségekből – többség nélkül. Armin von BOGDANDY: *Europäische Prinzipienlehre*. In: uő. (szerk.) *Europäisches Verfassungsrecht*. Springer Verlag, Berlin-Heidelberg 2003. 180-181. o.

³³ G. MAJONE: i.m. 10. o.

³⁴ EKSz. 214. cikk (ex 158. cikk)

Nagy Britannia és a brit tradíciót követő államok kivételével, általában „nem-többségi” elveket és intézményeket alkalmaznak. Ez különösen igaz a szövetségi és a kvázi-szövetségi rendszerekre. Az igazi föderalizmus alapvetően nem többségi elvű, vagy éppen azt tagadó kormányzási formát követ, mert az alkotórészek őrzik autonóm létezésüket.³⁵ Az Uniót számos mély törésvonal jellemzi: nyelvi, földrajzi, gazdasági, ideológiai különbségek, és különösen a tagállamok közötti nagyságrendbeli eltérések.³⁶ A közösségi rendszer nem többségi elemei e törésvonalak kezelését szolgáló stratégiák. A többségi elv következetes alkalmazása az integrációt bomlasztaná.³⁷

III. A legitimáció követelményeinek átszármasztatása – közvetett legitimáció

E nézet szerint az integrációs folyamat legitimációját a tagállamok demokratikus jellegéből származtatja.³⁸ A nemzeti parlamentek ratifikálták a szerződéseket, a demokratikusan beszámoltatható államfők vagy kormányfők az Európai Tanács keretében határozzák meg a stratégiai kérdéseket és a prioritásokat, és a Tanács – amely olyan személyekből áll, akik a nemzeti végrehajtó hatalom választott tagjai – fogadja el a Bizottság által előterjesztett javaslatokat, mielőtt azok részévé válnának az európai jognak. Az egész folyamatot végső soron szuverén és demokratikus államok vezérlik és ellenőrzik. A legitimáció államra alapozott követelményei magukban foglalják a tagállamok vétőjogának fenntartását, mivel a többségi szavazásra való áttérés csak fokozza a demokrácia-deficitet. Az Unió azonban két részre oszlik: a szupranacionális EK-ra és a kormányközi modellt követő pillérekre. Ha mármost el is fogadjuk, hogy a tagállamok demokratikus karaktere elegendő legitimációs alapot teremt az Unió kormányközi jellegű összetevőinek, az semmiképp sem jelent elegendő normatív alapot a szupranacionális elemek tekintetében. Ez azért van így, mert a szupranacionális intézmények fontos feladata az uniós polgárok szerződések által biztosított jogainak és érdekeinek a védelme, akár a tagállamok többségi döntéseivel, sőt egyhangú álláspontjával szemben is. Minden közösségi szupranacionális intézmény vállalja a gazdasági és egyéb alapjogok védelmét, a szerződésekre alapozva, gyakran a tagállamok rövidtávú politikai érdekeivel szemben is, és a maga autonóm legitimációját is részben erre alapozza.³⁹

Összegzésként megállapítható, hogy a demokrácia egyik vagy másik modelljének kizárólagos alkalmazása nem vezet eredményre az EK/EU esetében. A demokratikus deficitet nem lehet könnyen, vagy egy-egy részleges reform bevezetésével felszámolni. Az Unió olyan rendszer, amelyben a kormányzásnak különböző szintjei alakultak ki, amelyek átfedik és befolyásolják egymást. Mivel bármelyik kormányzati szint demokratikus minősége hatást gyakorol a másik szint demokratikus természetére, a polgári részvételt, a

³⁵ A föderalizmus legfontosabb és legismertebb nem többségi elemei: az írott alkotmány, amely egyszerű többséggel nem módosítható, a vertikális és horizontális hatalommegosztás, a fékek és ellensúlyok rendszere, a kis joghatóságú területek felülreprezentáltsága, a bírói felülvizsgálat, a politikai döntési jogkör delegálása olyan hivatalnokokra, akiknek felelőssége korlátozott vagy egyáltalán nem felelősek sem a politikai többségnek, sem a kisebbségnek. Ezek az elvek nemcsak a föderatív rendszerekben, hanem minden pluralista társadalomban kiemelkedően fontosak, és az európai demokratikus deficit szempontjából is relevánsak.

³⁶ VISEGRÁDY Antal: Jogi és politikai törésvonalak Európában. In: Magyarország és Európa az ezredfordulón. Studia Europaea 9. PTE Európa Központ, Pécs 2001. 175. o.

³⁷ G. MAJONE: i.m. 11. o.

³⁸ NAVRACSICS: i.m. 52. o.

³⁹ A Bíróság is jelentős szerepet vállalt abban, hogy az egyéneket a közösségi jogra hivatkozással megvédte az esetlegesen nacionalista színezetű tagállami jog ellenében. Ennek következtében a gazdasági integráció nem várt folyamánként kialakult az az összetett szabályanyag, amelyik különféle eltérő érdekeket szolgált, és amely nem kapott elegendő képviselést nemzeti szinten. G. MAJONE: i.m. 12. o.

jog uralmát és az emberi jogokat valamennyi szinten biztosítani kell. A tagállami szintű demokrácia ebből a szempontból nagyon lényeges. Az Unió kormányzati hatalmát alkotórészeinek képviselői teremtik meg, vagy az alkotórészekben választott képviselők származtatják át, ezért az uniós kormányzás csak akkor demokratikus, ha a képviselőket demokratikus eljárás szerint választják meg és ellenőrzik.⁴⁰

D) Az uniós kormányzás szintjei: eltérő demokrácia-modellek

I. A kormányzás szintjei

Az integrációs szervezet sajátossága, hogy a Közösség/Unió *kormányzásának három szintje* különböztethető meg: a kormányközi, a szupranacionális-közösségi és a szupranacionális centralista, vagy infranacionális dimenzió.⁴¹ Az egyes szintek között eltérés mutatkozik a döntéshozók, illetve a döntéshozatali eljárás módja, szabályozottsága és minősége szerint. A különböző szintek azonban nem különülnek el, hanem egymással együttműködve, egymást befolyásolva tevékenykednek az integrációs célok érdekében.

A *kormányközi szinten* döntéshozók a tagállamok és kormányaik. Erre a kormányzási síkra tartozik a rendszer alapvető működési szabályainak meghatározása, az azonnali politikai reagálást követelő ügyek kezelése, illetve a közösségi felépítmény makro-szintű meghatározása. A kormányzás módszere a hagyományos diplomáciai egyeztetés, a tagállamok szuverenitásának elismerése alapján. A döntéshozatali eljárás közepesen formalizált, áttekinthetősége alacsony, de a szereplők közismertek és biztosított a nyilvánosság.

A *szupranacionális kormányzásra* tartozik a közösségi jogalkotás tartalmának elsődleges meghatározása, beleértve a főbb harmonizációs intézkedéseket. A döntéshozatal főszereplői a kormányok és a közösségi intézmények, vagyis a Tanács, a Bizottság és a Parlament. Az alkalmazott módszer hasonló a nemzeti döntési folyamat kompromisszumkereső megoldásaihoz. Az eljárás részletesen szabályozott, közepesen áttekinthető és közepesen vagy kevéssé ismertek az aktorok, a nyilvánosság részleges.

Az ún. *infranacionális szint* szereplői az uniós és tagállami adminisztráció, szakigazgatás és privát igazgatás körében keresendők. Tevékenységük a közösségi joganyag átültetését, a végrehajtási intézkedések meghozatalát, a standardok kidolgozását fogja át, vagyis mindazokat az ügyeket, amelyek az integráció mindennapi működése körében merülnek fel. Az igazgatás módszere szerint járnak el, hálózatot képezve, de nem formalizált és egységes eljárási szabályok szerint, ezért az áttekinthetőség rendkívül alacsony. Különösen ezen a szinten nem vezethető be a demokrácia pusztá intézményi reformokkal.⁴²

Az Unióban ezekre a sajátosságokra tekintettel a különböző szinteken más-más demokrácia-modell alakult ki, és eltérő hangsúlyt kapnak az egyes demokrácia-kritériumok.⁴³ A különböző döntéshozó szervek és személyek különbözőképpen nyerik el megbízatásukat, ennek megfelelően másképpen alakul felelősségük terjedelme, illetve felelősségre vonásuk, demokratikus kontrolljuk módja.

⁴⁰ Amaryllis VERHOEVEN: How Democratic Need European Union Members Be? ELRev (23) June 1998. 220-221. o.

⁴¹ F.W. SCHARPF: What a European Constitution Could and Could Not Achieve. 3-4. o. Forrás: http://www.ces.fas.harvard.edu/working_papers 2003.03.10

⁴² Vö. J. H. H. WEILER: i.m. 271-275. o. és P. CRAIG: i.m. 29. o.

⁴³ A kormányzás demokratikus jellegének fokozása érdekében került kidolgozásra a Bizottság Fehér Könyve 2001-ben: „White Paper on Governance in the EU” COM (2001) 428. Célja a kormányzás nyitottá, hatéonnyá és elszámoltathatóvá tétele.

II. Az Unió kormányközi szintje

A kormányközi modellben a *szerveződésekkel legitimálható* az Unió szintjén létező hatalmi viszonyok alapvető struktúrája, a Tanács és az Európai Tanács megválasztásával pedig az Unió döntéshozatali joga. A közösségi/uniós szerződések sora a demokratikus felhatalmazás egyik lehetséges forrása az uniós hatáskörök gyakorlásához, mivel a tagállamok demokratikus alkotmányos szabályainak megfelelően ratifikálják azokat. A szerződések azonban csak részben konstituálják az uniós szintű hatalmi viszonyokat. Bár definiálják a döntéshozatali szabályokat és körvonalazzák a fontos politikákat, szűkszavúak az ezt követő alkalmazás kérdésében, és tág teret hagynak diszkrecionális politikai jogkörök gyakorlásának. Ezért ugyanolyan fontos az Unióban, mint más politikai rendszerekben, hogy az egyes politikai vezetők megfelelő *felhatalmazással* rendelkezzenek.

Az európai intézmények kidolgozói úgy vélték, hogy ebből a szempontból nagyon kedvező megoldást találtak, amely a nemzeti demokratikus rendszerekből származik.⁴⁴ A *nemzeti felhatalmazással* az a nyilvánvaló probléma, hogy a nemzeti kormányok, amelyeknek tagjaiból a Tanács szerveződik, egyedileg és nemzeti politikai szinten kerülnek megválasztásra, nem nyernek kollektív felhatalmazást uniós szinten. Ami nagy különbség, ugyanis a Tanács sokkal több, mint pusztán a tagjainak összessége. A Tanács nem egyszerűen a kormányok konferenciája, hanem közösségi intézmény.⁴⁵ A minősített többségi szavazás – amellyel a kormányok leszavazhatják egymást – ma főszabály. A nemzeti vétó tehát még jóval azelőtt válhat gyenge eszközzé, hogy a kormányok túlzottan széles körben tudnák alkalmazni azt.⁴⁶ A kollegialitás precízen alkalmazott elve, amely meghaladja a tizenöt külön-külön megválasztott kormány konkuráló jóváhagyásának gondolatát, lehetővé teszi, hogy az Unió két kormányközi pillérében koherens és egymásra épülő politikák rendszere alakuljon ki.⁴⁷ Az informális többségi szavazás bizonyos esetekben őszinte, de nem túlzottan megfelelő erőfeszítés a Tanács döntése és a nemzeti demokratikus felhatalmazás közötti kapcsolat fenntartására, máskor viszont a kormányok szabadon hasznosítják abból a célból, hogy konszenzus látszatát keltsék, abban a reményben, hogy ez szükségtelenné teszi a demokratikus felhatalmazás kiterjedtebb formáját az EU hatalmi viszonyai számára.

⁴⁴ A legfontosabb ügyekben a végső döntés jogát a Tanácsnak fenntartva, a Bizottságot pedig kezdeményezési monopóliummal felruházva azt remélték, hogy az EK a szupranacionális mechanizmus összes előnyét élvezheti, míg demokratikus felhatalmazását a nemzeti demokratikus rendszerekből származtatja. Az alapító atyák gondolatmenete szerint a kezdeményezésre jogosult testületnek (Bizottság) nem szükséges választott testületnek lennie mindaddig, amíg a döntéshozó szerv (Tanács) olyan tagokból áll, akiket valamilyen szinten a nép választ. Ez alapján az Unió tagállamaitól igazoltan követelheti, hogy demokratikusak legyenek, anélkül, hogy az EU maga demokrácia lenne. David BEETHAM – Christopher LORD: *Legitimacy and the European Union*. Addison Wesley Longman, New York 1998. 62. o.

⁴⁵ Walter HALLSTEIN: *L'Europe inachevée*. Laffont, Paris 1970. 77. o.

⁴⁶ Létezik ún. „informális többségi szavazás” is, mint az érdekek konszolidálásához szorosan kapcsolódó eljárás, mely politikai alkuk kialakításához vezet, nem követel azonban minden részlet tekintetében egyhangú jóváhagyást. Statisztikák alapján kimutatott tény, hogy a döntések 85 %-át nemzeti köztisztviselők hozzák meg a Tanács mellett működő adminisztratív szervezeten belül, és csak az ügyek 15 %-ában döntenek maguk a miniszterek. F. HAYES-RENSHAW és H. WALLACE: *The Council of Ministers*. Basingstoke Macmillan, 1996. 78. o.

⁴⁷ Egyes vélemények szerint ezekben a pillérekben egyfajta *acquis politique* van kialakulóban, amely politikai precedensek és irányzatok fejlődő rendszere. Lásd P. IFESTOS: *European Political Co-operation: Towards a Framework of Supranational Diplomacy*. Aldershot, Avebury 1987.

A politikai vezetés körében számottevő szerep jut a Bizottságnak is.⁴⁸ Az EU napirendjét tulajdonképpen a kezdeményezési joggal felruházott Bizottság határozza meg, a Tanács kizárólag abban az esetben járhat el, ha erre irányuló kezdeményezést kap, és a javaslatról csak egyhangú szavazással térhet el.⁴⁹ A tagállamok szempontjából ez azzal jár, hogy ha érdekeik ütköznek az Unióéival, nem engedhetik meg maguknak azt, hogy a Tanácsban egyáltalán nem döntenek, tartózkodnak a döntéstől. Az integráció mélyülésével a nem döntés költségei olyan mértékben növekednek, hogy a legtöbb résztvevő beéri a második legjobb megoldással a számára kedvező helyett, mint hogy teljesen kimaradjon a döntéshozatalból.⁵⁰ A Bizottság olyan mértékben élvezi a politikai szabadság különböző fokozatait a nemzeti kormányzatoktól, hogy az EU demokratikus legitimitációjának fogalmát pusztán a Tanács és a nemzeti választások közötti összefüggéssel nem lehet leírni.

A kormányközi megoldás erre az lehetne, hogy az EU-ban a reprezentációt a nemzeti demokratikus eljárás útján teremtik meg. A nép bízna meg az integrációs szervek munkájában részt vevő elitet, hogy széles diszkrecionális jogkörrel képviselje európai szinten, nemzetileg arányosan, a megállapodások a kormányzatok tagjainak beleegyezésén múlnának, és a kulturális, területi különbségek elismerést nyernének, mert a döntéshozatal során történő koalíció-kötésnek és a politikai egyezkedésnek volnának bizonyos korlátai. Így minden tagállam demokratikus képviseleti rendszere fennmaradna, és nemzeti szabályok szerint kerülne meghatározásra, ki kerül az EU intézményekbe. Ennek a modellnek az az előnye, hogy a legitimitáció az arányosság elvéhez kötődne a tagállami eljárásokban. Az EU reprezentatív struktúráinak kialakításánál már ma is az arányos képviseletre törekszenek.⁵¹ Kétséges azonban, hogy ez az egyesített képviseleti szisztéma az Unió szupranacionális szintjén kielégítő lehet-e.⁵²

A *felelősségre vonás* problémája a kormányközi modellben a kormányok nemzeti parlament felé fennálló beszámolási kötelezettségének érvényesítése útján oldható meg. A választók a tagállami választásokon az integrációs ügyek viteléről is kifejezik véleményüket. Tehát működhet a hazai felelősségi rendszer. Valóban történt elmozdulás abba az irányba – elsőként Dániában, majd a többi tagállamban is –, hogy a nemzeti parlamentek az integrációs kérdésekkel összefüggésben fokozottabb kontrollt érvényesítenek a tagállami kormányok felett.⁵³ Akárhogyan is kerülnek megoldásra ezek a problémák, az bizonyos, hogy a nemzeti parlamentek irányában fennálló felelősség érvényesítését gátolja a Tanács döntéshozatalának áttekinthetetlen volta, azaz a transzparencia hiánya.⁵⁴

⁴⁸ D. BEETHAM – C. LORD: i.m. 64. o.

⁴⁹ EKSz. 250. cikk

⁵⁰ Beate KOHLER-KOCH: Catching up with change: the transformation of governance in the European Union. *Journal of European Public Policy* 3. 1996. 362. o.

⁵¹ A bizottsági tagok megválasztásánál, a soros elnökség betöltésénél, a D'Hont módszer alkalmazásával az EP mandátumok szétosztásánál.

⁵² D. BEETHAM – C. LORD: i.m. 67-69. o.

⁵³ Ha a nemzeti parlamenteknek az európai integrációhoz kell alkalmazkodniuk, arra kényszerülnek, hogy válasszanak a kormányközi és a szupranacionális megközelítés között – külön-külön ellenőrzik saját kormányukat, avagy együttesen kontrollálják a Tanács munkáját. Az első megoldás azért nem kielégítő, mert a felelősség töredezetté válna, a második módszer viszont a nemzeti parlamentek és az EP között hatásköri vitákhoz vezetne. Philip NORTON (ed.): *National Parliaments and the European Union*. Frank Cass, London 1996. 185. o.

⁵⁴ D. BEETHAM – C. LORD: i.m. 71-72. o. Ezért is foglalkozott az Európai Konvent külön munkacsoportja a nemzeti parlamentek szerepével és tájékoztatásuk kérdéseivel.

III. Az EK/EU szupranacionális szintje

Mivel a tagállami képviseleti intézményeken keresztül problematikus az EU szupranacionális kormányzati szintjét, a klasszikus közösségi modellt demokratikussá tenni, kézenfekvőnek tűnik az, hogy saját, sui generis demokráciát is ki kell alakítania a szervezetnek. Ehhez már van saját közvetlenül választott Parlamentje, működnek parlamenti képviselőcsoportok, sőt politikai lobby-szervezetek is részt vesznek az érdekek kiegyenlítésében. Ennél azonban szisztematikusabban szükséges kiépíteni a demokrácia szupranacionális rendszerét közösségi/uniós szinten. A közvetlenül választott EP részese és végpontja lehetne a jogalkotási eljárásnak.⁵⁵ Nagyobb szerepet kaphatna a Bizottság kialakításában és politikai ellenőrzésében, hasonlóan a tagállami struktúrához, amelyben a kormány a parlamenti többség bizalmából kerül hatalomra. A Bizottság, vagy annak elnöksége is lehet közvetlenül választott az Unió polgárai által. Végül a páneurópai referendum is jelenthet megoldást az integráció strukturális problémáira nézve, amely akár az EP választások időpontjában is tartható.⁵⁶ Bár mindezek nagyon eltérő módszerek, együttesen mégis alkalmasak a legitimációs bázis megteremtésére.⁵⁷

A szupranacionális demokrácia létező elemei sem ösztönzik azt a nézetet, hogy könnyű lenne koherens többséget *kialakítani* az európai szinten. Az európai választások például másodrendű választások maradtak 1979-es bevezetésük óta. Természetesen lehetséges, hogy a közösségi szintű demokrácia egészének a megerősítéséről szóló döntés megoldaná ezt a másodrendűségi problémát is. Ha például az EP határozná meg az Unió politikai vezetését, akkor a választók bizonyosan az európai szintre orientált döntést hoznának. A jelenlegi helyzet oka pedig az lehet, hogy az integrációs identitás megteremtésének korlátozottak a lehetőségei.⁵⁸

A *képviselet* a szupranacionális modellben egyrészt az uniós szinten választott politikai vezetésből, másrészt a transznacionális ideológiai csoportok mentén szerveződő EP-ből állna. E megoldás működéséhez az alábbi feltételek teljesülése lenne ideális. (a) A képviselők beillesztése a politikai rendszer stratégiai pozícióiba, és felruházásuk költségvetési és törvényhozási hatáskörökkel, amelyek szükségesek a hatalom hatékony gyakorlásához. (b) Ösztönzések a képviselőknek arra vonatkozóan, hogy a társadalmat kapcsolják össze a kormányzással, megkeresve és kifejezésre juttatva a társadalmi csoportok érdekeit meghatározó törésvonalakat. (c) Lehetőség a választók számára, hogy választhassanak a rivalizáló programok között a politikai rendszer szintjén. Csakis a szupranacionális képviseleti rendszer – amely a választókat, a pártokat és a Parlamentet európai szinten egyesíti⁵⁹ – alkalmas arra, hogy a második és harmadik feltételt is teljesítse. Az európai választók, az integrált pártrendszer és a teljes körű parlamenti hatalom hiánya azonban mind közrejátszanak azoknak az öngerjesztő korlátoknak a kialakulásában, amelyek az EU-ban a szupranacionális képviseleti politikát egyfajta féloptimális egyensúlyban tartják. Az európai demokrácia nem alakulhat ki egyetlen szereplő demokratizálásával: a rendszer egészét szükséges demokratikussá tenni.⁶⁰

⁵⁵ A Tanács esetében pedig el kellene határolni a jogalkotó és a végrehajtó funkciót, és nagyobb teret kell engedni a nyilvánosságnak. Ingolf PERNICE: Multilevel Constitutionalism in the European Union. ELRev 2002. October 523. o.

⁵⁶ Vö. NAVRACSICS: i.m. 58-59. o.

⁵⁷ Vö. D. BEETHAM – C. LORD: i.m. 73-76. o.

⁵⁸ Vö. D. BEETHAM – C. LORD: i.m. 77-78. o.

⁵⁹ Olyan közvetítő rendszer szükséges, amely a politikai és a társadalmi intézményeket összekapcsolja, működő közvéleménnyel és nyilvánossággal. Ingolf PERNICE: Multilevel Constitutionalism... 522. o.

⁶⁰ Vö. D. BEETHAM – C. LORD: i.m. 79-81. o.

A felelősség érvényesítése a szupranacionális szinten olyan módon demokratizálható, hogy az Unió végrehajtó hatalma politikailag felelős volna a hatáskörökben gazdag Európai Parlamentnek, amely pedig Európa-szerte felelős volna a választópolgároknak. A hatékony szupranacionális felelősségre vonás rendszere négy összefüggő elem együtteséből állhatna. Első összetevő a transzparencia érvényesülése, amely segítségével a választók, a képviselők és a bíróságok megérthetik és igazoltnak tarthatják a végrehajtási döntéseket. Másodszor, az Unió vezetését kötelezni kell arra, hogy adjon magyarázatot döntéseiről, választ a felmerült kérdésekre az EP nyilvánossága előtt, amelynek jogában állna különböző szankciókat alkalmazni (például leszavazás, tisztségviselő elmozdítása). Harmadszor, erős és könnyen elérhető Európai Bíróság szükséges. Negyedszer, a választóknak lehetőséget kell adni arra, hogy az európai választások során eltávolíthassák az Unió politikai vezetését.⁶¹

IV. Az infranacionális (és szupranacionális centralista) szint

A közösségi és a tagállami adminisztráció összefonódó, horizontálisan kapcsolódó szintjén a demokratikus deficit a nem-többségi szisztémák legitimációs problémáira utal, vagyis az olyan intézményekre, amelyek nem közvetlenül felelősek a választóknak, vagy az általuk választott képviselőknek, mégis széleskörű normaalkotási joggal rendelkeznek.⁶² Kérdés, miért hajlandók a politikai vezetők messzemenő jogköröket *delegálni* a nem-többségi intézményekre. A politikai döntési jogkörök képviseleti intézményekről független intézményekre történő átengedésének okai sokféleképpen magyarázhatók. A régebbi teóriák a szakmai tényezőkre utaltak: a politikusoknak nincs megfelelő szaktudásuk és kapacitásuk bizonyos szakpolitikák kidolgozására, speciális hivatalok és független szakértők hatékonyabbak ezen a téren.⁶³ Az árnyaltabb megközelítés szerint a speciális hivatalokra való delegálás csökkenti a jogalkotás költségeit, ugyanis a speciális jogalkotás és a kifinomult szabályozás, az abban való egyetértés elérése nagyon időigényes. A delegálás azzal is magyarázható, hogy a politikai hibákért való felelősség átháríthatóvá válik a szakmai döntéshozókra, nem a politikusok presztízse kerül veszélybe. Ezzel a politikai költségeket csökkentik, a speciális szabályozás következményeiből adódó felelősséget pedig áthárítják. Azt azonban egyik megközelítés képviselői sem magyarázzák, hogy korábban a független és nem többségi intézményekre való delegálás miért fordult elő viszonylag ritkán, és miért olyan népszerű ma, legalábbis Európában. Ugyanis egyik megközelítés sem jut el a probléma gyökeréig, a delegáció igazi okáig, amely a *kötelezettségvállalás* problémájában, és a politikai *hitelességben* ragadható meg.⁶⁴

A kormányzati hatalom időben korlátozott, a periodikusan ismétlődő választások az önkényes hatalomgyakorlás akadályát képezik. A választás periodikussága és a relatíve rövid megbízatási időtartamok azonban *negatív hatásokat* is eredményezhetnek abból a

⁶¹ Vö. D. BEETHAM – C. LORD: i.m. 82. o.

⁶² A politikailag független intézményekre való hatáskör-delegálás fontos probléma például a központi bankok esetében. Így a Maastrichti Szerződés az Európai Központi Banknak – amely pedig nem közösségi intézmény az EKSz 7. cikke szerint – rendeletalkotási jogot adott, amely európai és tagállami joggá válik a nemzeti parlamentek, az EP és más közösségi intézmények bevonása nélkül. G. MAJONE: i.m. 14-15. o.

⁶³ Nem teljesen meggyőző az érvelés, mert bizonyos területeken, különösen a költségvetés meghatározása során a hivatásos politikusok megfelelően képzettnek érzik magukat a részletes szabályok kimunkálására. A parlamenti bizottságoknak és a kormányok technikai főosztályainak lehetőségük van az elemzésekhez megbízott szakértők bevonására.

⁶⁴ G. MAJONE: i.m. 16. o.

szempontból, hogy a társadalom a problémák hosszú távú megoldására tartana igényt. A politikusok az általuk kínált alternatívák pillanatnyi értékét tartják szem előtt, minthogy olyan megoldások kidolgozása, amelyeknek gyümölcse esetleg csak a következő választások után érik be, nem áll érdekükben. A meghatározott időre szóló kormányzásnak van további jelentős sajátossága is, amely az előbbiekhöz kapcsolódik. Mivel a ciklusok között nincs kontinuitás, természetes jelenség, hogy az új kormányzat felszámolhatja az előző alkotásait, politikai vívmányait. Ennek következtében a politikusok nehezen érik el a politikájuk hitelérdeklődését.

A politikailag független intézményekre történő delegálás a *hiteles politikai kötelezettségvállalás* elérésének módszere lehet. Ezeket a döntéshozókat ugyanis nem érintik a következő választások. Minél erősebb a függetlenség jogi alapja, annál jobban meghatározhatók ezen intézmények jogai. E jogkörök legerősebb bázisa a függetlenség alkotmányos garantálása, de törvényben biztosított függetlenség is elegendő lehet, ha az adott politikai célok széleskörű társadalmi támogatást élveznek.⁶⁵

Amíg a többségi demokrácia modellje ellenez bármilyen delegációt nem többségi intézményekre, addig a pluralista vagy Madison-modell⁶⁶ – amelyik a megosztott, korlátozott és átruházott hatáskört célozza meg – sokkal kedvezőbb alkotmányos feltételeket biztosít ilyen intézmények kifejlődésének.⁶⁷ A független szabályozó hatóságok számos módon *korlátozhatók és ellenőrizhetők*. Nagyon fontos a kapcsolat a bírói hatalom és a szabályozó hatóságok között, mivel a bírói hatalom jelenti a folyamatosságot és a jogértelmezés biztos támpontját. A szabályozó eljárások megfelelő *bírói kontrollja* révén a szabályozók sem kevésbé elszámoltathatók, mint a választott politikusok. A szabályozó eljárás formai legitimitását az adja, hogy a hivatalokat demokratikusan elfogadott *törvények* hozzák létre, amelyek meghatározzák e hivatalok funkcióit és hatásköreit, a hivatalnokokat választott tisztségviselők nevezik ki, és a hivatalokban a döntéshozatal előre meghatározott eljárás szerint történik. A hivatal döntéseinek igazolhatónak és bírói kontroll alá vonhatónak kell lenniük, illetve bizonyos politikai alapelveknek is meg kell felelniük.⁶⁸ A tartalmi legitimitáció függ a szabályozók szaktudásától és problémamegoldó képességétől, attól, hogy képesek-e különféle érdekeket védeni, a prioritások ésszerű kiválasztásától, és végül a korlátok pontos megjelölésétől, amelyek keretei között a szabályalkotók tevékenykedhetnek.

⁶⁵ Érdemes azt is megvizsgálni, hogy mi a delegálás logikája közösségi szinten. Itt a kötelezettségvállalás problémája összetettebb, mert a nemzeti politikai döntéshozók nemcsak hazai viszonylatban nélkülözik a politikai hitelességet, hanem más tagállamok politikusaiknak a szempontjából is. A hitelt érdemlő kötelezettségvállalás aligha érhető el a szakmai szabályozó intézmények bevonása nélkül, és ez magyarázza a delegálást például olyan területeken, mint a környezetvédelmi szabályozás. A szupranacionális szinten működő független hatóságok olyan szabályozást tudnak alkotni, amely hitelt érdemlőbb politikai kötelezettségvállalást jelent, mint adott esetben a nemzeti szabályozás, vagy akár a kormányközi megoldás jelentene. Bizonyos célok elérése szempontjából a függetlenség és a megbízhatóság nagyobb érték lehet, mint a többségi elv követése.

⁶⁶ Lásd R. DAHL: A Preface to Democratic Theory. University of Chicago Press 1956.

⁶⁷ Ezért van az USA-ban olyan széles tere a bírói felülvizsgálatnak és a bírói jognak. Amerikai alkotmányjogból ered a szabályozó állam, és a „kormányzás negyedik ága” kifejezés is, mely utóbbi a szabályozó ágat jelenti a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmi ág mellett. Eme „negyedik hatalmi ág” demokratikus legitimitációjával kapcsolatos kételyek soha nem tűntek el egészen. Vö. G. MAJONE: i.m. 17-18.

o.

⁶⁸ G. MAJONE: i.m. 19-20. o.

Az eljárási legitimáció fontos vetülete az *átláthatóság és a közjogi felelősség*, mert ez az a terület, amelyen a demokratikus deficit mind nemzeti, mind közösségi szinten kimutatható az európai szabályalkotók körében. A legegyszerűbb és a leghatékonyabb módszer az áttekinthetőség és a felelősség növelésére, ha a szabályalkotók a döntéseiket *indokolni* kötelesek. Az erre való kötelezés a diszkrecionális szabályozást megakadályozó ellenőrzési mechanizmusok sorára ad lehetőséget: társadalmi vita, felülvizsgálat, panasz eljárás, bírói kontroll. A Közösséget alapító szerződések már a kezdetektől megállapították az indokolási kötelezettséget, amely a szabályozási joggal rendelkező, de a választóknak közvetlenül nem felelős intézményeket terhelte.⁶⁹ Az Európai Bíróság joggyakorlata azt mutatja, hogy a testület a nemzeti hatóságoktól is megköveteli az indokolási kötelezettség tiszteletben tartását, annak érdekében, hogy az egyének érvényesíthessék a Közösség által biztosított jogaikat.⁷⁰ A Bíróság megállapította, hogy a hatékony védelem akkor valósul meg, ha az egyén a lehető legjobb feltételek mellett léphet fel jogai védelmében. Ez magában foglalja a nemzeti hatóság jogkorlátozó döntése esetén a bírói felülvizsgálat lehetőségét. A bírói kontroll azonban csak akkor hatékony, ha a nemzeti bíróság megkövetelheti a döntést hozó hatóságtól az indokolási kötelezettség betartását.⁷¹

Szükségtelen hangsúlyozni, hogy még mindig sok a javítanivaló az eljárási legitimáció tekintetében. A közösségi igazgatási eljárásról szóló „törvény” kidolgozása elfogadása elsősorú lehetőséget teremtene arra, hogy eldöntésre kerüljön, milyen szabályokkal racionalizálható a döntéshozatal, mely érdekszervezeteket és milyen mértékben kellene bevonni a szabályozási eljárásba, továbbá a Bizottsággal való konzultációba, illetve, hogy a bírói felülvizsgálat, különösen a tartalmi jellegű, hogyan történjék. A bizottságok, munkacsoportok, ügynökségek burjánzása mutatja, hogy mennyire sürgős és szükséges a döntéshozatali eljárásokra vonatkozó szabályok mielőbbi kidolgozása. Az ilyen testületek növekvő száma és az eljárásukra vonatkozó eltérő szabályok az áttekinthetőség hiányát idézik elő. Amennyiben az uniós polgárok számára nehezen azonosítható a testület, amelyik felelős az őket érintő döntések meghozataláért, az eljárási legitimáció minimálisra csökken. Az egységes *európai igazgatási eljárási szabályzat* nemcsak a közösségi döntéshozatali rendszernek teremtene legitimációs bázist, hanem a tagállamok számára is hasznos modellként szolgálhatna.

Összegzés

A különböző demokrácia-modellek vizsgálatából levonható az a következtetés, hogy az Unióban gyakorolt demokratikus politika kivételes konszenzusos demokráciára utal, mely az alábbiakból tevődik össze: (1) A tagállamok egyhangú jóváhagyása szükséges az alapvető alkotmányos változások és az alapvető politikai döntések tárgyában. (2) Az Unió politikáit olyan testület – az Európai Tanács – felügyeli, amelyben a döntéseket általában egyhangúlag hozzák meg a tagállami kormányok. (3) A súlyozott többség alkalmazása a közpolitikák kialakítására és alkalmazására vonatkozó részletes kérdésekben. (4) Magas szintű egyetértés szükségessége az intézmények között, amelyek eltérő alapon kerülnek kialakításra. (5) Az együttműködés szükségessége a kormányzatok között nemzeti és

⁶⁹ Párizsi Szerződés 5. cikk: a Közösségnek közzé kell tenni intézkedéseinek indokait, 15. cikk: A főhatóság indokolni köteles döntéseit, ajánlásait, véleményeit, EKSz. 253. cikk: a Tanács és a Bizottság a rendeleteik, az irányelveik és a döntéseik indokait kötelesek megjelölni. EKSz. 255. cikk a dokumentumok megismeréséhez való jogról.

⁷⁰ Heylens-ügy, 222/86 [1987] ECR 4097.

⁷¹ G. MAJONE: i.m. 21. o.

európai szinteken egyaránt. (6) A nem állami szereplők bevonása, akiknek együttműködésére speciális politikai területeken van szükség. (7) A közvéleménnyel való kapcsolattartás fokozódó szükségessége, és ennek elismerése, közvetítő rendszer kiépítésére való törekvés.⁷²

A vizsgált kormányzási modelleket az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló Szerződés sem szünteti meg, csupán az intézményi egyensúlyt igyekszik elmozdítani föderalista irányba, jellemzően a közösségi modell terén. A demokrácia fokozása érdekében törekvés mutatkozik az integrációs sajátosságoknak megfelelően egyes legitimációs tényezők garantálására.⁷³ Az Unió demokratikus életének kereteit adó VI. cím határozza meg a főbb tartalmi és egyes formai elemeket. *Tartalmi* elemek a polgárok egyenlősége az intézmények előtt, a részvételi demokrácia szabályai, amelynek keretében a polgárok és a civil szervezetek párbeszédét biztosítják az Unió szerveivel, továbbá az ombudsman és a pártok szerepének meghatározása, illetve az egyházak és vallási közösségek jogállásának elismerése. *Formai-intézményi* jellegű az áttekinthetőséget segítő szabályozás, a személyes adatok védelmének alapjai, a képviseleti elv elismerése, az EP választásának egységes szabályai – amely azonban az intézményrendszeréről szóló címbe kerül, továbbá a nemzeti parlamentek szerepéről tervezett jegyzőkönyv.⁷⁴

Az ASZT nem jeleníti meg differenciáltan a vázolt kormányzási szinteket, és nagyobb részben már létező szabályokat, intézményeket von az Unió demokratikus életét biztosító rendelkezések körébe. A nyilvánosság szélesítése, az európai népi iniciativa lehetősége, a képviseleti elv rögzítése és a szociális partnerség hangsúlyozása kétségkívül erősíthetik az integráció demokratikus jellegét, ezért a normaszövegben való összefoglalásuk pozitívumként értékelhető. Ahhoz azonban, hogy ezek a demokratikus és legitimációs tényezők ne pusztá deklarációk maradjanak, érvényesülésüket garantáló eljárási mechanizmus és bírói kontroll szükséges, amelyeket azonban a tervezet nem részletez.

A csatlakozó államok szempontjából kiemelkedően fontos a nemzeti intézményrendszer egészének politikai és jogi felkészítése, mivel minden állami és közigazgatási szerv hozzájárul az integráció tagállami legitimáltságához az uniós kormányzás valamely szintjén. Nem elegendő tehát a nemzeti parlament kormánnyal kapcsolatos kontrollját regulálni, hanem elengedhetetlen a közigazgatás korszerű eljárási szabályainak kidolgozása, és a közösségi jog hatékony érvényesíthetőségének biztosítása a jogalkalmazó szervek előtt.

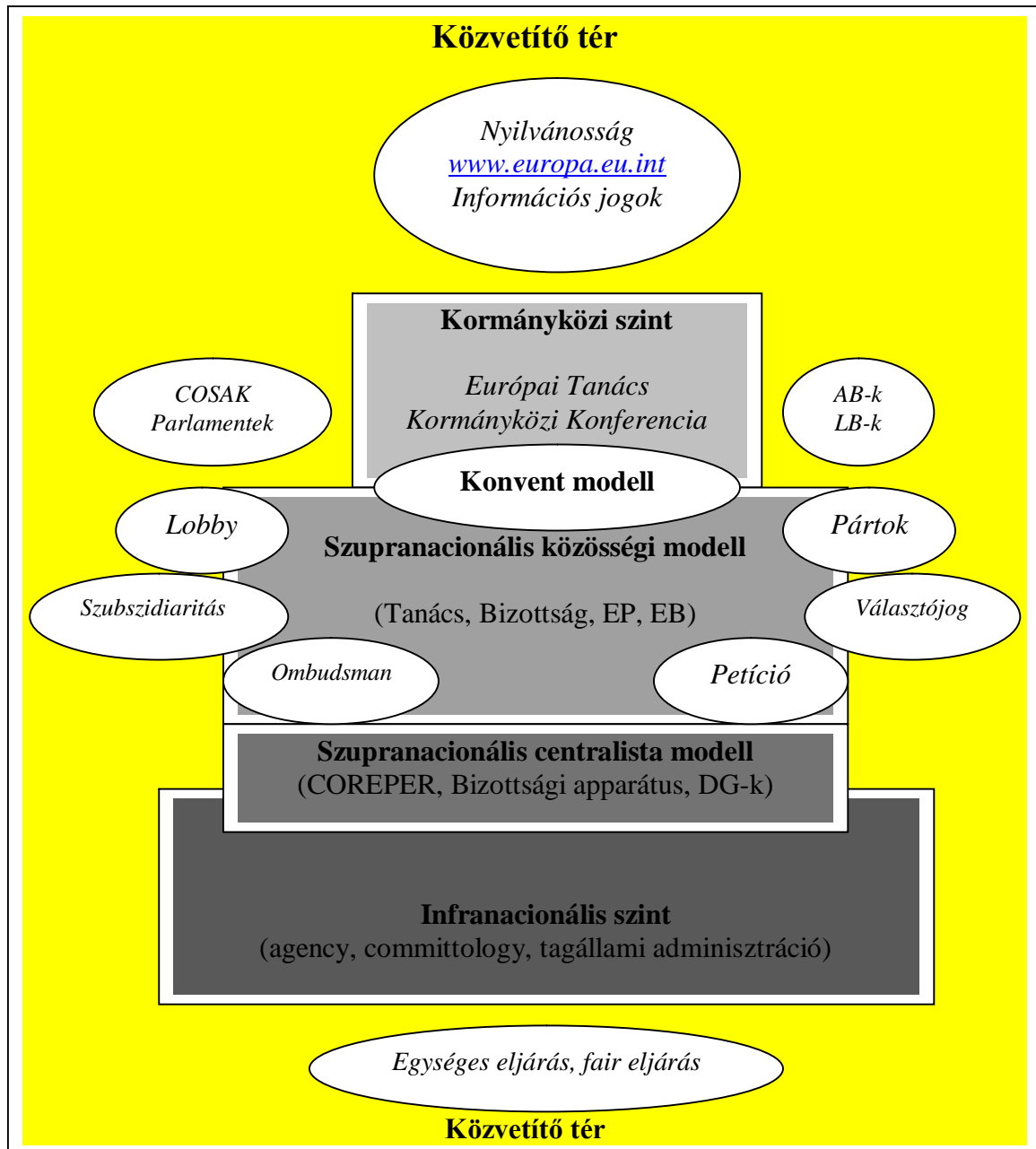
⁷² D. BEETHAM – C. LORD: i.m. 90-93. o.

⁷³ Lásd a 3. számú ábrát.

⁷⁴ CONV 650/03 és CONV 579/03, ASZT 44-51. cikk

3. számú ábra*

AZ UNIÓS KORMÁNYZÁS SZINTJEI – DEMOKRÁCIA MODELLEK



* A szerző saját szerkesztése.

MÁSODIK RÉSZ

AZ EU-TAGSÁG HATÁSA A MAGYAR ALKOTMÁNYOS RENDSZERRE

V. FEJEZET

AZ ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS

Az értekezés második részében a vizsgálat tárgya az, hogy a magyar alkotmányos rendszerben és alkotmányjogi szabályozásban milyen típusú-mélységű *reformokra* van elengedhetetlenül szükség az európai integrációs szervezetbe történő bekapcsolódáshoz, illetve milyen reformok könnyítenék meg azt. E körben az első, alapozó fejezet az Alkotmány Európai Unió csatlakozással összefüggő módosítási folyamatát elemzi és értékeli, illetve kitér arra, mit kellene még tennie a magyar alkotmányozónak az integrációra figyelemmel az alaptörvény korszerűsítése érdekében. Az alkotmányozás szempontjából két irányban kell átfogó ismeretekkel rendelkezni: egyfelől szükséges az *Európai Megállapodással* létesített társulás, illetve a *Csatlakozási Szerződéssel* keletkező tagállami státus jogi jelentésének, következményeinek és követelményrendszerének az elemzése, másfelől rendkívül fontos a *közösségi jogrend* alapvető alkotmányjogi összefüggéseinek a feltárása és elsajátítása.¹ A közösségi jog, és annak is különösen a szekunder joganyaga a közvetlen hatály és az elsődlegesség elvei miatt is új, mennyiségi és minőségi kihívások elé állítja a dualista szemléletű magyar jogrendszert, a jogalkotó és a jogalkalmazó szerveket, ezekre pedig – elsődlegesen – csakis az alkotmányozó vagy az alkotmánymódosító hatalom adhat autentikus választ.² Az adekvát szabályozás megvalósítása azért nehéz feladat, mert azt olyan mozgásfolyamatba kell bekapcsolni, amely maga is az alkotmányos rend megvalósítása felé törekszik.

E fejezet *történeti-genetikai szempontból* kíséri végig a magyar Alkotmány Európára nyitását megalapozó rendelkezések keletkezését, de folyamatosan szem előtt tartja a kapcsolódó eljárások, fórumok és produktumok funkcionális, tartalmi és esetenként kritikai értékelését.

Előjáróban leszögezhető, hogy hazánkban a közjogi „jogharmonizáció”³ meglehetősen lassan haladt (és halad) az ágazati jogközelítéshez képest, és ez különösen igaz volt az alkotmányozással kapcsolatos feladatok előkészítésére.⁴

Fogalmazhatunk akként is, hogy mintha az Európai Unióhoz történő csatlakozásunk politikai küzdelmeinek és a lázas jogharmonizációs munkának „*mostohagyermek*” lett volna az alkotmányozás és az alkotmányjog – noha elismerést nyert az az Alkotmánybíróság által is hangsúlyozott kiemelkedő elv, hogy az alaptörvény a jogrendszer érvényességének alapja, a politikaformálás kerete, és közösségi (társadalmi) létezésünk minimális konszenzusa. Az európai integrációs szervezet sajátosságai és az

¹ KECSKÉS László: EK-jog és jogharmonizáció. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1999. 9. o. és BERKE Barna: Európai Unió, közösségi jog és nemzeti alkotmánybíráskodás. Jogállam 1996/1-2. szám 7. o.

² TÓTH Judit: Az európai integráció és az alkotmányozás kapcsolata. Európai Tükör 1998/1. szám 99-115. o.

³ A jogharmonizáció kifejezést a közjog egészével kapcsolatban nem árt idézőjelbe tenni. Bár vannak olyan területei a közjogi szabályozásnak, amelyekre jogharmonizációs kötelezettségeink közvetlenül vonatkoznak (pl. pénzügyi jog, bankjog, állami gazdálkodó tevékenység szabályozása, szociális jog), mégis a tagállami alkotmányjog, közigazgatási jog és büntetőjog – mint klasszikus közjogi jogágazatok – kívül esnek a valódi jogharmonizáció körén. Az alkotmányjog területén különösen nem keletkezik harmonizációs köteletség – pusztán a tagállam elhatározásán alapuló, az integráció szervezetébe és működésébe történő bekapcsolódást elősegítő, kontrolljogosítványokat biztosító praktikus reformokról lehet szó.

⁴ Ez azzal a következménnyel is járt, hogy a közjogi korlátok szűkítették a jogharmonizáció mozgásterét. Lásd KECSKÉS László – MACZONKAI Mihály: Jogalkalmazásunk előtt álló feladatok az európai jogi harmonizáció folyamatában. Jogtudományi Közlöny 1999/2. szám 74. o.

„Európa-jog” alkotmányosodása következtében a jogtudomány képviselői folyamatosan szorgalmazták az előbb-utóbb bekövetkező magyar EU-tagság alkotmányi alapjainak megteremtését, illetve az átfogó közjogi reformtervezet összeállítását.⁵ Mindez azonban szinte a 24. óráig kevésbé talált visszhangra kormányzati szinten. Az uniós csatlakozást megalapozó alkotmánymódosítás előkészületei lassan haladtak, és nemigen bukkantak fel alkotmányjogi tárgykörökre vonatkozó, szakmai megvitatásra szánt koncepciók sem. A „fontolva haladó” revíziós munkálatok 2002 augusztusában végre célegyenesbe fordultak, ekkor látott ugyanis napvilágot az Igazságügyi Minisztérium berkeiben az a tervezet, amely az Unióhoz történő csatlakozással összefüggő alkotmánymódosítás téziseit tartalmazta.

A magyar Alkotmány EU-csatlakozással összefüggő módosítását az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom 2002 decemberében fogadta el. A parlamenti pártok a döntés fontosságának tudatában, vagy annak ellenére ismét arról tettek tanúbizonyságot, hogy nem rendelkeznek az alkotmányozáshoz szükséges autoritással és konszenzuskészséggel. Az alkotmánymódosító törvényjavaslat előkészítése, beterjesztése és megvitatása során nem a szakmai (és alkotmányossági) szempontok, hanem a politikai érdekek érvényesítése került előtérbe.

Az *alkotmányosság* feltételei közé tartozik a *korszerű* és *stabil alaptörvény* léte.⁶ Az elfogadott alkotmánymódosítás azonban számos kérdésről egyáltalán nem rendelkezett, vagy a szabályozást a törvényhozás körébe utalta, és ekként a modern alkotmányfejlődésből leszűrhető szakmai kritériumoknak nem felel meg, továbbá aláasta a stabilitás követelményét is, mivel a hiányosságok okán rövid időn belül vélhetően további revízióra lesz szükség. Az *alkotmány* mint *minimális konszenzus* azt jelenti, hogy legmagasabb szinten normatív rögzíti az adott társadalom uralmi- és értékrendjét⁷ – tehát semmiképpen sem a normaszöveg terjedelmének és tartalmának olyan minimalizálására utal, amely nem fejezi ki egyértelműen az értékválasztás materiális garanciáit. A választópolgárok felhatalmazása nem a sok sebből vérző politikai kompromisszum megkötésére szól, hanem olyan politikai érték döntés meghozatalára, amely hosszú távon képes hazánknak az integrációs szervezetben való részvételét normatív módon megalapozni. Az eredményt tekintve azonban úgy tűnik, hogy a négypárti konszenzus csak az alkotmánymódosítás szükségességére vonatkozott, a revízió szakmai színvonalának, tartalmi aktualitásának garantálására nem terjedt ki.

⁵ A kapcsolódó gazdag szakirodalomból lásd különösen BODNÁR László (szerk.): EU-csatlakozás és alkotmányozás. SZTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék, Szeged 2001., TÓTH Judit: i.m., BODNÁR László: A nemzetközi jog magyar jogrendszerbeli helyének alkotmányos szabályozásáról. In: Alkotmány és Jogtudomány, Acta Jur. et Pol. Szeged 1996., CZUCZAI Jenő: Magyarország EU-csatlakozásának közjogi feltételei. In: uő (szerk.): Jogalkotás, jogalkalmazás hazánk EU-csatlakozása küszöbén. KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest 2003. 22-25. o., GYÓRI Enikő: A magyar Országgyűlés részvétele az integráció folyamatában. Európai Szemle 1998/1. szám, HALLÓK Tamás: Az Európai Parlament magyar tagjainak választása. In: Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára (Szerk. Bragyova A.) Bíbor Kiadó, Miskolc 2003., KONDOROSI Ferenc: Az euroatlanti integráció néhány közjogi vonatkozása. Acta Humana. Emberi Jogi Közlemények. 46-47. szám 2002., NAVRACSICS Tibor: A demokrácia problémája az Európai Unióban. Politikatudományi Szemle 1998/1. szám, SOMOGYVÁRI István: Az uniós csatlakozás alkotmánymódosítást igénylő kérdései. Magyar Jog Melléklete 2001/1. szám, VÖRÖS Imre: Az EU-csatlakozás alkotmányjogi, jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai. Jogtudományi Közlöny 2002/9. szám

⁶ PETRÉTEI József: Alkotmány és alkotmányosság. In: Kiss László (szerk.): Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. JPTE ÁJK, Pécs 1996. 97. o.

⁷ PETRÉTEI: i.m. 68. o.

A) A csatlakozás alkotmányozási előkérdései

I. Új alkotmány a tagságra tekintettel?

A rendszerváltó alkotmányozás (1989-1990) lezárulását követően számos alkalommal került a magyar politikai napirendjére az új alkotmány megalkotásának lehetősége⁸, illetve szükségessége.⁹ *Alkotmányozási szükséghelyzet* akkor áll elő, ha (1) új állam alakul, (2) olyan radikális társadalmi, politikai és közjogi változások mennek végbe, amelyekkel a korábbi alkotmány már nem adekvát, és így nem alkalmas normatív erő kifejtésére.¹⁰ Megállapítható, hogy az új magyar alkotmány megalkotását kényszerítő körülmény 1990 óta nem indokolta, ennek ellenére felsorakoztathatók bizonyos érvek az új alkotmány megalkotása mellett.

- Az első, hogy a praktikus alkotmányozás eszközével kialakított és az Alkotmánybíróság gyakorlatában láthatóvá vált hatályos alaptörvény *nem tekinthető stabilnak*, és a köré rakódott alkotmányértelmezésektől eltekintve *normatívnak* sem.
- A második, hogy az alkotmányozás hatályos szabályozásából következően, e tevékenység szükségképpen *pártpolitikai kompromisszumoknak kitett*, folyamatosan fennáll a paktumalkotmányozás veszélye.
- Harmadsorban – és talán ez tekinthető a legsúlyosabb érveknek – a hatályos Alkotmányt *nem támogatja magas fokú társadalmi elfogadottság*, nem jellemzi széleskörű elismertség, vagyis legitimációs deficitben szenved, amelyet mi sem bizonyít jobban, mint hogy a bíróságok előtt rendkívül ritka az alkotmány rendelkezéseire történő közvetlen hivatkozás.

Az *alkotmányozás* folyamatának politikai, gazdasági, társadalmi és jogi *feltételei* az alábbiakban foglalhatók össze.¹¹

- A *politikai* feltétel a politikai (nem kizárólag a parlamenti) pártok és más érdekszervezetek egyértelmű, konstruktív konszenzusa az alkotmány megalkotása szükségességének, illetve a főbb tartalmi elemeinek tárgyában.
- A *gazdasági* feltétel az ország teherbíró képessége arra nézve, hogy az alkotmányozás körében szükségszerűen előirányzott reformok gyakorlati megvalósításának, a megújuló közjogi intézmények érdemi működtetésének és alapjogok megvalósulásának financiai feltételeit képes legyen előteremteni.
- A *társadalmi* feltétel annak felmérése és bizonyítása, hogy az állam lakossága valóban igényli és támogatja az új alkotmány elfogadását. E feltétel megléte hatást gyakorol az alkotmányozó fórum megválasztására is, ugyanis biztosítani kell, hogy az Országgyűlés formális jogosítványai mellett a tartalmi pluralizmus érvényesüljön.¹²

⁸ Az alkotmányozásban mint alkotmányjog-alkotásban kifejezésre jut a teljes társadalmi-politikai rend alapján az arra vonatkozó összes alapvető normatív elvárás. Az alkotmányozás egyszerre érvényesíti a jog alakító, eszköz, és védelmi funkcióit, vagyis új vagy már fennálló (politikai) uralmi rend jogiasítására szolgál, hatalmi rendszerré (berendezkedéssé) alakítja azt, és egyúttal a hatalom racionalizálását, korlátozását, ellenőrizhetőségét és legitimálását is megvalósítja. Lásd PETRÉTEI: i.m. 77-78. o. és Ulrich HALTERN: Pathos and Patina: The Failure and Promise of Constitutionalism in the European Imagination. European Law Journal Vol. 9. No. 1 February 2003. 17-19. o.

⁹ KUKORELLI István – TAKÁCS Imre: A magyar alkotmány története. Az alkotmányos rendszerváltozás jellemzői. In: Alkotmánytan I. (Szerk. Kukorelli I.) Osiris Kiadó, Budapest 2002. 69. o.

¹⁰ Vö. TRÓCSÁNYI László: Az alkotmányozás elvi kérdései. In: Alkotmány és jogtudomány. Budapest 1996. 174. o.

¹¹ Lásd TRÓCSÁNYI: i.m. 175. o.

¹² ÁDÁM Antal: A közjogi bírászkodás és az alkotmányreform. Jogtudományi Közlöny 1996/10. szám 390. o.

Meg kell teremteni a tényleges lehetőséget arra, hogy az alkotmány előkészítésébe a civil szféra önszerveződő közösségei, maguk az állampolgárok is bekapcsolódjanak. Ebből a szemszögből tehát nem elégséges a parlamenti pártok konszenzusa és a parlamenti döntést megerősítő esetleges referendum.¹³

- A *jogi* feltétel azt jelenti, hogy a társadalmi és politikai erők által megjelölt és konszenzuson nyugvó tematika alapján az alaptörvény szövegének normativitása biztosított legyen az alkotmányozási folyamatban. Ez akként garantálható, hogy a végleges szövegezést hivatásos jogalkotó szakemberekre, a jogászai szakma kiemelkedő képviselőire bízzák.

Talán nem minősül túlzónak az a megállapítás, hogy *a vázolt feltételek együttes fennállása nem jellemezte a magyar politikai valóságot* 1991 és 2004 között. Mégis, viszonylag csekély politikai kompromisszumkészség és áldozatvállalás árán, költség-haszon elemzést követően, hiteles politikai retorikával, valamint teljes publicitás mellett alkotmányozási szükséghelyzet hiányában is meg lehetett volna teremteni az új alaptörvény elfogadásának kondícióit, mivel hazánk Európai Unióhoz történő csatlakozása ehhez nem pusztán stílszerű ürügyet, hanem alapos okot jelenthetett volna. A felkészülés dekádja¹⁴ – ugyan nem a rendszerváltáshoz mérhető ütemben, hanem fokozatosan – gazdasági átalakulást, társadalmi szemléletváltást hozott, státuszjogi szerkezetváltozással és a politikai színtér bővülésével járt. E jelenségek végösszege megalapozhatta volna az új magyar alkotmány létrehozását a csatlakozás előtt, mintegy az „új kezdet” avagy „újrakezdés” szimbólumaként.¹⁵

A kedvezőtlen konstelláció, a politikai szándékok bizonytalansága és kifürkészhetetlensége ellenére, valamint a társadalmi igények tényleges felmérése nélkül *mégis történt alkotmányozási kísérlet* 1996/97-ben, amelyet azért szükséges megemlíteni, mert az akkor még távolinak tűnő *EU-tagság egyes konzekvenciái* helyenként meglehetősen *előremutató módon jelentek meg* a javasolt normaszövegben.¹⁶

A Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről szóló 1996. évi Országgyűlési határozat¹⁷ melléklete (SZEH) és a – szintén 1996-ban előkészített – új Alkotmány szövegtervezete¹⁸ (AEB koncepció) például tartalmazott ún. *felhatalmazó cikkelyvariációkat*. A SZEH „Magyarországnak az európai egység kialakítását célzó folyamat iránti elkötelezettségét konkrét rendelkezések kimondásával” is jelezni kívánta¹⁹, így javaslatot tett az állami felségjogok egyes elemei átengedésének lehetőségére, ha a Magyar

¹³ TRÓCSÁNYI: i.m. 176. o.

¹⁴ Amennyiben az Európa Megállapodás kihirdetésétől (1994) számítjuk a szűk értelemben vett felkészülést, az pontosan tíz évet tesz ki.

¹⁵ A csatlakozás után legalábbis eggyel kevesebb hatásos érv hozható fel az alkotmányozás mellett az egyébként is csekély érdeklődést mutató magyar társadalom megnyerése érdekében, vagyis tovább csökken az esély az alkotmányozás társadalmi feltételének megteremtésére.

¹⁶ A koncepció értékelését lásd bővebben CHRONOWSKI Nóra: Integráció és alkotmányozás. Magyar Közigazgatás 2000/3. szám 174-181. o.

¹⁷ 119/1996. (XII. 21.) OGY határozat. In: Törvények és rendeletek hivatalos gyűjteménye 1996. 4.kötet, 5135-5146. o. Az idézett OGY határozat alapján az Alkotmányelőkészítő Bizottság által kidolgozott szövegtervezet (lásd alább) a 1994 – 1998 közötti parlamenti ciklus alatt keletkeztek, a további ciklusokban az Országgyűlést ezéért a szövegtervezet nem kötelezi. Bizonyos tekintetben a 2002-ben megvalósított revízióhoz képest korszerűbb megoldásokat kínáltak az EU csatlakozás szempontjából, ezért tudományos feldolgozásuk ma sem érdektelen.

¹⁸ Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottságának titkársága AEB/1/1997. számon: a Magyar Köztársaság Alkotmányának szövegtervezete, 1997. I. 7.

¹⁹ 119/1996. (XII. 21.) OGY hat. melléklet, indokolás

Köztársaság az euro-atlanti integrációs szervezetekhez csatlakozik, továbbá ehhez eljárási szabályokat ajánlott. Az AEB koncepcióba²⁰ két változat került be a felhatalmazó cikkelyre vonatkozóan, amelyek nemzetközi szervezet, intézmény számára jogalkotói, végrehajtói és igazságszolgáltatói hatáskörök átengedését tették lehetővé, kivételként megjelölve az alkotmánymódosítást. Eljárási garanciaként a parlamenti minősített többség mellett az átruházás népszavazással történő megerősítését is előíranyozta a javaslat.

A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának meghatározása, továbbá a nemzetközi szerződések jogforrási hierarchiában elfoglalt helyének megállapítása az alkotmányvédelem szempontjából is kiemelkedően fontos, amelyet a SZEH²¹ és az AEB koncepció²² fel is ismert, önálló részben foglalva össze a jogszabályokra, a törvényhozási eljárásra, valamint a nemzetközi jog és a magyar jog viszonyára vonatkozó szabályokat. Az Alkotmány szövegtervezete tartalmazta például azt is, hogy „a nemzetközi szervezet vagy intézmény által alkotott, Magyarországon kötelezően és közvetlenül alkalmazandó szabályra a jogszabályra vonatkozó rendelkezéseket alkalmazni kell.”²³ Új jogszabályként feltűnt a „bankrendelet” és egyidejűleg meghatározásra került jogforrási hierarchiában elfoglalt helye is.²⁴

Az AEB koncepció az alkotmányban rögzítette volna, hogy az *Alkotmánybíróság* meghatározott kezdeményezők indítványára a *nemzetközi szerződést* annak *megerősítése előtt alkotmányossági vizsgálat alá vonhatja*.²⁵ Mivel az indítványozók köre korlátozott, és az Alkotmánybíróság hivatalból nem kezdeményez ilyen eljárást, így nem áll fenn az a veszély, hogy a testület túlságosan belefolyyna a külkapcsolatokat alakító kormányzati tevékenységbe, mégis hatékony alkotmányvédelmet fejthet ki.

Az AEB-koncepció kudarcát követően az új alkotmány megalkotásának kérdése lekerült az Országgyűlés napirendjéről, politikai jelszóvá változott a pártok kétes értékű választási ígéreti között, az alaptörvény szempontjából pedig maradt a módosítás útján történő „korszerűsítés” lehetősége.²⁶ A legközelebb 2002 nyarán felmerült, kifejezetten EU-csatlakozás orientált alkotmányozás a politikai konstellációból is következően már szükségképpen a praktikus keretek között maradt.

²⁰ AEB/1/1997 szövegtervezet, I. fejezet 3.§

²¹ 119/1996. (XII. 21.) OGY hat., harmadik rész, III. fejezet 1. pont, 2. pont (1) bek. és (2) bek. b) / bb) alpont

²² AEB/1/1997 szövegtervezet VII. fejezet 76-81.§ és V. fejezet 59.§ (3) bek.

²³ AEB/1/1997 szövegtervezet V. fejezet 59.§ (3) bek. Hasznos lett volna a normatételt továbbfejlesztve megőrizni az alkotmányozó hatalom emlékezetében, sajnálatos módon azonban a 2002. évi módosításban kivételekkel kiegészített változata nem bukkant fel. Noha az ilyen szabályok monista igényű megjelenése a jogrendszerben problémát okozhat az alkotmányvédelem és a jogalkalmazás szempontjából.

²⁴ AEB/1/1997 szövegtervezet V. fejezet 64.§ és 61. §

²⁵ AEB/1/1997 szövegtervezet VII. fejezet 81.§

²⁶ Az 1998-2002 közötti parlamenti ciklusban egyáltalán nem került napirendre az új alkotmány megalkotásának kérdése. Az alkotmány módosításával kapcsolatos feladatokat a 2212/1998. (IX.30) Kormányhatározat tartalmazza, a 2319/2000. (XII.21.) Kormányhatározat pedig az alkotmánymódosítás előkészítését irányozza elő 2001. október 31-ig. Vö. Felföldi Enikő: Az európai integráció magyar Országgyűlést érintő alkotmányos vonatkozásairól. In: EU-csatlakozás és alkotmányozás (szerk. Bodnár László), A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Nemzetközi Jogi Tanszékének kiadványa, Szeged 2001. 68. o.

II. Csak alkotmányrevízió a tagsággal összefüggésben?

Az alkotmánymódosítással kapcsolatban – ha már nem volt 1998 után további esély új alaptörvény elfogadására – feltétlenül a széles körű korszerűsítés koncepciója mellett kellett volna állást foglalni, amely a csatlakozás okán *minimálisan* a következő kérdéseket rendezzi.

1. Meghatározandó a *nemzetközi jog* és külön a közvetlenül hatályosuló, *szupranacionális jog Alkotmányhoz való viszonya*. Ez azért kiemelkedően fontos, mert – mint a jogtudomány jeles képviselői számtalanszor hangsúlyozták – az Alkotmány 7. § (1) bekezdése – mely szerint „A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját” – túl általános, és egyúttal hiányos keretszabálynak tekinthető. Lényegileg ugyanis nem mond semmit a nemzetközi szerződések magyar jogrendszerbeli helyéről, az elsődlegesség kérdéséről, a közvetlen alkalmazhatóság lehetőségéről vagy kötelezettségről, a nemzeti jogrendszerrel fennálló esetleges kollízió feloldásáról, és a szupranacionális jog sajátosságaival szemben semmiféle garanciát nem biztosít.²⁷ A részletesebb szabályozás mellett az Alkotmányban szükséges szabályozni azt is, hogy az alaptörvény nem lehet ellentétes a nemzetközi kötelezettségvállalással, továbbá azt, hogy a nemzetközi szerződéssel vállalt kötelezettség a jellegének megfelelő jogszabályként jelenik meg a jogrendszerben. Így ugyanis egyértelműen kiderül a dualista-transzformációs rendszer melletti állásfoglalás – amennyiben az alkotmányozó ragaszkodik ahhoz –, és a belső jogban megjelenő nemzetközi kötelezettségvállalás alkotmánybírói kontrolljának sincsen akadály.²⁸ A *nemzetközi jog általánosan elismert szabályaival* kapcsolatban a hatályos alkotmányszövegen túlmenően célszerű lenne megfogalmazni, hogy ezek megelőzik a törvényeket, és közvetlenül jogokat és kötelezettségeket keletkeztetnek a Magyar Köztársaság területének lakosai számára.²⁹ Ez egyrészt azt fejezné ki, hogy az általánosan elismert szabályok nemcsak az állampolgárokat jogosítják és kötelezik, másrészt a bíróság előtti érvényesíthetőségüket és alkotmánybírói védelmüket is jobban garantálná.³⁰ A nemzetközi jogra vonatkozó alkotmányi szabályozástól egyértelműen elhatárolandó és szintén elengedhetetlenül szükséges a közösségi jog érvényesülésének alaptörvényi garanciáját rögzíteni.³¹

²⁷ Vö. BODNÁR László: Alkotmányfejlődés és EU-csatlakozásunk. In: EU-csatlakozás és alkotmányozás (szerk. Bodnár László), A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Nemzetközi Jogi Tanszékének kiadványa, Szeged 2001. 5-8. o., VÖRÖS Imre: i.m. 397-398. o.

²⁸ Ádám Antal álláspontja szerint célszerűbb lenne azonban az alkotmányozás során áttérni a monista rendszerre, ugyanis a dualista – transzformációs rendszer fenntartása ma már nem indokolt. Az önvégrehajtó jellegű nemzetközi egyezmények és a közösségi szupranacionális jogszabályok a csatlakozó államok jogrendszerében mindenképpen közvetlenül hatályosak, gyakorlatilag felesleges tehát belső jogforrásba foglalásuk. Ez esetben az alkotmánybírói védelmet közvetlenül a nemzetközi szerződésre, illetve a közösségi jogszabályra kell kiterjeszteni. Fenntartható azonban a transzformáció, azaz a törvényben történő megerősítés kötelezettsége egyes kétoldalú nemzetközi szerződések (pl. békeszerződés, államterületet érintő szerződés, állami költségvetést vagy több törvényt módosító szerződés) esetében. ÁDÁM Antal: Stratégiai alkotmányreform. Világosság 1994/2. szám 10-11. o.

²⁹ Vö. GG 25. cikkely 2. mondat

³⁰ Egyértelmű és különösen részletes alkotmányi szabályozás hiányában a nemzetközi jog magyarországi alkalmazása számos problémát vet fel. Lásd KOVÁCS Péter: Valami ketyeg alattunk... (Nemzetközi jogi kötelezettségeink és belső jogi szabályozásunk egyes kirívó ellentmondásairól) In: Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára (Szerk. Bragyova A.) Bíbor Kiadó, Miskolc 2003. 274-277. o.

³¹ BODNÁR László: Alkotmány, nemzetközi szerződés, EU-jog (avagy a közjogi harmonizáció deficitje). In: Magyarország és Európa az ezredfordulón. Studia Europaea 9. PTE Európa Központ, Pécs 2001. 31-32. o.

2. Az *állami célmeghatározások* köre bővítendő a Magyar Köztársaság integrációs elkötelezettségével. Ennek a célnak alkotmányi rangra emelése ugyanis *kötelezettséget jelentene az állam szervei számára*, hogy amennyire lehetséges az integráció elérésére törekedjenek, és hatáskörükben eljárva ne hozzanak olyan döntéseket, amelyek a cél megvalósítását akadályozzák. A politikai célkitűzés így alkotmányos köteleességgé transzformálható, és a jogszabályok alkotmányossági szempontú vizsgálata során is viszonyítási pontként szerepelhet. Az államcélok közvetlenül kötelező alkotmányi normák, amelyek az állami tevékenységeket a tartós figyelembevétel és teljesítés igényével orientálják.³² Ezen túlmenően az egyes állami szervek integrációval kapcsolatos feladatai és felelőssége is rögzítendő, különösen a Kormánynak az Országgyűléssel szembeni tájékoztatási kötelezettsége.³³

3. Az alkotmányi szabályozásnak tükröznie kell az *integrációra való nyitottságot*, valamint az integrációra nyitott *állam felelősségét*. Ki kell fejeznie, hogy a Magyar Köztársaság kész szupranacionális szervezethez csatlakozni, és arra állami felségjogokat átruházni, a *felhatalmazásnak* azonban alkotmányjogi korlátok közt kell maradnia, és nem törheti át az alaptörvény konstituáló struktúráját, alapjogvédelmi garanciarendszerét.³⁴ A pontos alkotmányi definíció ez esetben azért különösen fontos, mert így elkerülhető az a probléma, amely a szuverenitás vélt kiüresedése kapcsán több tagállamban felmerült.³⁵ A felhatalmazás megadható általános formában (nemzetközi szervezet számára) és konkrétan³⁶ (EU számára) is.³⁷

B) Az alkotmánymódosítás előkészítő munkálatai

A revízió szorosabb értelemben vett előkészítő munkálatai körébe a konkrét szövegtervezetek kidolgozására irányuló, azt elősegítő, 2002 nyaratól megjelenő előterjesztések, állásfoglalások és politikai megállapodások tartoznak. Ezek közül figyelmet érdemel az Igazságügyi Minisztérium berkeiben 2002 augusztusában napvilágot látott tervezet, amely az Unióhoz történő csatlakozással összefüggő alkotmánymódosítás téziseit tartalmazza, továbbá a miniszterelnök felkérésére alakult munkabizottság ajánlása, végül az Országgyűlés Európai Unió Nagybizottságának közös nyilatkozata.

³² Nem tévesztendő össze a programnormákkal, amelyek a tevékenységek menetrendjét, ütemezését határozzák meg, sem a feladatnormákkal, amelyek konkrét aktusok, döntések, szabályozások kibocsátására köteleznek. Christian HEITSCH: Prüfungspflichten des Bundesverfassungsgerichts unter dem Staatsziel der europäischen Integration. EuGRZ 1997. Oktober Heft 19-20. 463. o.

³³ A Kormány köteleességévé kell tenni, hogy a közösségi jogalkotásról és tervezetekről tájékoztassa az Országgyűlést, valamint az uniós ügyekkel kapcsolatos közérdekű adatokat folyamatosan hozza nyilvánosságra. TÓTH Judit: i.m. 111. o.

³⁴ A. KATZ: i.m. 63. o.

³⁵ Lásd a francia Alkotmánytanács Maastricht I. (Decision 92-308 DC, 9 April 1992. (1993) 3 CMLRev 345), Maastricht II. (Decision 92-312 DC, 3 September 1992) és Amsterdam Treaty (Decision 97-394 DC, 31 December 1997) döntését, továbbá a német Szövetségi Alkotmánybíróság döntéseit.

³⁶ Lásd még SOMOGYVÁRI: i.m. 23-25. o.

³⁷ Az említettek a módosítás szűk keresztmetszetét jelentik. Annak ki kell terjednie az egyes állami szervekre vonatkozó rendelkezésekre, az Alkotmánybíróság hatásköreinek alkotmányi rendezésére, a jogforrási rendszer szabályozására, a választójog reformjára, egyes alapvető jogok modernizálására. TÓTH Judit: i.m. 108-115. o., SOMOGYVÁRI: i.m. 25-27. o.

I. Az Igazságügyi Minisztérium alkotmánymódosítást előkészítő tézisei³⁸

1. A „Tézisek” célja, előzményei és tervezett következményei

Az Igazságügyi Minisztérium által összeállított, és széleskörű szakmai véleményezésre bocsátott „Tézisek az Európai Unió csatlakozásunkkal összefüggésben az Alkotmány és a jogalkotási törvény módosításáról” című tervezet (a továbbiakban: Tézisek) célja a szükséges és felmerülő módosítási igények lehető legteljesebb körű összegyűjtése, valamint a törvénytervezetek megalapozása érdekében többféle megoldási lehetőség esetén szabályozási alternatívák felvázolása volt.

A tervezet előzménye „Az Európai Unióhoz való csatlakozásnak a magyar jogrendszer érintő egyes kérdései” című, 2000 decemberében a Kormány részére készített előterjesztés, amelyet a további minisztériumi munkálatok elméleti alapjaként fogadott el a 2319/2000. (XII. 21.) Kormányhatározat.³⁹ A terjedelmes előkészítő anyagok alapján került összeállításra a Tézisek rövid – mindössze hat pontot tartalmazó – alkotmánymódosításra vonatkozó része.

Mivel a csatlakozás hipotetikus időpontja a Tézisek elkészítése idején még 2004. január 1-je volt, a felvetésekből és szabályozási alternatívákból most már viszonylag rövid idő alatt, feszes menetrend alapján kellett *kidolgozni* a *szövegszerű* módosító javaslatokat.⁴⁰ A Tézisek a szakmai véleményezést követően 2002 őszére irányozta elő a módosító törvénytervezetek kidolgozását és ismételt egyeztetését, amelyek előbb előterjesztés formájában a Kormányhoz, majd – 2002. december 15-ig – törvényjavaslatokként az Országgyűléshez kerültek volna benyújtásra.⁴¹ Az Alkotmány módosítására az IM tervezete szerint tehát legkorábban 2003-ban került volna sor, a parlament tavaszi ülészsaka keretében.⁴² E határidőt a Kormány és a parlamenti pártok megállapodása azonban előbbre hozta 2002 szeptemberére.

2. Az alkotmánymódosítás menetrendje

Az alkotmánymódosítás időzítése szempontjából a Tézisek is kulcsfontosságúnak tartotta, hogy annak meg kell előznie az integrációs szervezetbe történő belépést, mivel a csatlakozási szerződés csak akkor tekinthető alkotmányosnak, ha az alaptörvény által legitimált, vagyis az Országgyűlés addig nem köthet tagállami felségjogok, illetve hatáskörök átruházásáról szóló nemzetközi szerződést, amíg erre maga az Alkotmány fel nem hatalmazza.⁴³ A Tézisekben vázolt, alkotmánymódosításra vonatkozó menetrend a szerződéskötés folyamatának és az alkotmány revíziójának bizonyos fokú párhuzamosságát irányozta elő, amely szerint első lépésként a csatlakozási szerződés *parafálására* került volna sor, azután – a szerződés végleges változata ismeretében –

³⁸ Lásd bővebben CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: Előkészületben az Európai Unióhoz való csatlakozással összefüggő alkotmánymódosítás. JURA 2002/2. szám

³⁹ Az előterjesztés 2001 januárjában közzétett nyilvános változata az IM honlapján elérhető volt. A további hivatkozásokban: Előterjesztés 2001.

⁴⁰ A csatlakozás ma ismert időpontja 2004. május 1.

⁴¹ A szakirodalomban szintén ezt az időpontot vélték tarthatónak. Lásd: CZUCZAI: i.m. 24-25. o. Megfontolható lett volna az alkotmánymódosítást a csatlakozási szerződés aláírását követő időpontra időzíteni – mivel néhány hónap „csúszás” az elszalasztott évekhez képest már nem sokat tett volna, viszont így be lehetett volna várni – kezdeményezésre való hajlandóság, vagyis igény esetén – az Alkotmánybíróság előzetes normakontrolljának eredményét.

⁴² Tézisek 2. o.

⁴³ Előterjesztés 2001. 12. o.

fogadhatta volna el a parlament az *Alkotmány* módosítását, majd *népszavazást* követően, annak eredményére figyelemmel történne a szerződés *ratifikációja* és kihirdetése.⁴⁴ Az Országgyűlés azonban helyesen ismerte fel, hogy az alkotmánymódosítás tartalmilag elsőbbséget élvez a csatlakozási szerződéssel szemben és független attól, ezért változtatva az IM által javasolt menetrenden, a módosításra a parafálást megelőzően, de más tagjelölt államokkal összehasonlítva így is jelentős késéssel került sor.⁴⁵

3. A revízió terjedelme – a Tézisek „alap-megközelítése”

A Tézisek az Alkotmány és a jogalkotási törvény módosítását kizárólag a csatlakozással összefüggésben alapozta meg, az egyéb szempontú módosítási alternatívákat nem tartalmazta, és nem terjeszkedett túl az említett jogszabályokon, tehát nem jelentette az átfogó közjogi reform kiindulópontját. Ennek indoka a forrás szerint az volt, hogy a vizsgált kérdéskörök nemcsak szakmailag vitatottak, hanem jogpolitikai és integrációs politikai vonatkozásaik is erőteljesek, illetve a revízió tárgyai a szigorú „szavazati követelmények” miatt szintén „érzékenyek”. A módosítás folyamatában ezen kívül figyelembe kell venni az EU jövőjéről megindult vita alakulását is, amelynek főbb témakörei a hatáskör-megosztás, a nemzeti parlamentek szerepe, az európai alkotmány és az európai alapjogvédelem.⁴⁶

A Tézisek „alap-megközelítésével” kapcsolatban megállapítható, hogy az a módosítási törekvéseket csupán a *legszükségesebb* kérdésekre redukálta, amely különösen ahhoz képest jelentett „*minimalista*” szemléletet, hogy több parlamentbe jutott párt választási programja utalt az új Alkotmány megalkotásának szükségességére, vagy a hatályos szöveg átfogó felülvizsgálatára.⁴⁷ Sajnálatos módon a terjedelem tekintetében előirányzott szabályozási megoldást a kormányzati törekvések nemhogy nem bővítették, hanem tovább szűkítették. A parlament 2002 őszi ülészakának kezdetén egyértelművé vált, hogy az EU-csatlakozást megelőzően már – idő és kompromisszumkészség hiányában – nem lehetséges új alkotmánykonceptiót kidolgozni. E helyzetet felismerve azonban érdemes lett volna az alaptörvény revízióját átfogóbb, az integrációs törekvésekhez akár csak áttételesen kapcsolódó tárgykörökkel bővíteni. Az alkotmánymódosítás előkészítésével párhuzamosan meg kellett volna kezdeni a *közjogi reformcsomag* előkészítését is, illetve az azzal kapcsolatos kormányzati elképzelések, tervezetek szakmai vitára bocsátását, mert csak ilyen módszerrel biztosítható a közjogi normarendszer dogmatikai összhangja.⁴⁸ Helyeselhető volt a Tézisek megközelítése abban a tekintetben, hogy az *Európa jövőjéről*

⁴⁴ Vö. Tézisek 3-4. o.

⁴⁵ Több tagjelölt állam választotta a csatlakozási szerződés aláírását megelőző alkotmánymódosítást. Lásd a Lengyel Köztársaság 1997. évi Alkotmányának 90. cikkét, illetve a Cseh Köztársaság 1992. évi Alkotmányának 10a és 10b cikkét.

⁴⁶ Vö. Tézisek 4-5. o.

⁴⁷ Az MSZP választási programjának szakpolitikai füzetei 13. Demokrácia, állam, jog 12-13. o. Forrás: www.mszip.hu/download/kabinet/13kozjog.pdf. Óvatosan kezeli a kérdést az SZDSZ „A Korszakváltás Programjának” 6.14 pontja alatt. Forrás: <http://korszakvaltas.szdsz.hu/html/06.htm>. A Fidesz MPP a hatályos alkotmány áttekintésében gondolkodott. Forrás: A jövő elkezdődött – Választási program 2002. 41. pont. www.fidesz.hu/download/48.pdf

⁴⁸ Megjegyzendő, hogy a jogharmonizációs jellegű közjogi jogalkotás meglehetősen eklektikus volt az utóbbi években. Egyes törvények esetében a módosítás teljes egészében, szakmailag megfelelően megtörtént (2001. évi XXXIX. törvény a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról, 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról), és vannak olyan, kiemelkedő jelentőségű közjogi jogforrások, amelyek esetében integráció-vonatkoztatott koncepció még nem látott napvilágot (Pl. 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról, Házsabály, 1997. évi LXXIX. törvény a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről, 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról).

folyó vitát figyelemmel kell kísérni⁴⁹, mivel a közjogi reform során az integráció mozgásfolyamatába kell bekapcsolódni. Megjegyzendő, hogy az Unió szintjén zajló *alkotmányozási folyamatnak* a nemzeti alkotmányok tartalmára nézve nagy valószínűséggel továbbra sem lesz befolyása, mivel az európai alkotmány esetében várhatóan komplementer alkotmányról lenne szó. Az EU születőben lévő alkotmánya és alapjogi chartája viszont egyéb közjogi tárgyú jogalkotásnál fontos viszonyítási pontot jelenthet.

4. Az alkotmánymódosítás célja és szükségessége

A Tézisek szerint a revízió célja a csatlakozási szerződés ratifikációjához és a kihirdető törvény alkotmányosságához szükséges „elemek” alaptörvénybe való beépítése, illetve az Alkotmány „kiigazítása és kiegészítése” a csatlakozással érintett „pontokon”. A csatlakozási szerződés megerősítésének formai alkotmányossági követelményei a 30/1998. (VI. 25.) AB határozat⁵⁰ alapján kerültek meghatározásra, amelyben a testület hangsúlyozta, hogy az Országgyűlés alkotmányi felhatalmazás hiányában nem jogosult az állami főhatalom kizárólagos joghatósága alá tartozó jogterületen a territorialitás elvén túlterjeszkedni, illetve nemzetközi szerződés megkötésével és kihirdetésével nem tehet burkolt alkotmánymódosítást.⁵¹

Az alkotmánymódosítás céljával, illetve szükségességével kapcsolatos, és a Tézisek „alapmegközelítésével” összhangban álló megállapítások lényegében helytállóak voltak, bár csak a *formai* szempontokra koncentráltak, amennyiben a csatlakozási szerződés alkotmányosságát hangsúlyozták. A módosítás legfontosabb és egyben *tartalmi* jellegű célja ugyanis az alaptörvény legitimációs funkciójának fenntartása, illetve az, hogy valóban az alkotmányozó hatalom akarata alapozza meg Magyarország részvételét az európai integrációs szervezetben.

Mint a konstitucionális hatalommegosztás vizsgálatánál már bizonyítást nyert, csaknem mindegyik írott alkotmánnyal rendelkező EU tagállam alaptörvényi szinten juttatja kifejezésre az integrációs folyamatban való részvételének konzekvenciáit. A magyar Alkotmány módosítására tehát nem az EU elvárásainak való megfelelés okán került sor, hanem az a magyar jogrendszer belső koherenciája és az alkotmányosság biztosítása érdekében szükségszerű.

5. A Tézisek főbb tárgykörei

a) A Tézisek központi kérdése olyan alkotmányi rendelkezés megfogalmazásának előkészítése volt, amely megalapozza hazánk integrációs szervezethez történő csatlakozását, közhatalmi jogosítványok átengedését. Az ún. *felhatalmazó* vagy csatlakozási *klauzula* (Európa-cikkely) tartalmi és formai elemekre osztható. A Tézisek szükséges tartalmi elemként nevesítette (1) az EK / EU javára történő „szuverenitáskorlátozást”, amelyre (2) nemzetközi szerződésben kerül sor, értve a „korlátozás” alatt (3) alkotmányból eredő hatáskörök / állami felségjogok gyakorlásának átengedését, azzal, hogy ennek feltétele a (4) kölcsönösség, vagyis a többi tagállamhoz képest azonos mértékű és kondíciójú átruházás. Lehetséges tartalmi elemként említésre kerültek bizonyos célok,

⁴⁹ Az Európai Konvent munkájának végeredményét természetesen nem szükséges bevégni. CZUCZAI: i.m. 24. o.

⁵⁰ E határozatot részletesen elemezi és konzekvenciáit kritikával illeti KECSKÉS László: Magyarország EU-csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségessé vált alkotmánymódosítás folyamata. Európai Jog 2003/1. szám 25-28. o. és VÖRÖS: i.m. 401. o.

⁵¹ Vö. Tézisek 6-7. o. és az említett AB határozat indokolásával, ABH 1998. 220, 232-234. o.

elvek, követelmények mint alkotmányos fenntartások: jogállamiság, szociális állam, demokrácia, kisebbségvédelem, alapjogok tiszteletben tartása. Az eljárási szabályok között a Tézisek csak a csatlakozási szerződés megerősítéséhez és kihirdetéséhez szükséges parlamenti szavazatarányok tekintetében fogalmazott meg alternatívákat, és a formai oldaltól elválasztotta a népszavazás kérdését. A Tézisek abban a tekintetben bizonytalan volt, hogy egyáltalán szükséges-e az európai ügyekkel kapcsolatos népszavazásról alkotmányi rendelkezést alkotni, illetve abban is, hogy a népszavazás kötelezően elrendelendő legyen-e, továbbá az ügydöntő avagy a véleménynyilvánító típust alkalmazzák-e. A Tézisek az általános rendelkezések között – a 2. vagy a 6. § után – elhelyezett egységes felhatalmazó cikkelyt javasolt, mivel ebben az esetben az alaptörvény más alkotmányos szervekre vonatkozó szabályait – az MNB kivételével – nem kellene módosítani.

b) A Tézisek azt is felvetette, hogy szükséges lenne az *MNB* funkcióváltozásának alaptörvényi konzekvenciáit a csatlakozást megelőző alkotmánymódosítás folyamatában levonni, és eltérő részletességű javaslatokat is megfogalmazott az Alkotmány 32/D. §-ának új szövegére mind az átmeneti, mind a végleges uniós követelményekre tekintettel.

c) A Tézisekben felmerült továbbá, hogy a közösségi jog *érvényesülését* segítő egyes elveket alkotmányi vagy törvényi szabályozásban is kifejezésre kellene juttatni, és ennek érdekében alternatívákat is megfogalmazott.

d) Az európai helyhatósági és parlamenti *választásokkal* kapcsolatosan fontos megjegyezni, hogy az nem egységes és harmonizált választási rendszerben, illetve eljárási szabályok alapján történik, tehát a választójogra vonatkozó uniós követelmények megvalósítását a magyar választási rendszer keretei között kell megvalósítani. A Tézisek helyes következtetéseket vont le az Alkotmány 70. és 71. §-a vonatkozásában, amikor javasolta egyrészt az önkormányzati aktív és a passzív választójog kiterjesztését a hazánkban letelepedett (rezidens) uniós polgárok javára, kivéve ez alól a polgármesterré (főpolgármesterré, megyei közgyűlés elnökévé) történő megválasztás jogát, másrészt az európai parlamenti választások alapvető szabályainak alaptörvényi rögzítését.

e) A Tézisek hangsúlyozta, hogy az Európai Unióhoz történő csatlakozás jelentős hatást gyakorol a *parlament* tradicionális szerepére, mivel az integrációs szervezet döntéshozatali mechanizmusa elsődlegesen kormányzatilag meghatározott, vagyis a stratégiai döntések túlnyomó része a tagállami végrehajtó hatalom letéteményeseiből álló Tanácsban születik. A tervezet azonban nem fogalmazott meg konkrét szabályozási alternatívákat az Országgyűlés integrációs feladatai és szerepköre vonatkozásában, csupán felvetette a Kormány tájékoztatási kötelezettségének alkotmányi rögzítését.⁵²

II. A miniszterelnök „Munkabizottsága”

Az alkotmánymódosító törvényjavaslatok tartalmának alakulására minden bizonnyal hatást gyakorolt a miniszterelnök felkérésére alakult szakértői Munkabizottság állásfoglalása is, amelynek tagjai neves alkotmányjogászok és közjogi méltóságok voltak.⁵³ E bizottság⁵⁴ egyhangú álláspontját a 2002. augusztus 21-ei ülésén fogadta el, és arról a kormányfőt

⁵² A szabályozási alternatívákat bővebben lásd: Tézisek 8-21. o. A tervezet kitért a helyi önkormányzatok közösségi jogsértésének alkotmányjogi szankcióira is, azonban a javasolt megoldás alkotmányossági aggályokat vetett fel, és azt a későbbi előterjesztések már nem említették.

⁵³ A bizottság elnöke Vörös Imre volt alkotmánybíró, tagjai Dávid Ibolya volt igazságügyi miniszter, Ádám Antal volt alkotmánybíró, Czuczai Jenő a bruges-i Európa Egyetem professzora, Vastagh Pál volt igazságügyi miniszter.

⁵⁴ CZUCZAI (szerk.): Jogalkotás, jogalkalmazás hazánk EU-csatlakozása küszöbén. Utószó. KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest 2003. 134. o.

tájékoztatta. A tagok egyetértettek abban, hogy hazánk az Európai Unióhoz való csatlakozás alkotmányjogi és közjogi feltételeinek, kereteinek megteremtése tekintetében jelentős késésben van, és a problémák kezelésének „conditio sine qua non-ja” az *Alkotmány* megfelelő *módosítása*. A Munkabizottság hangsúlyozta, hogy a csatlakozás kérdésében *kötelezően kiírandó, ügydöntő országos népszavazást* kell tartani. E lényeges megállapításokat követően vázolta a szükséges intézkedések kívánatos sorrendjét.

Első lépés – ellentétben a Tézisekben javasolt menetrenddel – az *alaptörvény* sürgős *módosítása*, amely kiterjed (1) az EU-csatlakozásról tartandó, egyszeri esetre szóló népszavazás jogi feltételrendszerének a megteremtésére, (2) a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát meghatározó alkotmányi rendelkezés újraszabályozására, (3) az Alkotmány 6. §-ának – egyes állami hatáskörök nemzetközi szervezet részére történő átengedésének általános lehetővé tételével való – kiegészítésére, továbbá (4) EU-felhatalmazó cikkely beiktatására. Az alkotmánymódosító javaslattal egyidejűleg kellene benyújtani egyrészt a népszavazásról szóló 1998. évi III. törvény kiegészítésére vonatkozó javaslatot, mely egyedi esetre szólóan szabályozná a csatlakozással kapcsolatos plebiszcitumot, másrészt a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény módosítását, illetve a nemzetközi szerződésekről szóló új törvényre vonatkozó koncepciót.

A *következő* lépés az alaptörvényben már megalapozott *népszavazás* megtartása. Mindezekkel párhuzamosan, és *ezeiktől* részben *függetlenül* haladna előre a csatlakozási *szerződés véglegesítése*. A Munkabizottság rámutatott, hogy a parafálást nem kell megvárni a népszavazással. Ebből az következik, hogy e tanácsadó testület egyértelműen elutasította a csatlakozási szerződésre vonatkozó referendum lehetőségét. A később napvilágra kerülő kormányzati és politikai szándékok is az egyszeri, egyedi népszavazás koncepciójára szorítkoztak.⁵⁵ Az IM által előirányzott menetrendtől való további eltérésként a Bizottság – figyelemmel az Uniónak a tagjelölt államok közjogi felkészültségével kapcsolatos elvárásaira is – az Alkotmány módosítását még 2002-ben indokoltnak látta befejezni, és ehhez képest a népszavazás lebonyolítását 2003 tavaszára javasolta.

*III. A parlamenti „Nagybizottság” közös nyilatkozata*⁵⁶

„Az Országgyűlésben képviselt pártok és a Kormány közös nyilatkozata Magyarország európai uniós csatlakozásának küszöbén”, amely 2002. szeptember 19-én került elfogadásra, *tartalmilag kevésbé* járult hozzá az alkotmánymódosításhoz, mint az előbbi dokumentumok, *viszont* manifeszta a *négy parlamenti párt konszenzusát* a csatlakozás alaptörvényi feltételeinek megteremtése, illetve az ügydöntő népszavazás szükségessége vonatkozásában.

Ez arra is utal, hogy a közös nyilatkozatban – mint politikai deklarációban – alkotmányossági szempontból relevánsnak csak a csatlakozás és/vagy az alkotmánymódosítás népszavazással történő megerősítésével kapcsolatos tervek számítottak.⁵⁷ A „Nagybizottság” résztvevői kifejezték egyetértésüket abban, hogy:

⁵⁵ Az integrációs ügyekkel kapcsolatos népszavazási variációk elemzésére a tanulmány B.II. pontjában térünk ki.

⁵⁶ Az Országgyűlés Európai Unió Nagybizottsága – 2002. december 2-án kelt Ügyrendje szerint – konzultációs fórumként működik Magyarország európai uniós csatlakozásának időpontjáig. A jelenlévő tagok egyetértése szükséges az állásfoglalások kialakításához.

⁵⁷ A négypárti megállapodás alábbi, politikai deklarációkat tartalmazó elemei minősíthetők alkotmányossági szempontból irrelevánsnak: „Hazánk sikeres európai uniós tagságának elsőrendű és elengedhetetlen célja, hogy az állampolgárok életszínvonala és életminősége belátható időn belül felzárkózzon az európai uniós tagországok átlagához. Magyarország európai uniós tagsága jelentős hozzájárulás lesz Európa és a magyar

- „Meg kell teremteni az európai uniós csatlakozáshoz nélkülözhetetlen alkotmányos és törvényi feltételeket. A pártok felkérlik a Kormányt, hogy az ehhez szükséges törvényjavaslatokat mielőbb terjessze az Országgyűlés elé.”

- „A Magyar Köztársaságnak az európai Unióhoz való csatlakozása kérdésében az állampolgárok üggyöntő népszavazáson fejezzék ki akarataikat, és, hogy az európai uniós csatlakozáshoz szükséges alkotmánymódosításra e népszavazást megelőzően, törekvéseink szerint 2002. december 31-ig kerüljön sor.”

A négy párti közös nyilatkozatban a pártok *felkérték* a Kormányt, hogy a csatlakozáshoz *szükséges törvényjavaslatokat* – így értelemszerűen az alkotmánymódosító javaslatokat is – mielőbb terjessze az Országgyűlés elé. A deklaráció azonban ezeknek a javaslatoknak a tárgyköreit nem részletezte, így az átfogó közjogi reform egzakt politikai impulzusának sem tekinthető. A Kormány, a parlamenti többség és az ellenzék mindössze arra tettek konkrét ígéretet, hogy az alaptörvény módosítására – a Munkabizottság javaslatával is összhangban – 2002 év végéig sort kerítenek. A *népszavazás* kérdésében megállapodás született annak *üggyöntő* jellegéről, illetve arról, hogy az Alkotmány módosítását követően kerül megtartásra, és a csatlakozásra szorítkozik. A nyilatkozat nem foglal állást a népszavazás közelebbi időpontja tekintetében, továbbá nem pontosítja, hogy az mire vonatkozzék. E szempontból pedig több variáció is szóba jöhetett volna, úgymint

- népszavazás az alkotmánymódosítás megerősítéséről és az EU tagságról, vagy
- referendum a csatlakozási szerződésről, annak parafálását követően, illetve
- plebiszcitum az EU-csatlakozás tárgyában, de nem a csatlakozási szerződésre vonatkozóan.

Az egyéb kormányzati állásfoglalásokból és a Munkabizottság ajánlásaiból azonban arra lehetett következtetni, hogy az alkotmányozók nem fogják bevezetni az integrációs szerződésekre vonatkozó rendszeres referendumot, és a csatlakozással összefüggő népszavazás sem lesz referendumos jellegű.

A politikai felhatalmazások és a szakértői anyagok birtokában a Kormány 2002 szeptemberében kezdte meg az alkotmánymódosító törvényjavaslata előkészítését.

nemzet újraegyesítéséhez, a demokrácia, a jólét és az emberi jogok kiteljesedéséhez. Az Európai Unióhoz való csatlakozással kapcsolatos belső vitákat nem a nemzetközi szinten vívják meg, így segítik elő Magyarország tárgyalási helyzetének erősítését. A magyar nemzet alapvető érdeke, hogy hazánk európai uniós csatlakozásáig rendelkezésre álló időben a felkészülés befejeződjön. Az Országgyűlésben képviselt pártok felkérlik, és egyúttal támogatják a Kormányt, hogy ennek érdekében tegyen meg minden szükséges intézkedést. Az erős, öntudatos nemzeti értékeire büszke, gazdaságilag gyarapodó, világos célokkal rendelkező Magyarország hatékonyabban tudja majd igénybe venni az európai uniós támogatásokat. Az Európai Unióval folytatott tárgyalásokon törekedni kell arra, hogy hazánk a csatlakozás kezdetétől hozzáférjen az európai uniós forrásokhoz, és már a csatlakozást követő első évben javuljon Magyarország pénzügyi egyenlege a csatlakozást megelőző évhez képest.” A magyar gazdasággal kapcsolatos nyilatkozat nem az uniós csatlakozás alkotmányossága kérdésköréhez, hanem az ágazati jogalkotás területéhez tartozik. „A magyar gazdaság versenyképességének erősítésére, a régiók kiegyenlített fejlődésére kell törekedni, amihez nélkülözhetetlen a területfejlesztésre, a magyar kis- és középvállalkozások és a mezőgazdasági termelők segítségére, a hazai munkahelyteremtésre, valamint a környezetvédelemre irányuló programok végrehajtása, továbbá a mindezekhez szükséges hatékony intézményrendszer kiépítése.”

C) Az alkotmánymódosító törvényjavaslatok és a parlamenti vita⁵⁸

I. Az első változat

1. A módosítás terjedelme

Az alkotmánymódosítás első változata, a Kormány T/1114. sz. törvényjavaslata (a továbbiakban: Javaslat 1.) 2002. október 15-én került benyújtásra a parlamenthez. A Javaslat 1. tartalmazta a felhatalmazó klauzula egyik lehetséges – *minimalista* – változatát, a jegybankra vonatkozó rendelkezéseket, az államfő esetében a magyar állampolgárság mint a tisztség betöltéséhez szükséges feltétel előírását, az Európai Parlamenti választásokkal összefüggő, választójogra, illetve választási rendszerre vonatkozó módosításokat, a közteherviselési kötelezettség kiterjesztését, továbbá az EU csatlakozással kapcsolatos népszavazásra irányadó, egyetlen alkalommal hatályosuló alaptörvényi szabályokat.

A javasolt szabályozási megoldás *hiányosnak, koncepciótlannak, eklektikusnak* minősült, továbbá nélkülözte az EU tagsághoz elengedhetetlen alaptörvényi garanciákat és súlyos szakmai fogyatékoságokban szenvedett. Erre tekintettel a Javaslat 1. parlamenti vitája nem kezdődött meg, azt az *előterjesztő* rövidesen *visszavonta*, és helyette új változatot terjesztett be.⁵⁹ Tanulságos lehet azonban, illetve összehasonlító szempontból érdemes is az első változat szabályozási javaslatainak bemutatása.

2. A felhatalmazó klauzula és a népszavazás

A Javaslat 1.-ben megfogalmazott „Európa-cikkely” szerkezeti elhelyezés szempontjából az alaptörvény népszuverenitásról rendelkező szakaszát követte volna új 2/A. §-ként. Ez a megoldás szakmailag vitatható, de mivel a végleges törvényszöveg is kitarat mellette, értékelésére a későbbiekben térünk ki. A felhatalmazás – nevesítve az Európai Uniót – lehetővé tette egyes, Alkotmányból eredő hatáskörök gyakorlásának átengedését, illetőleg azok más tagállamokkal való közös gyakorlását, mégpedig az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával megerősített és kihirdetett nemzetközi szerződés alapján. A felhatalmazó klauzulába illesztve szerepelt a közösségi jog „és az Európai Unió egyéb vívmányai” érvényesülésére vonatkozó szabály.⁶⁰

A klauzula részletes elemzésére szintén a végleges alkotmányi rendelkezések vizsgálatánál kerül sor, azonban már itt érdemes azt megjegyezni, hogy súlyos hiányosságnak tekinthető olyan *tartalmi elemek* mellőzése, amelyek a tagállami szuverenitás védelme érdekében kerülnek beépítésre az alkotmányokba, vagyis sajátos garancianormák az alkotmányos berendezkedés védelme érdekében. A Javaslat 1. a hatáskör-átengedés *eljárási szabályainak* rögzítése tekintetében ugyancsak szűkszavúnak nevezhető, mivel kizárólag a nemzetközi szerződés minősített többséggel történő megerősítésének követelményét mondta ki. A felhatalmazás ugyanis mind a csatlakozási szerződés megkötésére és kihirdetésére, mind az újabb hatáskörök átruházására vonatkozik, tehát alkalmazandó az EK-t / EU-t alapító szerződések kiterjesztése esetén is. A csatlakozás és a hatáskör-

⁵⁸ Lásd bővebben CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: EU-csatlakozás és alkotmánymódosítás: minimális konszenzus helyett politikai kompromisszum. Magyar Jog 2003/8. szám 449-466. o. „A csatlakozási klauzula metamorfózisáról” lásd még: KECSKÉS László: EU-jog és jogharmonizáció. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest 2003. 559-601. o.

⁵⁹ Lásd még CZUCZAI (szerk.): i.m. Utószó 135. o.

⁶⁰ Javaslat 1. 1. §

átengedés eljárási oldalához tartozhat a *népszavazással* történő megerősítés, azonban már a Javaslat 1. – és a végleges szöveg is – teljesen különválasztja e két kérdést.

Az Alkotmány 28/C. §-ának (2) bekezdése kötelező tárgykörként határozta volna meg az EU-csatlakozással kapcsolatos népszavazást, s az alaptörvény új 79. §-a állapította volna meg annak különös szabályait.⁶¹ Ezek a rendelkezések szakmailag meglehetősen elhibázottak voltak, mivel az *egyetlen alkalommal hatályosuló* szabályok az alaptörvény stabilitását veszélyeztetik.⁶² A koncepcióban nyilvánvalóvá vált, hogy a kormányzati elképzelések csak a csatlakozásról szóló – nem referendumos jellegű – népszavazásra redukálódnak, noha más alkotmányos megoldás is elképzelhető lett volna.

3. A Javaslat 1. további rendelkezései

a) A javasolt szabályozás viszonylag széles körű módosítást irányzott elő a jegybankkal kapcsolatban, tekintettel az *MNB-nek* a Gazdasági és Monetáris Unióhoz való csatlakozást követő *funkcióváltására*. Az MNB a Magyar Köztársaság *központi* bankja, amely külön törvényben meghatározott módon felelős a *monetáris politikáért*, és amelynek jogállását, hatáskörét, további feladatait, működési szabályait e külön törvény állapítja meg. A bank *elnöke* – akit a *miniszterelnök javaslatára* nevez ki az államfő - beszámolás helyett *tájékoztatási kötelezettséggel* tartozik az Országgyűlésnek, és *rendeletet* alkothat, amely törvénnyel nem lehet ellentétes.⁶³ Már ebben a változatban sem szerepel a központi bank függetlenségének követelménye, amely pedig uniós elvárás.⁶⁴

b) A Javaslat 1. a *választójoggal* kapcsolatban levont bizonyos konzekvenciákat, szövegezése azonban nem felelt meg a szaknyelvi követelményeknek. Kimondta, hogy helyi szinten a *választás joga*, valamint a népszavazásban, népi kezdeményezésben való *részvétel joga* külön törvény szerint megilleti a Magyar Köztársaság *területén élő európai uniós állampolgárt*, és a bevándorlót, az uniós állampolgár helyi önkormányzati képviselővé is választható. Meghatározta továbbá az európai parlamenti választójog szabályait, a választójogból való kizárás többlettényállását EU állampolgár esetében, és ezekre tekintettel bővítette a választás alapelveire vonatkozó szabályokat.⁶⁵

c) Már ebben a változatban megjelent az államfői tisztségre történő megválasztás feltételeként a *magyar állampolgárság kikötése*, illetve a választójog bővülésére tekintettel az *európai parlamenti választások kitűzésével kapcsolatos új elnöki feladat meghatározása*.⁶⁶ Felmerült a *közteherviselési köteletség* alanyi körének szélesítése is, akként, hogy az állampolgárok helyett *minden természetes személyt, jogi személyt és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetet terhel*. E meghatározás került a végleges szövegbe is, módosítva az Alkotmány 70/I. §-át.⁶⁷

⁶¹ Javaslat 1. 2. § és 9. §, amely tartalmazza a népszavazás időpontját (2003. március 15.), a kérdést, a tárgyra vonatkozó más kezdeményezések kizárását, illetve az alkalmazandó törvényi rendelkezéseket a lebonyolítással kapcsolatban.

⁶² Úgy is fogalmazhatnánk, hogy az alaptörvény nem jogtörténeti kódex, amely egyszeri (egyszer volt) jogot, garanciát állapít meg az állampolgárok számára, s alkalmazását követően normativitását veszítve terhel a szöveget.

⁶³ Javaslat 1. 5. §. A tervezett módosításokat dőlt betűvel jelöltük.

⁶⁴ EKSz 108. cikk. A függetlenség követelményével ellentétes hatású lett volna a kormányfő javaslattételi jogának alkotmányi rögzítése.

⁶⁵ Javaslat 1. 6. § és 8. §

⁶⁶ Javaslat 1. 3. § és 4. §

⁶⁷ Javaslat 1. 7. §

4. A Javaslat 1. hiányosságai

Mint említésre került, a Javaslat 1. számos fogyatékossgot mutatott, amelyek közül néhányat azért érdemes kiemelni, mert az alkotmányozás további menetében sem került sor megfelelő korrigálásukra.

a) Az első változatot feltűnően *sok stilisztikai, szaknyelvi hiba* jellemezte, és a pontatlan, néhol pongyola megfogalmazás a normativitást veszélyeztette volna.

b) *Tartalmi szempontból* kifogásolható a Javaslat 1. *szűk körű* volta, így nem tért ki többek között az *alapjogi* fejezet felülvizsgálatára, az alaptörvény *állampolgári* kötöttségektől való tehermentesítésére, és a *jogforrási* rendszer modernizálására, amelyeket az integrációs szervezetben való tagság mindenképpen befolyásolni fog.

c) A szisztematikusság hiányára utal, hogy a Javaslat 1. az állami *célmeghatározásokat* nem egészítette ki a Magyar Köztársaságnak az integráció továbbfejlesztése iránti elkötelezettségével.

d) E verzió kevésbé precízen, és a felhatalmazó cikkely szerkezeti egységét megbontva rendelkezett a *közösségi jog érvényesüléséről*, azonban nem hozta azt összhangba a hagyományos nemzetközi jog és a belső jog összhangjának követelményét kimondó alkotmányi szabállyal, illetve az utóbbi norma reformjának szükségességét teljesen figyelmen kívül hagyta.⁶⁸

e) A Javaslat 1. nem tért ki az *Országgyűlés integrációs szerepének* alkotmányi rendezésére, illetve a Kormány kapcsolódó kötelességeinek és felelősségének meghatározására sem. Feltételezhető, hogy erre vonatkozóan ekkor még nem alakult ki határozott kormányzati elképzelés, de az is lehetséges, hogy a parlamenti vita megelőzését szolgálta a szabályozás kihagyása. A hiányosság a sajtóban éles ellenzéki kritikát váltott ki, sajnálatos módon azonban a végleges szövegben sem sikerült garanciális szempontból kielégítő megoldásra jutni. Mindennek elejét lehetett volna venni, ha a kormánypártok az alkotmányozás kezdeti szakaszában egyértelműen megállapodnak az európai intézményekben hazánkat képviselő kormánytagok és állami vezetők tárgyalási mandátumának meghatározásáról, a Kormányt részben kötő parlamenti állásfoglalás, illetve vélemény konstrukciójáról, illetve az integrációs feladatok ellátásának speciális felelősségi vonzatairól.

II. Az új változat

1. A módosítás terjedelme

A 2002. évi önkormányzati választások vélhetően átmenetileg elterelték a parlamenti pártok érdeklődését az alkotmányozás ügyéről, mivel az új változat – a T/1270. sz. törvényjavaslat (a továbbiakban: Javaslat 2.) – csak november 5-én került benyújtásra. A Javaslat 2. az Európai Unióhoz való csatlakozással összefüggő alkotmánymódosítás *átfogóbb* és *szisztematikusabb* megoldását tartalmazta, mint a T/1114. sz. törvényjavaslat, azonban bizonyos hiányosságok még mindig fennálltak, és csak néhány ponton valósult meg a revízió kiterjesztése az integrációs törekvésekhez áttételesen kapcsolódó tárgykörökre.⁶⁹

A Javaslat a korábbi változathoz képest *előrelépést* jelentett, mivel tartalmazta a felhatalmazó klauzula általános és integrációs változatát, a közösségi jog magyar jogrendszerbeli érvényesülését a megfelelő helyen, és az Országgyűlés integrációs

⁶⁸ Az Alkotmány 7. § (1) bekezdéséről van szó, melynek hiányosságaira már történt utalás.

⁶⁹ A parlamenti vita során – az ellenzék nyomására – a revízió kiterjesztéséről végleg le kellett mondani.

szeropének meghatározását. Szakmailag támogatható volt egyes közjogi funkciók (államfő, polgármester, főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke) esetében a magyar állampolgárság mint a tisztség betöltéséhez szükséges feltétel előírása, az európai parlamenti választásokkal és az „uniós polgárok” helyi választójogával összefüggő, választójogra, illetve választási rendszerre vonatkozó módosítások, a közteherviselési kötelezettség kiterjesztésének fenntartása, a menekültekkel kapcsolatos rendelkezés, illetve az állampolgárokra történő – és az EU tagállamként nem fenntartható – alaptörvényi utalások következetes felszámolása.⁷⁰ A javasolt szabályozási megoldás azonban még mindig *nem kínált* az EU tagsággal kapcsolatban teljes körű alaptörvényi *garanciákat*, továbbá *fenntartotta*, hogy integrációs ügyekben csak az EU csatlakozással összefüggésben, *egyetlen alkalommal kerül sor népszavazásra* az Alkotmány tranzitórius rendelkezése alapján.

2. A felhatalmazó klauzulák és a népszavazás

A Javaslat 2. újdonsága abban állt, hogy – talán éppen a miniszterelnök „Munkabizottságának” ajánlása alapján – két felhatalmazó klauzulát fogalmazott meg. Az első *általános* jelleggel, bármely nemzetközi szervezet részére lehetővé tette volna az Alkotmányból eredő egyes hatáskörök átengedését a jogalkotó hatáskör kivételével, mégpedig nemzetközi szerződés alapján, az abban meghatározott körben. Ehhez képest *speciális* szabályként érvényesült volna az Európai Unió részére alkotmányos hatáskör átengedését, illetve a hatáskörök többi tagállammal való közös gyakorlását megengedő norma. A javasolt szöveg tartalmazta a hatáskör-átengedés célját (az Európai Unióban tagállamként való részvétel), illetve annak korlátját (az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig). A nemzetközi szerződés megerősítéséhez mindkét esetben az összes képviselő kétharmadának támogatását követelte meg az indítvány.⁷¹

Az *általános* felhatalmazó rendelkezés az ellenzék nyomására a végleges szövegből *kimaradt*, noha alkalmas lett volna az Alkotmány 6. § (2) bekezdésében rögzített állampolgárkonkretizálására, amely szerint a Magyar Köztársaság együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával, továbbá keretet adhatott volna az EK-val / EU-val szorosan nem összefüggő, vagyis az alapító szerződésekből nem következő, de az integráció tágabb foglatát alkotó együttműködésben való részvételhez.⁷²

A Javaslat 2. a felhatalmazó cikkelyek *szerkezeti elhelyezésével* kapcsolatban makacsul kitartott a mellett, hogy azok a népszuverenitás elvéhez kapcsolva jeleníthetők meg az alaptörvény szövegében. Az új változat „Európa-cikkelye” szakmailag precízebben került megfogalmazásra, azonban még mindig *nem tartalmazott* teljes körű tartalmi *garanciákat* hazánk integrációs szervezetben való tagsága szempontjából, valamint formai oldalról, vagyis a hatáskör-átengedés eljárási szabályai szempontjából sem lépett túl az első variáción.

A Javaslat 2. megerősítette, hogy az alkotmányozók szándékai *csak a csatlakozásról szóló népszavazásra* redukálódnak. Ennek – kissé felemás – alkotmányi megalapozásához az

⁷⁰ Javaslat 2. 4. §, 5. §, 9. §, 10. §, 11. §, 12. §, 14. § (4) bekezdés. A továbbiakban részletesen csak azokat a rendelkezéseket vizsgáljuk, amelyek korrekciója, továbbfejlesztése indokoltnak tűnt, vagy amelyek az elfogadott szövegben nem szerepelnek.

⁷¹ Javaslat 2. 1-2. §

⁷² Az Unió tagállamként figyelembe kell venni az integrációs szervezet külkapcsolatait és külpolitikai törekvéseit: Loméi Konvenció (1975), EGT (1992), EU-MERCOSUR szabadkereskedelmi megállapodás (1995), ASEM (1994). Bővebben: Európai közjog és politika (Szerk. KENDE T. – SZÜCS T.) Osiris Kiadó, Budapest 2002. 799-810. o.

indítvány sajátos *transzitorius normát* kínál, amely a csatlakozási szerződést kihirdető törvény hatályba lépése napján hatályát veszti.⁷³ Az alaptörvény „vendégnormája” csupán az új kötelező tárgykört jelölte volna ki, nem említve a plebiszcitum dátumát és a megválaszolendő kérdést, mert azok meghatározását – mélyen hallgatva a jogorvoslattal nem támadható döntés törvényi vagy határozati formájáról – a parlamentre bízta volna. Ezekkel az – alkotmányi szövegbe valóban nem illő – részletkérdésekkel kapcsolatban indokolt lett volna törvényhozási feladatot előírni. A népszavazási „záradék” sorsa azonban a végleges szövegben rosszabbul alakult, értékelésére később kerül sor.

3. A Javaslat 2. csatlakozással szorosan összefüggő elemei

a) *A preambulum.* A Javaslat 2. rövid, ünnepélyes bevezetővel kezdődött, amelyből az derült ki, hogy az alkotmányozó hatalom „a magyar nemzet boldogulását” kívánja szem előtt tartani az európai népek családjában. Az államalkotó nép magyar nemzet kategóriájára való szűkítése azonban alkotmányossági aggályokat vet fel. A hatalom végső forrása a nép, amelyet a magyar nemzet és a nemzeti és etnikai kisebbségek együtt alkotnak⁷⁴. Ezért szerencsésebb lett volna a „magyar nép” fordulat alkalmazása. A parlamenti vita során úgy alakult, hogy az elfogadott szöveg e preambulomot már nem tartalmazza.

Hazánk Európai Unióhoz történő csatlakozása azonban meghatározó jelentőségű a magyar alkotmányos berendezkedés, illetve az alkotmányosság, a demokrácia és a jogállamiság foka szempontjából. Az utóbbi években az európai integrációs folyamat jelentette Magyarország számára az egyik legfontosabb adaptációs bázist mind a politikai és a gazdasági rendszer, mind a jogrendszer tekintetében. A tagfelvétel azt is kifejezi, hogy a magyar alkotmányos demokrácia teljesíti a korszerű európai követelményeket. Ezért indokolt lett volna a Javaslat 2. preambulumban szereplő érték döntést alaptörvényi rangra emelni, kiegészítve az Alkotmány preambulumát az alábbiak szerint: „A többpártrendszert, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében, *továbbá azon szándéktól vezérelve, hogy a magyar nép megtalálja boldogulását az európai népek családjában*, az Országgyűlés – hazánk új Alkotmányának elfogadásáig – Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg.”

b) *A közösségi jog érvényesülése.* A közösségi jog mint sui generis jogrendszer legfőbb sajátosságai annak autonómiája, elsődlegessége és közvetlen alkalmazhatósága. A Javaslat 2. megfogalmazása arra utalt, hogy az alkotmányozó szándéka a közösségi jog érvényesülését segítő jogelvek kifejezésre juttatása az alkotmányi szabályozásban. Az előterjesztő ezúttal megtalálta ezek megfelelő szerkezeti elhelyezését is, vagyis a közösségi jog érvényesülésének szabályát nem a felhatalmazó cikkelybe iktatta volna, hanem az Alkotmány 7. §-a (2) bekezdéseként jelölte meg.⁷⁵ A javasolt szabályozási megoldás normaszövege különösen azért volt *támogatható*, mert a közösségi jog sajátos elveit olyan módon fejezte ki, hogy biztosította az Alkotmány hierarchikus elsőbbségének megőrzését, és ezzel együtt épen tartotta a jogszuverenitást is, ugyanis nem nyilvánította ki *expressis verbis* a közösségi jog elsőbbségét a belső jog egészével – ezen belül az Alkotmánnyal – szemben. Ez a megfogalmazás tehát *nem jelentette az Alkotmány közösségi jognak való hierarchikus alávetését*, amit tovább lehetett volna nyomatékosítani akkor, ha az

⁷³ Javaslat 2. 13. § és 14. § (3) bekezdés

⁷⁴ Vö. Alkotmány 68. § (1) bekezdés

⁷⁵ Vagyis közvetlenül a nemzetközi jog és a belső jog összhangjára vonatkozó alkotmányi parancsot követte volna a rendelkezés.

Alkotmány megváltoztatása kivételként került volna megjelölésre a hatáskör-átengedésre vonatkozó felhatalmazás alól.⁷⁶ A tervezett rendelkezéssel kapcsolatban csupán néhány dogmatikai pontosításra lett volna szükség a szövegezés vonatkozásában. Az „Európai Unió egyéb vívmányai” szövegrész helyett helyesebb lett volna a „közösségi vívmányok” fordulat alkalmazása – ugyanis ez az *acquis communautaire* magyar megfelelője. A közösségi jog és az említett vívmányok pedig „az Európai Közösségek és az Európai Unió alapító szerződéseinek és az azokból fakadó jogelveknek megfelelően” érvényesülnének hazánkban, különösen azért, mert az Uniónak nincs abban az értelemben vett joganyaga, mint az Európai Közösségnek.⁷⁷

c) *A jegybankra vonatkozó szabályok.* A Javaslat 2. az előző változathoz képest szűkebb körben módosította volna az Alkotmány 32/D. §-át, csupán az MNB „GMU-konform” funkcióváltására reflektált, illetve fenntartotta a központi bank elnökének jogszabályalkotási jogára irányuló kezdeményezést. Nem kerültek korrigálásra e rendelet jogforrási hierarchiában elfoglalt helyével kapcsolatos hiányosságok.⁷⁸

d) *Az Országgyűlés integrációs szerepe.* Az új változat helyesen ismerte fel, hogy az Országgyűlés integrációs szerepének kérdését elengedhetetlen lenne az Alkotmányban rendezni.⁷⁹ E felismerés tényén túlmenően azonban nem kínált meggyőző szabályozási megoldást, mivel a parlament és a kormány közötti folyamatos kommunikációt nem garantálták a javasolt rendelkezések, és az Országgyűlés számára pusztán lehetőségként határozták meg a Kormány informálását a parlamenti véleményről. A Javaslat 2. a kötelező parlamenti véleménynyilvánítást az Alkotmányban rögzített törvényhozási tárgykörökre szűkítette volna – noha a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényben meghatározott tárgykörök is lényegesek –, továbbá a kötőerő vonatkozásában arra korlátozódott, hogy a Kormány a parlamenti „vélemény ismeretében” vesz részt az EU intézményeinek döntéshozatali eljárásaiban. E fordulat valójában semmiféle garanciát nem jelentett volna a tekintetben, hogy a Kormány a parlamenti véleményt tiszteletben tartva vesz részt az európai döntéshozatalban. A javaslat e részét a parlamenti vita – azaz a politikai alku – a továbbfejlesztés helyett kellőképpen megtépázta, mint az majd a végleges változat elemzésénél bemutatásra kerül.

e) *A választójog.* A választójog kiegészítését nagyobb szakmai körültekintéssel, szisztematikusabban, de még mindig nem ellentmondásmentesen rendezte volna a Javaslat 2. Az országgyűlési képviselők választásán az aktív és a passzív választójog, illetve az országos népszavazáson, népi kezdeményezésben való részvétel joga az ország területén lakóhellyel rendelkező (nem pedig: élő) nagykorú magyar állampolgárokat illette volna meg, ugyanakkor kimaradt a választás / szavazás napján az ország területén tartózkodás követelménye. A második bekezdésben nem vált egyértelművé, hogy a lakóhellyel rendelkezés kritériuma csak a magyar állampolgárookra, avagy az *EU más tagállamának állampolgáira* (az előterjesztés napilapokból átvett rövidítésében: uniós polgárookra) is vonatkozik-e a helyi választójog, illetve a helyi népszavazáshoz, népi kezdeményezéshez való jog. Az önkormányzati választások esetében az aktív választójogot a bevándorlók mellett a *letelepedettek*re és a menekültekre is kiterjesztette volna a szabályozás, a lakóhely előírása nélkül. Az *európai* parlamenti választójoggal és a választójogból kizárás

⁷⁶ Téves az a felfogás, hogy a közösségi jog elsődlegességéről az Alkotmányban kellene rendelkezni. A megállapítás igazolására a végleges szöveg elemzésénél kerül sor.

⁷⁷ Javaslat 2. 3. §

⁷⁸ Javaslat 2. 6. §

⁷⁹ Javaslat 2. 7. §

bővített eseteivel zárult a szándékolt rendelkezés, „kifelejtve” a szövegből a kisebbségi önkormányzati választójog megemlítését.⁸⁰

4. A Javaslat 2. csatlakozáshoz – állítólag – nem kapcsolódó elemei

A politikai közbeszédben éles kritika fogalmazódott meg arra nézve, hogy a Kormány olyan tárgykörökkel bővítette (volna) az alkotmánymódosítást, amelyek az EU-csatlakozással semmilyen összefüggésben nem állnak. Az inkriminált témák közé egyrészt a nemzetközi szervezetekre történő hatáskör-átengedés tartozott – amelynek integrációs vonatkozásaira korábban utaltunk, másrészt a „miniszterek” rendeletalkotási jogköre és a „menekültügy”.⁸¹

a) A Kormány tagjainak rendeletalkotási jogköre

A Javaslat 2. az Alkotmány meglévő szabályát pontosította volna a jogharmonizációs köteleességekre is figyelemmel, amikor arra utalt, hogy a *Kormány tagjai* – vagyis a miniszterelnök és a miniszterek – feladatkörükben a csatlakozást követően *magasabb szintű jogszabály*, tehát törvény, (törvényerejű rendelet), kormányrendelet és EK-jogszabály alapján adhatnak ki rendeletet, amely törvénnyel és a Kormány rendeletével nem állhat ellentétben.⁸² Ezt a szabályozást nemhogy negligálni kellett volna, hanem továbbfejleszteni, ugyanis nyilvánvaló, hogy a miniszteri rendelet nem állhat ellentétben az elsődlegességet élvező EK-joggal sem. A kollízió kérdésében természetesen az Európai Bíróság jogosult dönteni, de érdemes lett volna a Kormány tagjai számára – áttételes módon – alkotmányos kötelezettségként előírni a közösségi jog elsődlegességének tiszteletben tartását. A javasolt szöveg első mondatának második fordulata tehát úgy lett volna pontosítható, hogy e rendeletek „*magasabb szintű jogszabállyal nem lehetnek ellentétesek*”.

Megjegyzendő, hogy a jogforrási hierarchia ab ovo hiányos és töredezett alkotmányi szabályozásának javítása érdekében, a Kormány mint testület rendeletalkotási jogkörére vonatkozó 35. § (2) bekezdésének első mondatát is módosítani kellett volna. Például: „*A Kormány a maga feladatkörében, továbbá törvény felhatalmazása alapján vagy a közösségi jog végrehajtása érdekében rendeleteket bocsát ki, illetve határozatokat hoz.*”

b) A menedékjog szabályozása

A Javaslat 2. az Alkotmány menedékjogról szóló 65. §-át új bekezdéssel egészítette volna ki, amely szerint a „*Magyar Köztársaság a menekülők védelmét nemzetközi kötelességeinek megfelelően biztosítja*”.⁸³ A nagyobbik ellenzéki párt szerint e kérdésnek az uniós csatlakozáshoz semmi köze, amely megállapítás csupán arra világít rá, hogy a politikusok az integráció jogi és politikai természete vonatkozásában némileg tájékozatlanok. Az EU bécsi cselekvési terve (1998) prioritásokat állapít meg többek között a menekültügy terén, és a tagjelöltek figyelmét arra hívja fel, hogy csatlakozásuk akkor lehetséges, ha migrációs és bűnügyi szempontból nem jelentenek kockázatot. A tamperei dokumentum (1999) rendszerezi a közös menekültüggyel és migrációs politikával kapcsolatos feladatokat. Az Amszterdami Szerződéssel megalapozott egységes menekültügyi rendszer⁸⁴ célja a nemzeti menedékjogok harmonizációja a Genfi

⁸⁰ Javaslat 2. 10. §

⁸¹ Forrás: Hírek – Magyar Távirati Iroda Rt. 2002. december 12. <http://hirek.mti.hu/news.asp?newsid=55243>

⁸² Javaslat 2. 8. §

⁸³ Javaslat 2. 9. § A menekültek nemzetközi jogvédelmi rendszere rendkívül fejlett. Indokolt, hogy a nemzeti alkotmány ennek támogatását kifejezetten jelezze. Vö. TÓTH Judit: Világméretű párbeszéd a menedékjogról. Acta Humana 2002. 48. szám 14-15. o.

⁸⁴ EK Szerződés IV. cím

Egyezmény teljes és maradéktalan alkalmazásával. A menekültügy körében elfogadott nemzetközi egyezmények⁸⁵ tiszteletben tartása tehát az EU tagállamainak szerződéses kötelezettsége, amelynek alaptörvényi rangra emelése összhangban áll a bécsi cselekvési tervben kifejezett uniós elvárásokkal.⁸⁶

III. A parlamenti vita

A Javaslat 2. további *sorsa számokban és dátumokban* az alábbiak szerint vázolható. Az általános vita november 13-20. között zajlott, a részletes vitára bocsátás november 26-án történt 211 igen, 150 nem szavazat mellett 5 tartózkodással. Az általános vita lezárásáig 37 módosító javaslat⁸⁷ érkezett, a részletes vitát november 27-én tartották, a jogosultak a törvényjavaslathoz 12 kapcsolódó módosító⁸⁸ és egy bizottsági módosító javaslatot⁸⁹ nyújtottak be. A részletes vitát lezáró szavazásra december 3-án került sor. Az igazságügyi miniszter az elfogadott módosító javaslatokat figyelembe véve egységes javaslatot dolgozott ki⁹⁰, amelyhez a zárószavazást megelőzően 1 ellenzéki módosító javaslat érkezett, majd december 17-én záró vitára és zárószavazásra került sor. Az Országgyűlés 361 igen, 4 nem szavazat, 0 tartózkodás mellett elfogadta az Alkotmány módosítását, amelynek kihirdetése 2002. december 23-án történt meg. A statisztikai adatok természetesen nem árulnak el semmit a normatartalmat (de)formáló politikai vitákról és alkudozásokról, érdemes hát közelebbről szemügyre venni, mely rendelkezésekhez és milyen tartalmú módosító javaslatok kapcsolódtak.

- Néhány javaslat az alaptörvény állampolgársági kötöttségeinek – vagyis az állampolgárokra történő utalásainak – visszaállítására törekedett, hivatkozással jogértelmezési zavarokra kártérítési kérdésekben.
- Szakszerű indítványok érkeztek az „uniós polgárok” fordulat korrigálásával, és választójoguk feltételeinek szigorításával (pl. magyarországi lakóhely, Magyar Köztársaság területén életvitelszerűen lakás) kapcsolatosan.
- Irrelevánsnak nevezhetők a Javaslat 2. címére vonatkozó indítványok: az alaptörvény számának elhagyása, illetve az alkotmányról szóló 1946. évi I. (sic!) törvény fordulatra cserélése – utalással arra, hogy az 1949. évi XX. törvény egyfajta sztálini örökség, amelyet nem tanácsos az integrációba magunkkal vinni.
- Szakmai alapon kísérlet történt a felhatalmazó cikkelyek racionális szerkezeti elhelyezésére, és számos variáció született az Európa-cikkely szövegére (pl. az „átengedés” fordulat elhagyása, tartalmi garanciák beépítése).
- Kifogás érte az MNB elnökének rendeletalkotási jogkörét, illetve a központi bank funkciójának „euró-kompatibilis” meghatározását – visszakívánva a korábbi jegybanki alapfeladatokat az Alkotmányba.
- Kezdetben igény mutatkozott az Országgyűlés és a Kormány viszonyának feszebb szabályozására az integrációs ügyekben, később – politikai egyezség híján – e rendelkezések száműzetésre kerültek a végleges szövegből.
- Fény derült az európai együttműködés államcélként való megfogalmazásának hiányára.

⁸⁵ Elsősorban A menekültek jogállásáról szóló Genfi Egyezmény (1951) és Jegyzőkönyve (1967).

⁸⁶ Európai közjog és politika (Szerk. KENDE T. – SZÜCS T.) Osiris Kiadó, Budapest 2002. 768-770. o.

⁸⁷ A módosító javaslatok irományszáma: T/1270/2. – T/1270/38.

⁸⁸ A kapcsolódó módosító javaslatok irományszáma: T/1270/40. – T/1270/51.

⁸⁹ Az Alkotmányügyi Bizottság a részletes vita lezárásának napján nyújtotta be T/1270/53. számon.

⁹⁰ T/1270/55. számú egységes javaslat a Magyar köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.

- Utalás történt a népszavazással kapcsolatos rendelkezés rövidítésére, és külön törvény alkotásának lehetőségére.
- Számos ellenzéki javaslat további redukciónak követelt, úgy mint a preambulum elhagyása, az általános felhatalmazás elhagyása, a miniszterek rendeletalkotási jogkörének elhagyása, menekültekkel kapcsolatos rendelkezés elhagyása, továbbá a közösségi jog érvényesülésére vonatkozó szabály elhagyása. A hivatkozási alap általában az volt, hogy adott kérdés nem függ össze a csatlakozással.
- A „szoros összefüggés” elméletéhez képest meglepő, hogy szintén ellenzéki oldalról érkezett a NATO tagságot érintő módosító javaslat – annak elismerésével, hogy az előző ciklusban ezt a kérdést nem sikerült megfelelően rendezni, továbbá a külföldön tartózkodó / élő magyar állampolgár választójogával kapcsolatos indítvány, és a határon túli magyarsággal kapcsolatos államcél részletezésére vonatkozó módosítás.
- Négy párti konszenzus alapján került sor az Európa-klauzula véglegesítésére, és döntés született arról, hogy az Országgyűlés és a Kormány együttműködését külön törvény szabályozza majd.
- A parlamenti szakasz végjátékában, december 2-án újabb „Nagybizottsági” politikai paktum született a népszavazás időpontja⁹¹ és a felteendő kérdés tekintetében, továbbá sikerült kiiktatni az általános felhatalmazó cikkelyt, a kormánytagok rendeletalkotási jogkörének módosítását és a menekültek védelméről szóló rendelkezést. A megállapodásnak megfelelő módosító javaslat a zárószavazás előtt került benyújtásra.⁹²

D) A 2002. évi LXI. alkotmánymódosító törvény⁹³

I. A felhatalmazó cikkely és a népszavazás

A felhatalmazó klauzula szakszerű alkotmányi megfogalmazása kiemelkedően fontos lett volna, ugyanis – ahogy korábban már említésre került – a tagállami alkotmányokban megállapított felhatalmazó cikkelyek jelentik a „hidat” az integrációs szervezet és a tagállami alkotmányos berendezkedés között.⁹⁴

Az alkotmánymódosításról szóló 2002. évi LXI. törvény (a továbbiakban: Törvény) a következő, új 2/A. §-t iktatta a normaszövegbe⁹⁵, amely a kihirdetés napján hatályba lép: *„(1) 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 hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is. (2) Az (1) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés megerősítéséhez és kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”*

⁹¹ Mivel a Kormány 2003. április 16-ra „tervezte” a csatlakozási szerződés aláírását, ezért a szavazás ideális napja április 12. – véletlenül se merüljön fel a referendum.

⁹² A nagyobbik ellenzéki párt képviselője nyújtotta be zárószavazás előtti módosító javaslatként T/1270/56. szám alatt.

⁹³ A módosítással kapcsolatos követelményeket lásd még KUKORELLI István – PAPP Imre: A magyar Alkotmány EU-konformitása. Európai jog 2002/6. szám

⁹⁴ Részletesen elemzi a rendelkezést többek között CZUCZAI (szerk.): i.m. Utószó. 135-145. o.

⁹⁵ Törvény 1. §

1. Az *Alkotmány szerkezetében való elhelyezésből*, vagyis az „Általános rendelkezések” című I. fejezetbe történő beillesztésből az következik, hogy a felhatalmazó cikkely általános szabályként gyakorol hatást a többi alkotmányi normára, amely összhangban áll az alaptörvény konzisztenciájának és koherenciájának dogmatikai elvével. Véleményem szerint azonban a felhatalmazó cikkelyt az Alkotmány I. fejezetében *új 6/A. §-ként kellett volna rögzíteni*. A népszuverenitásról és a hatalomgyakorlásról rendelkező 2. § után történő elhelyezés azért nem indokolt, mert a felhatalmazás *nem a népszuverenitás korlátozására* vonatkozik, *hanem az állami szuverenitás körébe tartozó egyes főhatalmi jogosítványok átengedésére*, így logikailag és rendszertanilag helyesebb lett volna e klauzulának az állami szuverenitást kifejező 5. és 6. §-okat követő beillesztése.

2. A Törvényben megfogalmazott „Európa-cikkely” kiküszöbölte a „*hatáskör-átengedés*” fordulatot, és a tagállamokkal való „közös” hatáskörgyakorlást tüntette fel elsődlegesként az „intézmények⁹⁶ útján” történővel szemben, amely felesleges és félrevezető aggályoskodásnak minősül. A szupranacionális EK-ban, és a föderális irányba fejlődő EU-ban elsődlegesnek az intézmények útján történő hatalomgyakorlás tekinthető, ez még az ún. szorosabb vagy fokozott együttműködés esetére is igaz. Az integráció államtani sajátosságának és közjogi természetének meghatározó ismérve a tagállamok kompetencia-átengedése az intézmények számára – amely ettől természetesen nem válik szuverén entitássá, de más nemzetközi szervezetektől éppen a javára szóló hatáskör-transzfer különbözteti meg.⁹⁷

A Törvény tartalmazza a – nevezük nevén – hatáskör-átengedés terjedelmének részletesebb meghatározását, de a rendelkezést bővíteni kellett volna olyan további *tartalmi elemekkel*, amelyek a tagállami szuverenitás védelme érdekében kerülnek beépítésre a tagállami alkotmányokba, vagyis sajátos garancianormák az alkotmányos berendezkedés védelme érdekében.⁹⁸

Az Alkotmány új szövege meghatározza a hatáskör-átengedés *célját* (az Európai Unióban tagállamként való részvétel), illetve annak *korlátját* (az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig⁹⁹). További garancianormaként azonban rögzíthető lett volna: „*Ha az Alkotmányból eredő hatáskörök átengedése következtében az Alkotmányt is módosítani kell, a módosítás nem terjedhet ki az Alkotmány 1., 2., 8. és 56. §-aiban foglalt rendelkezésekre.*”¹⁰⁰

⁹⁶ A terminológiai precizitás kedvéért Czuczai a következőre mutat rá: igaz, hogy a felhatalmazás első fordulata jelzi, az Európai Uniót és az Európai Közösségeket a továbbiakban Európai Unióként nevesíti összefoglaltan, de mégsem „elegáns” az Unió intézményeiről beszélni. Elsősorban a Közösségnek vannak intézményei (főszervei) és szervei. CZUCZAI (szerk.): i.m. Utószó 144. o.

⁹⁷ Az Európai Konvent tervezete a „conferral” fordulatot részesíti előnyben. Lásd például ASZT 1. cikk, 9. cikk

⁹⁸ Az alkotmánymódosítást előkészítő Tézisek tartalmazott utalást néhány tartalmi elem lehetséges rögzítésére, de azokat politikailag érzékeny kérdésnek minősítette. Alkotmányi garanciák esetében azonban a politikai vita nem lehetett volna kizáró ok, mivel az alaptörvényi szabályozás kompromisszum-készséget követel meg az abban résztvevő parlamenti erőktől.

⁹⁹ Vajon ki dönti majd el, mi minősül az Alkotmány alapján szükséges mértéknek? Talán az Alkotmánybíróság? Ez azért nehéz kérdés, mert az alapító szerződések jelentik a viszonyítási pontot, amelyek autentikus értelmezésére az Európai Bíróság hivatott! Erre a problémára szintén utal: CZUCZAI (szerk.): i.m. Utószó 139. o.

¹⁰⁰ A hivatkozás a következő alkotmányi értékeket jelenti: köztársasági államforma, demokrácia és jogállamiság, népszuverenitás, népképviselési elv, az alapvető jogok, különösen az emberi élethez és méltósághoz való jog elismerése és tiszteletben tartása. Így a GG szabályozási megoldását követve „Ewigkeits-klausel” szerű jelenség került volna a magyar alkotmányjogba, amely azonban nem az alkotmánymódosítás általános korlátját jelentené, csak a hatáskör-átruházással összefüggő módosításokét.

Szükséges lett volna továbbá – a jogszuverenitás védelme érdekében – az alkotmány megváltoztatására vonatkozó hatáskört kivételként nevesíteni¹⁰¹ az Európa-klauzulában: „e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is, *de egyik esetben sem járhat az Alkotmány megváltoztatásával.*” Előfordulhat ugyanis, hogy az újabb hatáskör-átengedés alkotmánymódosítást is igényel. Ilyen esetben az alaptörvény módosítását a vonatkozó eljárási szabályok szerint az Országgyűlés végzi el, és azt nem pótolhatja a nemzetközi szerződést kihirdető törvény – akkor sem, ha az ugyanolyan parlamenti többséget igényel, mint az Alkotmány megváltoztatása. Ez ugyanis az Alkotmány rendelkezései áttörésének veszélyét hordozza magában.

3. A Törvény a hatáskör-átengedés *eljárási szabályaként* rögzíti, hogy arra nemzetközi szerződés alapján kerül sor, amelynek megerősítéséhez és kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az EU tagállamainak alkotmányaiban a tartalmi elemeken kívül formai szabályok is korlátozzák és nehezítik a hatáskör-átruházás eljárását. Az ilyen tartalmú döntés meghozatala a parlament feladata, és minősített többséggel történik. Amennyiben a hatáskör-átruházás alkotmánymódosítást igényel, az arra vonatkozó nemzeti szabályok szerint kell eljárni. A képviseleti szerv aktusát kiegészítheti az alkotmány alapján elrendelendő népszavazás.¹⁰²

a) Megfontolható lett volna az „Európa-klauzula” formai oldalának bővítése akként, hogy mind a csatlakozási szerződésben, mind a tagállamként való részvétellel kapcsolatos jövőbeli szerződésekben meghatározott *hatáskör-átengedést népszavazás erősíti meg*. Ez azt jelentené, hogy nem csupán a csatlakozásról döntene népszavazás, hanem az EK-t / EU-t alapító szerződések minden egyes módosítása és kiterjesztése esetén népszavazásra is sor kerülne az Alkotmány alapján. A népszavazás jellege szempontjából két megoldás jöhetett volna szóba. Az első: „Az Európai Unióban tagállamként való részvétellel kapcsolatos hatáskör-átengedést népszavazás erősíti meg.” Ebből a megfogalmazásból az következik, hogy a népszavazást az Alkotmány alapján kötelező elrendelni hatáskör-átengedés kérdésében, és ha az eredményes, akkor egyúttal ügydöntő.¹⁰³ A népszavazás eredménytelensége esetén az Országgyűlés dönt. Másik alternatíva: „Az Európai Unióban tagállamként való részvétellel kapcsolatos nemzetközi szerződést népszavazás erősíti meg.” Ebben az esetben kötelező referendumról lenne szó, amely szintén ügydöntő. Ha a népszavazás kötelezően elrendelendő jellegét a felhatalmazó cikkely tartalmazza, az Alkotmány 28/C. §-a a következőképpen egészülhetett volna ki: „kötelező elrendelni a népszavazást az alkotmányban meghatározott esetekben, továbbá ha 200 ezer választópolgár kezdeményezi”. A bemutatott megoldás a közvetlen demokrácia hazánkban meglehetősen ritkán alkalmazott intézményének gyakoribb igénybe vételét eredményezte volna, fokozva az integrációs szervezet, illetve a csatlakozás és a későbbi hatáskör-átruházások hazai, demokratikus legitimitását.

b) Az alkotmányozó azonban „harmadik utat” talált az aktuális kormányzati elképzelésekkel összhangban. Az ügydöntő *népszavazás csak hazánk „csatlakozási szerződés szerinti csatlakozásáról” szól*, amelynek alkotmányi szabályozását sajátos *tranzitórius norma* oldja meg, vagyis a csatlakozási szerződést kihirdető törvény hatályba lépése napján hatályát veszti.¹⁰⁴ Az alaptörvény meghatározza a népszavazás időpontját és

¹⁰¹ Amint az az AEB koncepció felhatalmazó-klauzulára vonatkozó változatában már szerepelt.

¹⁰² Vö. lengyel alkotmány 90. cikkely 3. pont, dán alkotmány 20. § (2) bekezdés

¹⁰³ Vö. Alkotmány 28/C. § (3) bekezdés

¹⁰⁴ Törvény 10. § és 11. § (3) bekezdés

a megválaszolendő kérdést. A szabályozással szemben több kifogás emelhető. Egyrészt a *tautologikus* mondat félrevezető, mert első ránézésre úgy tűnik, mintha a szavazás a csatlakozási szerződésre vonatkozna, tehát referendum lenne, és csak a dátumból, illetve a kérdésből következik, hogy nem az. Másrészt az *alaptörvény stabilitását* és az alkotmányosságot *nem feltétlenül szolgálja* átmeneti norma beiktatása. Harmadrészt – ha már vendégnormáról van szó – a népszavazásra vonatkozó rendelkezés *kerülhetett volna* a felhatalmazó cikkelybe, vagy a népszavazásról szóló 28/C. §-ba, nem pedig az Alkotmány végére. Végül az időpont és a kérdés meghatározásával nem az alaptörvény szövegét kellett volna terhelni, hanem *utalni kellett volna* a népszavazásról szóló 1998. évi III. törvény megfelelően részletes speciális *kiegészítésére*, amely kiterjed az elrendeléssel kapcsolatos garanciális szabályokra (a tárgyra vonatkozó egyéb kezdeményezés kizárására, a konkrét kérdés és időpont meghatározására).

II. A csatlakozással összefüggő további rendelkezések

1. Az új állami célmeghatározás

A Törvény az Alkotmány 6. §-át új (4) bekezdéssel egészítik, amely szerint hazánk „*az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében*”.¹⁰⁵ Ennek a célnak alkotmányi rangra emelése azt a kötelezettséget jelenti az állam szervei számára, hogy tevékenységük során az integráció előmozdítására kell törekedniük, és hatáskörükben eljárva nem hozhatnak olyan döntéseket, amelyek e cél megvalósítását akadályozzák. A politikai célkitűzés így alkotmányos kötelességgé transzformálódott, és a jogszabályok alkotmányossági szempontú vizsgálata során is viszonyítási pontként szerepel. A jelenlegi történelmi helyzetben azonban indokolt lett volna a bemutatottnál konkrétabb és részletesebb megfogalmazást választani, például folytatva a mondatot azzal, hogy „*szem előtt tartva az integráció demokratikus, jogállami, szociális alapelveit és bízva a szubszidiaritás követelményének megvalósításában*”. Ez kifejezte volna egyfelől, hogy Magyarország eleget tesz a demokratikus, szociális, jogállami követelményeknek, másfelől magában foglalta volna azt az elvárást is, hogy az Unió ugyanezeket az értékeket tartja szem előtt, kiegészítve a szubszidiaritással, amely a tagállamok identitásának megőrzését garantálja.¹⁰⁶

2. Az államfő választása és jogköre

A köztársasági elnök megválasztásához szükséges feltétel, illetve az új államfői feladat tekintetében a Törvény megtartotta a javaslatokban kínált, ott bemutatott szabályozási megoldást.¹⁰⁷

3. A központi bankkal kapcsolatos rendelkezések

A Magyar Nemzeti Bankkal kapcsolatban a Törvény nem lépett túl a Javaslat 2.-ben előirányzott revízió, és nem korrigálta annak fogyatékoságait.¹⁰⁸ *Pozitívumként* értékelhető, hogy a voltaképpen később szükségessé váló *módosítások előrehozatala*

¹⁰⁵ Törvény 2. §

¹⁰⁶ A német Alaptörvény szintén államcélként fogalmazza meg az EU fejlesztését az „*egyesült Európa egyenjogú tagjaként*”. Vö. GG preambulum és 23. cikkely, valamint A. KATZ: Staatsrecht, C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1994. 61-62. o.

¹⁰⁷ Törvény 3-4. §

¹⁰⁸ Törvény 5. §

megtörtént, mert ez az Alkotmány stabilitását szolgálja. Az Európai Unióhoz történő csatlakozással a Magyar Nemzeti Bank (MNB) automatikusan részévé válik a Központi Bankok Európai Rendszerének (KBER), de hazánk egyelőre nem lesz tagja az euró-övezetnek. Az euró bevezetéséig, az átmeneti időszakban az MNB önállóan, de a KBER-rel koordinálva határozza meg az ország monetáris politikáját. Már ebben a szakaszban is teljes mértékben kell érvényesülnie a jegybanki függetlenség elvének, az euró bevezetésével pedig feltétlenül hatályon kívül kellett volna helyezni azokat az alaptörvényi rendelkezéseket, amelyek sértik az euró alkalmazásának és a központilag meghatározott közös monetáris politika végrehajtásának követelményeit.¹⁰⁹ Az Alkotmány tehát a központi bank feladatainak részletezése helyett csak fő funkcióját jelöli meg ezentúl. A csatlakozási szerződés kihirdetésével hatályba lépő új szabály, hogy az *MNB elnöke* külön törvényben meghatározott feladatkörében *rendeletet* ad ki, amely törvénnyel nem lehet ellentétes. A Törvény tehát nem rendezi a Kormány rendelete és az MNB elnökének rendelete egymáshoz való viszonyát, a módosítás ennyiben nem használ a jogforrási rendszer áttekinthetőségének.

4. A Kormány és az Országgyűlés viszonya

Elengedhetetlen lett volna az Országgyűlés integrációs szerepére, és a Kormány kapcsolódó kötelességeire vonatkozó szabályok anyagi jogi meghatározása az alaptörvényben. Politikai megegyezés hiányában azonban csak az került rögzítésre, hogy a *Kormány képviseli* hazánkat az EU kormányzati részvétellel működő intézményeiben, *megküldi* az Országgyűlés részére az EU kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szereplő *javaslatokat*, és a *parlamentari szerepvállalás* részleteit – a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott – *külön törvény* rendezi.¹¹⁰ A szabályozási kérdés törvényhozási útra terelése egyrészt a feladat megoldásának *elodázását* jelenti, másrészt garanciális szempontból sem kielégítő, még azzal együtt sem, hogy a főbb tárgyköröket (az Országgyűlés és bizottságainak ellenőrzési jogkörét, az Országgyűlés és a Kormány közötti egyeztetést, a Kormány tájékoztatási köteletségének részletezését) az alkotmánymódosítás megjelöli.

5. A választójog

A csatlakozási szerződés kihirdetésével lépnek hatályba a választójoggal kapcsolatos új alaptörvényi szabályok. A végleges változat csak annyiban tér el a Javaslat 2.-ben előirányzottól, hogy az *Európai Unió más tagállamainak állampolgárai* esetében is hangsúlyozza az önkormányzati, illetve az európai parlamenti választójog feltételeként a *magyarországi lakóhely* meglétét, továbbá lemondott az „uniós polgár” köznyelvi rövidítés alkalmazásáról. *Önkormányzati aktív* választójoggal rendelkeznek majd – a bevándorlókon túl – a *menekültként* és a *letelepedettként* elismert nagykorú személyek. Az Alkotmány 70. §-a a jövőben *nem* rendelkezik a *kisebbségi önkormányzati választójogról*.¹¹¹ A választások alapelveiről szóló XIII. fejezet kiegészült az *európai parlamenti választások* elveivel, illetve az ezzel, és a *kisebbségi önkormányzati választásokkal kapcsolatos törvényhozási feladat* meghatározásával, utóbbi – kissé enigmatikusan – a kisebbségi választójog reformjával kapcsolatos törekvésekre enged következtetni.¹¹²

¹⁰⁹ Vö. Előterjesztés 2001. 18-20. o.

¹¹⁰ Törvény 6. §

¹¹¹ Törvény 7. §

¹¹² Törvény 9. § és T/1270/51. sz. bizottsági kapcsolódó módosító javaslat indokolása.

6. A közteherviselés

A közteherviselés – régen elavult – állampolgári kötelezettség jellegét szüntette meg a Törvény az alanyi kör szélesítésével, a Javaslat 1. szövegezésének megfelelően.¹¹³

7. Állampolgársági kötöttségek oldása

Az alkotmánymódosítás – kihirdetése napjától, a Javaslat 2.-ben foglaltaknak megfelelően – számos alaptörvényi rendelkezést „szabadított” meg az állampolgárokra utaló fordulatoktól, tekintettel arra, hogy e feladat-meghatározások, tilalmak és garanciák szélesebb alanyi körre vonatkoznak.¹¹⁴

III. Az alkotmánymódosítás hiányosságai

1. A nemzetközi jog és a belső jog viszonya, a közösségi jog érvényesülése

A nemzetközi jog jogforrási jellegével kapcsolatos alkotmányi rendelkezés hiányosságaira számos szakértő hívta fel a figyelmet az elmúlt években.¹¹⁵ Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése azonban érintetlenül maradt. Súlyos mulasztásnak tekinthető, hogy az aktuális alkotmánymódosítás keretében nem került sor e rendelkezés pontosítására, és a hagyományos nemzetközi jog, illetve a közösségi jog jogforrási jellegének differenciált rendezésére. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy az EK-t és az EU-t alapító szerződések, továbbá a csatlakozási szerződés eredete szerint és formai szempontból nemzetközi szerződés – tartalmát tekintve viszont nemzetek feletti jog.

a) A nemzetközi szerződések jogforrási hierarchiában elfoglalt helyére az alkotmányozónak kellene választ adnia – a hatályos megoldás szerint azonban erre csak a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos 1982. évi 27. tvr., a jogalkotási törvény és az Alkotmánybíróság hatáskörei és gyakorlata engednek következtetni.

b) A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos alkotmánybírói hatáskörök nem hívhatók mechanikusan segítségül a közösségi aktusok esetében, sőt maga az Abtv. is felülvizsgálatra szorul a szupranacionális normák érvényesülésére vonatkozó sajátos elvek okán. Ezért feltétlenül be kellett volna iktatni az Alkotmányba, hogy a közösségi jog az alapító szerződésekben meghatározott elvek szerint érvényesül a belső jogban. Hangsúlyozandó, hogy az érvényesülés szabálya nem azonos a közösségi jog elsődlegességének alkotmányi elismerésével. A közösségi jog elsődlegességéről egyébként nagyon kevés tagállami alkotmány rendelkezik¹¹⁶, mivel a tagállamok az EK jog szupremáciáját csak a belső joggal szemben ismerik el, a jogszuverenitást kifejező alkotmánnyal kapcsolatban nem.¹¹⁷

¹¹³ Törvény 8. § - bár az ellenzéki logikát követve tulajdonképpen e módosítás sem áll összefüggésben az EU-csatlakozással.

¹¹⁴ Törvény 11. § (4) bekezdés. Érinti a hatalom erőszakos megszerzésére, gyakorlására, kizárólagos birtoklására vonatkozó tilalmat; a szükséghelyzet meghatározását; a Kormány azonnali intézkedési kötelezettségét; a veszélyhelyzet meghatározását; a Kormány, a bíróság, az ügyészség és a fegyveres erők feladatát; a jogszabályok megtartására vonatkozó köteletséget.

¹¹⁵ Lásd pl. BODNÁR László: Alkotmányfejlődés és EU-csatlakozásunk. In: EU-csatlakozás és alkotmányozás (szerk. Bodnár László) SZTE ÁJTK Nemzetközi Jogi Tanszék, Szeged 2001. 5-11. o., CZUCZAI (szerk): i.m. Utószó 145-147. o.

¹¹⁶ Voltaképpen csak két tagállam említi kifejezetten: az ír alkotmány 29. cikk 4. bekezdés 5. pontja és a görög alkotmány 28. cikk 1. pontja – utóbbi azonban a görög törvényekkel szembeni elsődlegességre utal.

¹¹⁷ A tagállami alkotmányok (illetve a csatlakozó államok alaptörvényei) általában úgy rendelkeznek a közösségi jog érvényesüléséről, hogy megjelölik, az EK mely jogi aktusai előzik meg a tagállami törvényeket. Lásd pl. szlovák alkotmány 7. § és 144. §.

2. Az alapjogi fejezet

A Törvény kitér a választójog EU-csatlakozással összefüggő módosítására, illetve a köztelherviselési kötelezettség korszerű szabályozására, azonban egyéb politikai, gazdasági és szociális alapjogi rendelkezések, illetőleg az azokat részletesen szabályozó törvények esetleges revízióját nem említi. Noha az Alapjogi Chartájában rögzített jogok köre nem tér el jelentős mértékben a magyar alapjogi katalógustól, mégis tartalmi szempontból indokolt lett volna levonni az integráció normatív alapjogi rendelkezéseiből eredő olyan következtetéseket, amelyek egyes esetekben oldják a státuszjogi kötöttségeket¹¹⁸, más esetekben az adott jog hatókörét szélesítik, alanyi jogi jellegét fokozzák.¹¹⁹

Az e fejezetben elvégzett *vizsgálat* és elemzés *tapasztalatai* akként összegezhetők, hogy az új alkotmányi rendelkezések jelentéstartalmának autentikus feltárása, illetve a hiányosságok értelmezés útján való „pótlása” vélhetően majd az Alkotmánybíróságra marad, amely ugyan alkotmányos megoldásnak tekinthető, azonban nem jelent biztos viszonyítási pontot a testület gyakorlatának esetleges változása következtében. Hangsúlyozandó, hogy a 2002 decemberében sietősen tető alá hozott és ennek megfelelően parciális alkotmánymódosítás a szorosabb értelemben vett közjogi reformnak semmiképpen sem lehet záróakkordja, sőt, a szabályozás nyitányának tekintendő. Az új normaszöveg egyrészt kifejezett törvényhozási feladatot határoz meg a választójog és a választási eljárás, a jegybank, illetve az Országgyűlés és a Kormány integrációs ügyekben való együttműködése tekintetében. Másrészt a csatlakozás kényszerítőleg követeli meg többek között az alkotmánybírósági hatáskörök felülvizsgálatát, a jogforrási rendszer és a jogalkotási eljárás korszerűsítését és áttekinthetővé tételét, a nemzetközi szerződéses jog, illetve a közösségi jog beillesztését a jogforrási hierarchiába, a gazdasági-pénzügyi ellenőrzés és a közszolgálat hatékonyságát fokozó jogi eszközök megteremtését, valamint egyes alapjogi tárgyú törvények modernizálását. Mindezeket a feladatokat ideális lenne hazánk tagállammá válása előtt elvégezni. A szakmailag megalapozott koncepciók elkészítéséhez azonban egyre kevesebb idő áll rendelkezésre.

¹¹⁸ A státuszjogi kötöttségek különösen az alacsonyabb szintű jogi szabályozásban jelentenek problémát, mivel számos jogviszonyból indokolatlanul zárnak ki külföldieket, de garanciális szempontból az alkotmányi alapjogok állampolgári jogként való meghatározásának módosítása mellett. Vö. TÓTH Judit: Magyarok közt egy európai? A magyar állampolgári jogállás és az európai állampolgárság viszonyáról. In: Magyarország és Európa az ezredfordulón. In: Studia Europaea 9. PTE Európa Központ, Pécs 2001. 52-59. o.

¹¹⁹ Bővebben lásd VI. fejezet

VI. FEJEZET

A MAGYAR ALAPJOGI RENDSZER

A magyar alapjogi rendszer „*fejlettsége*” az EU tagság kontextusában két szempontból is figyelembe jön. *Egyrészt* a tagság feltétele az EUSz. 6. cikkének (1) bekezdésében foglalt elvek, így többek között az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása a csatlakozó állam részéről.¹ Ez – az uniós alapjogvédelem már bemutatott fejlődési irányaira tekintettel – praktikusán az *európai emberi jogvédelmi rendszer és a magyar alapjogi rendszer összhangjának követelményét* jelenti. Az összhang megteremtése irányába Magyarország jelentős előrehaladást tett az Európa Tanács emberi jogi pilléreit alkotó egyezmények kihirdetésével² és alkalmazásával. Az egyes hiányosságok és eseti jellegű jogalkalmazási problémák ellenére hazánk emberi jogi integrációja sikeresnek mondható.³ *Másrészt* és hangsúlyosabban: tagállamként a magyar alkotmányos tradíciók is inspiratív elemeivé válnak az uniós alapjogvédelemnek, amint az az EUSz. 6. cikkének (2) bekezdéséből következik.

Hazánk alapjogvédelmi és egyéb alkotmányos hagyományai azonban – szűk és pozitivista felfogásban – viszonylag rövid, 15 éves – bár az Alkotmánybíróság és az országgyűlési biztosok jogfejlesztő igényű aktivizmusának köszönhetően intenzíven gazdagodó – múltra tekintenek vissza. Ezért kiemelkedően fontos a *magyar alapjogvédelmi standard* dogmatikai és gyakorlati megállapítása, az összhang megteremtése a jogvédelmi háló elemeinek (ügyészség, bíróság, Alkotmánybíróság stb.) értelmezési gyakorlatában, végül az Alkotmányban biztosított alapjogvédelmi szint következetes képviselése és védelme. Csak az említett feltételek teljesítése mellett válhat a magyar alapjogi rendszer az uniós alapjogvédelem „*építőkövévé*”, avagy jelenthet ultima rációként hivatkozási alapot alkotmánysértő közösségi aktusokkal szemben.⁴ E fejezet célja ezért a magyar alapjogi standard körvonalazásához hozzájárulni.

¹ Lásd EUSz 49. cikk. Lásd SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Gondolatok az Európai Unió alapjogi rendszerének metamorfózisáról. Európai Jog 2003/2. szám 10. o.

² Emberi Jogok Európai Egyezménye, Európai Szociális Charta, Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája, Kisebbségvédelmi Keretegyezmény, A kínzás és az embertelen, megalázó büntetés vagy bánásmód megelőzéséről szóló egyezmény.

³ A szakirodalom számos jeles képviselője elemzi a magyar alapjogi szabályozás és az EJEE összhangját, a magyar alapjogi bíraskodás és a strasbourgi gyakorlat közötti kapcsolatot, kritikusan rámutatva a fogyatékosokra és mulasztásokra. Az értekezés e fejezete az összhang tényleges megvalósulását közelebbről nem vizsgálja, premisszaként fogadja el annak meglétét. A szakirodalomból lásd: WELLER Mónika: Emberi jogok és európai integráció. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest 2000. 289. o. és 321-322. o., HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: Emberi jogok. Osiris, Budapest 2003. 161-168. o., BLUTMAN László: Az alkotmányos és európai alapjogok viszonya. In: EU-csatlakozás és alkotmányozás (szerk. Bodnár László) SZTE ÁJTK Nemzetközi Jogi Tanszék, Szeged 2001. 41-64. o.

⁴ Lásd ehhez a II. fejezet B) pontját és az V. fejezet C) pontját. A Közösség / Unió – szerződéseken túlmutató, felhatalmazás kereteit túllépő, intézményrendszeren belül nem orvosolható – aktsaival szemben annyiban igazolható tagállami „végső érvek” keresése, amennyiben az EUSz 6. cikk (3) bekezdése szerint az Unió tiszteletben tartja tagállamai nemzeti identitását. A nemzeti identitásba pedig beletartozik az alkotmányos berendezkedés esszenciális elemeinek, többek között a tagállami alapjogi rendnek a védelme is.

A) A jogállamiság követelménye az alapjogok szempontjából

I. A jogállamiság konzekvenciái az alapjogok szabályozásában

A jogállamiság – amely Magyarországon az Alkotmánybíróság szerint ténymegállapítás és program is egyben⁵ – értéktartalmú alapelemei közé tartozik a polgárok és az államhatalom viszonyának meghatározása, a polgárok jogainak és szabadságának garantálása, a jogvédelem átfogó biztosítása, a jogbiztonság megteremtése a törvényi szabályozás kiemelkedő szerepének elfogadásával. A Magyar Köztársaságban a rendszerváltás óta a *demokratikus jogállami értékekre tekintettel történik az emberi és az állampolgári jogok szabályozása*. Ez *pozitív megfogalmazásban* egyfelől azt jelenti, hogy az alapjogok alkotmányi és törvényi meghatározása az univerzális és regionális nemzetközi okmányokban rögzített emberi jogi katalógusokból fakad⁶ – mivel az alkotmányos jogállamnak a liberális és szociális jogállamiságot meghaladó jellemvonása éppen a nemzetközi jogilag meghatározott tartalmú értékrendet konstituáló alkotmány.⁷ Másfelől a szabályozás szükségképpen támaszkodik az Alkotmánybíróság jogfejlesztő igényű, alapjogi tárgyú határozataira, amelyek messzemenően hozzájárulnak a törvényi szabályozás korszerűsítéséhez⁸ nem csupán az alkotmányban foglalt alapjogok tartalmának kifejtése és gazdagítása útján, hanem a reguláció jogállami követelményeinek megállapításával is.⁹ *Negatív megközelítésben* pedig leszögezhető, hogy a rendszer megváltozása következtében megszűnt az a szocialista alkotmányokra jellemző szabályozási megoldás, amely szerint ezek az alaptörvények is rögzítették ugyan az *állampolgári jogokat* és hangsúlyozták ezek jelentőségét, de kimondták azt is, hogy *e jogok gyakorlása elválaszthatatlan az állampolgári kötelezettségek teljesítésétől, azaz e feltételtől tették függővé érvényesíthetőségüket*. Emellett bizonyos jogok – különösen a valódi politikai és szabadságjogok vagy egyáltalán nem voltak gyakorolhatók – mint pl. a pártok szabad alapításához való jog vagy a kormányzati hatalomért folytatott versengést biztosító demokratikus választójog, vagy csak korlátozottan, állami ellenőrzés és felügyelet mellett „érvényesülhettek” – mint pl. az egyesülési, gyülekezési vagy véleménynyilvánítási szabadság.¹⁰

⁵ ABH 1992. 77 (80)

⁶ Az alapjogok forrásainak számítanak ezért a Magyar Köztársaság által elfogadott emberi jogi tárgyú nemzetközi szerződések is. Ezek közül a legfontosabbak az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948), a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966, kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet), a Gazdasági, Szociális, Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966, kihirdette az 1976. évi 9. törvényerejű rendelet), Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Római Egyezmény – EJEE (1950, kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény) és az azt kiegészítő jegyzőkönyvek, valamint az Európai Szociális Charta (1961, kihirdette az 1999. évi C. törvény). A nemzetközi szerződésekben felsorolt alapjogokat a magyar alkotmány részben átvette, és az említett egyezmények törvényben való kihirdetése garantálja, hogy a belső jog részévé vált szabályokat Magyarországon a jogalkalmazó szervek alkalmazzák.

⁷ ÁDÁM Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest 1998. 44. o.

⁸ Vö. KARDOS Gábor: Az új alkotmány emberi jogi fejezete. In: ÁDÁM Antal (szerk.): Alapjogok és alkotmányozás. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogi Tudományi Intézet, Budapest 1996. 21. o. Kardos szerint a jelenlegi magyar megoldás az Alkotmánybíróság irányába nyitott rendszer, mert lehetővé teszi egyrészt azt, hogy a testület feltárja a jogok helyes tartalmát, másrészt azt, hogy döntéseivel új jogokhoz jusson el.

⁹ „A jogállam jogrendje senkitől sem tagadhatja meg a jogállami garanciákat. Ezek ugyanis alapjogként mindenkit megilletnek.” 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992. 84. Lásd különösen az Alkotmánybíróság határozatait a jogbiztonság, a szerzett jogok védelme és a törvényalkotással kapcsolatos követelmények témakörében, HOLLÓ András – BALOGH Zsolt (szerk.): Az értelmezett alkotmány, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest 2000. 16-29. o. 74-87. o.

¹⁰ CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: The Status of the Individual in the Republic of Hungary Concerning

II. Az alapjogok normativitása

A jogállamiság követelményéből adódóan a hatályos Alkotmány alapvető jogokra vonatkozó rendelkezései normatív meghatározásokat jelentenek. Az *alapjogi normák* azok az egyértelműen materiális jogi előírások, amelyek egyrészt az egyének (és közösségek) számára *alanyi jogot* – lehetőséget, felhatalmazást és jogosultságot – *biztosítanak*, másrészt az alkotmányos berendezkedés objektív (*tárgyi*) jogi rendjének alapelemeit jelentik: korlátozzák és mérsékelik az államhatalmat, az állami beavatkozás mértékét – vagyis nem csupán a törvényhozót kötik, hanem közvetlenül *kötelezik* a végrehajtó hatalom és az igazságszolgáltatás szerveit is.¹¹ Az alapjogok mint alanyi jogok elsődlegesen a jogosultak (egyének, közösségek) és az állami szervek közötti jogviszonyokban érvényesülnek¹², *vertikális hatályuk* közvetlen. Emellett, az alapvető jogok az alkotmányi rendelkezések egymásra vonatkoztatott értelmezéséből levezethetően, közvetett módon és áttételesen¹³ bizonyos jogi hatást válthatnak ki harmadik személyek vonatkozásában is¹⁴ (Drittwirkung, „harmadhatály”) – bár a magyar alkotmányjogi dogmatika és különösen a joggyakorlat még meglehetősen bizonytalan abban a tekintetben, hogy az alkotmányi alapjogoknak ilyen *közvetett horizontális hatályt* tulajdoníthat-e.¹⁵

III. Az alapjogok garanciái

Rendkívül fontos, jogállamisággal szintén összefüggő jellemzője a hatályos alaptörvénynek, hogy olyan *garancia-normákat* is tartalmaz, amelyek az alapvető jogok tekintetében ezek intézményes, állami biztosításának köteleességét fogalmazzák meg¹⁶, ennyiben meghatározott követelményeket állítanak fel az állami funkciók gyakorlására, az állami szervek egyes feladataira vonatkozóan. E körbe elsősorban a *jogvédelmi rendszer garanciális – eljárási és intézményi – elemeit előíró alaptörvényi rendelkezések*¹⁷

Natural Rights. In: Europa Wschodnia – Ameryka Łacińska. Pozycja jednostki i system rządu. Europa del Este – América Latina. Estatuto del individuo y sistema de gobierno. Redakcja naukowa K. Complak. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego. Wrocław 2002. 212-213. o.

¹¹ ÁDÁM: i.m. 50. o.

¹² ÁDÁM: uo.

¹³ A magyar Alkotmány kifejezetten nem említi az alapvető jogok kihatását magánszemély-magánszemély közötti jogviszonyokra. Nem említi az a dogmatikai általános korlátot sem, amely a rendeltetészerű joggyakorlás követelményében jelölhető meg. Mégis, az Alk. 8. §-ában foglalt állami objektív intézményvédelmi kötelességből és a 70/K. §-ban rögzített bírói út szabályából – a törvényi normák megalkotására vonatkozó követelmények közvetítésével – „kibontható” az alkotmányi alapjogok harmadhatása. Ha ugyanis teleologikusan közelítjük az Alkotmány 70/K. §-át, az az alapjogok megsértésével kapcsolatos igényekkel összefüggésben nem hangsúlyozza, hogy a jogsértés az állam döntése következtében álljon elő, csak a köteleességek teljesítésével kapcsolatban írja elő a bíróság előtti érvényesíthetőséghez az állami döntést a kifogás alapjaként. Ezért a 70/K. § első fordulatában szereplő jogsértést elvileg bárki – nemcsak az állam – okozhatja. A harmadhatás érvényesüléséhez szükséges a (törvényi) közvetítés is. Egyfelől a törvényi szabályok megalkotásakor viszonyítási pontot jelent az Alkotmányban tételezett alapjogi rend (az alapvető jog korlátozza a törvényhozót). Másfelől a jogszabályok alkalmazása (értelmezése) során (tágabb rendszertani szempontból) vezérfonalat kell jelentsenek a releváns alapjogi normák (mivel azok az igazságszolgáltatás és a végrehajtás szerveit is kötik).

¹⁴ ÁDÁM: uo.

¹⁵ HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: Emberi jogok. Osiris, Budapest 2003. 101-102. o.

¹⁶ „Az anyagi igazságosság jogállami követelménye a jogbiztonságot szolgáló intézményeken és garanciákon belül maradvá válóulhat meg.” A jogállam céljainak és feladatainak „megvalósulása érdekében [az Alkotmánynak] megfelelő – elsősorban eljárási garanciát nyújtó – intézményeket kell létrehozni és az érintett alanyi jogokat garantálnia.” Ilyen alanyi jogok a bírósági eljáráshoz való és a jogorvoslathoz való alapjogok. Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat ABH 1992. 65.

¹⁷ Lásd pl. az Alk. 50. § (1) bekezdését, az 51. § (1) bekezdését, a 70/K. §-t, az 57. § (1) és (5) bekezdését, a

tartoznak.¹⁸ Mivel az alapvető jogok garantálása az állam feladatának minősül, ezért az alapvető jogok érvényesülése egyrészt feltételezi az államhatalom létét, de másrészt önkorlátozásra is készíti az államhatalmat, azaz megszünteti annak lehetőségét, hogy a jogok biztosítása vagy megvonása a mindenkori hatalom kénye-kedvétől függjön.¹⁹

Az Alkotmány alapvető jogként rögzíti a következőket: mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű határidőn belül tárgyalja meg, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.²⁰ Ez az alapvető jog az államra azt a kötelezettséget rója, hogy az említett területen a bírói utat biztosítsa.²¹ E jog nem korlátozhatatlan alanyi jog, de általános eszköze a polgárok jogai és törvényes érdekei védelmének, ezért törvény lényeges tartalmát nem korlátozhatja.²² A *bírói jogvédelemhez való jog két vonatkozásban* értelmezendő: egyrészt a *bírósághoz fordulás jogaként*, amely - meghatározott ügyekben - lehetővé teszi a bírói jogvédelem igénybevételének lehetőségét.²³ Eszerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy bírói útra tartozó ügyét független és pártatlan bíróság tisztességes eljárás során és ésszerű határidőn belül bírálja el.²⁴ Másrészt ez az alapvető jog - rendkívül fontos jogvédelmi garanciaként - magában foglalja azt a követelményt is, hogy a *bűnösség kérdésében kizárólag bírói döntés* születhessen.²⁵ A bíróság függetlenségét és pártatlanságát a bírói hatalom önállósága, a bírósági szervezetre és a bíró jogállására vonatkozó garanciális elvek és szabályok érvényesülése biztosítja. Konkrét ügyben a bíró pártatlanságát – elfogulatlanságát – és az ügy ésszerű határidőn belüli befejezésének követelményét az eljárási törvények garantálják és határozzák meg.

Az Alkotmány előírja azt is, hogy az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások *bíróság előtt érvényesíthetők*.²⁶ Ez az előírás egyrészt az alapvető jogok normatív jellegét, másrészt alanyi jogként történő érvényesíthetőségét biztosítja mind az állammal, mind harmadik személyekkel szemben.²⁷ Megjegyzendő azonban, hogy bár e rendelkezés az

32/A. §-t, a 32/B. §-t, a 35. § (1) bek. a) pontot. Ezek közül intézményi garanciát jelentenek: a bíróság, az ügyészség, az Alkotmánybíróság, az országgyűlési biztosok. Lásd még: HALMAI GÁBOR – TÓTH GÁBOR ATTILA: Emberi jogok. Osiris, Budapest 2003. 191-246. o.

¹⁸ Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az Unió kiemelt figyelmet fordít a hatékony jogvédelem megvalósulására. Az ASZT 28. cikk (1) bek. 3. mondata ezt akként juttatja kifejezésre, hogy „A tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog területén a hatékony bírói jogvédelem biztosításához szükségesek.”

¹⁹ Vö. PETRÉTEI József: Az alkotmányjogilag garantált jogvédelem rendszere. In: A közigazgatás törvényessége. Szamel Lajos Tudományos Emlékkülés. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2000. 65-68. o.

²⁰ Alk. 57.§ (1) bek.

²¹ ÁDÁM: i.m. 51. o.

²² Vö. ABH 1996. 502, 505

²³ A jogvitában érdekelt fél alkotmányos joga arra, hogy ügyét bíróság elé vigye – hasonlóan a többi szabadságjoghoz –, magában foglalja annak szabadságát is, hogy e jogával ne éljen. ABH 1992. 59 (67)

²⁴ A bírósági útra tartozó ügyeket tehát törvény állapítja meg, ezáltal kizárt, hogy alacsonyabb szintű jogszabállyal lehessen bírósági útra tartozó ügyekben más szerv eljárását kimondani.

²⁵ A hatályos Alkotmány 57.§ (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg. Az Alkotmány 57.§ (3) bekezdése azt is rögzíti, hogy a büntetőeljárás alá vont személyeket az eljárás minden szakaszában - így a bírósági eljárás során is - megilleti a védelem joga.

²⁶ Alk. 70/K.§

²⁷ ÁDÁM: i.m. 52. o. „Az Alkotmány e rendelkezése ugyanis alapjogsérelem esetén szubszidiárius jelleggel

alapvető jogok érvényesíthetősége érdekében szintén a bírói utat teszi általánossá, de az Alkotmánybíróság szerint ez az előírás – az alapjogsérelmek esetére – bírósági hatáskört megállapító szabály,²⁸ azaz csak az eljárásjogok által biztosított formában gyakorolható.²⁹

B) Az alapjogokra vonatkozó általános szabályok

Az alapjogokra vonatkozó *általános szabályokat* az alaptörvény I. fejezete tartalmazza. Az Alkotmány 8. § (1) bekezdése kimondja, hogy „A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.” A (2) bekezdés szerint „A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.” A tömör generálklauzulából a magyar alapjogvédelmi standardra vonatkozóan legalább négy logikus következtetés adódik, amelyek az Alkotmánybíróság gyakorlatában „váltak láthatóvá” és teltek meg tartalommal.

I. Az alapjogi jogalanyiség

Az idézett alkotmányi rendelkezés (1) bekezdésének első fordulata alapján alapvető jogok alanya elsődlegesen az ember³⁰, a’ contrario az állam nem lehet alapjog jogosultja, csak kötelezettje. Az ember (egyén, természetes személy) alapjogi jogképessége teljes és feltétlen, az alapjogi jogviszonyokban betöltött alanyi pozíciója azonban differenciált lehet aszerint, hogy a tárgyi jog minden ember, vagy csak állampolgárok számára nyitja meg a jogviszonyt.³¹ Az egyének csoportja (közösség) valamely közös csoportképző ismérv alapján, az alapjog jellegének megfelelően szintén közvetlenül kerülhet a jogviszony alanyi pozíciójába. Csoportképző ismérv lehet az egyének közös lényegi tulajdonsága (nem, nyelv, nemzetiségi, etnikai hovatartozás) vagy az egyének egybehangzó akarata (pl. jogi személy³² létrehozására).³³ Közjogi jogosítványokkal felruházott, közhatalmat gyakorló

kereseti jogot biztosít mind a tág értelemben vett polgári perekben, mind pedig a közigazgatási perekben akkor is, amikor az általános eljárási szabályok szerint a bíróság előtti jogérvényesítésnek nincs helye.”

²⁸ 46/1994. (X. 21.) AB határozat. ABH 1994. 260, 267. Az Alkotmánybíróság szerint „Ez nem jelenti azt, hogy minden, állampolgári kötelesség teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntés elleni kifogás közvetlenül a 70/K. § alapján bíróság előtt érvényesíthető, függetlenül attól, hogy az adott esetre vannak-e külön eljárási rendelkezések, és annak melyek az alkotmányos korlátai.”

²⁹ Problémát okoz, hogy a 70/K. §-t a gyakorlatban is többféleképpen értelmezik, és a bíróságok passzivitása okán de facto ritkán lehet sikeres keresetet alapozni valamely alkotmányi alapjog sérelmével összefüggésben kizárólag az alaptörvény konkrét szabályaira. A 70/K. § hatékonyságát fokozná, ha az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panaszt lehetne benyújtani az alkotmányellenes jogszabály-értelmezésen alapuló bírói döntés ellen is. Vö: HALMAI-TÓTH: i.m. 224-225. o.

³⁰ Ezt a megállapítást alátámasztja az Alk. 56. §-a is, amely szerint minden ember jogképes.

³¹ Az Alkotmány az alapvető jogok kifejezést alkalmazza, és ezen belül különböztet emberi jogok és állampolgári jogok közt. A materiális alkotmányjogi szabályozás azonban e tekintetben nem következetes: (1) van olyan jog, amelyet az alaptörvény emberi jogként határoz meg, de a törvényi szabályozás státus-kritériumokat tesz (munkához való jog, pártalapítás); (2) előfordul olyan eset, hogy az Alkotmányban állampolgári jogként rögzített alapjogba a törvény „beenged” külföldieket (pl. szociális biztonságához való jog, művelődéshez való jog; „külföldi-kategóriák”: magyar nemzetiségű / bevándorló / menekült / újabban már EU tagállam állampolgára) (3) végül van olyan, az Alkotmány szerint állampolgári jog, amelyet nem is minden állampolgár gyakorolhat (választójog, diplomáciai védelem). Lásd TÓTH Judit: Választójog, népképviselő és állampolgárság az EU-ban és Magyarországon. In: EU-csatlakozás és alkotmányozás (szerk. Bodnár László) SZTE ÁJTK Nemzetközi Jogi Tanszék, Szeged 2001. 242-248. o.

³² Bizonyos alapjogok jogi személyt is megillethetnek, pl. egyesülési jog, tulajdonjog.

³³ A kollektív alanyú jogok – tehát amelyek esetében a jog alanya maga a közösség – nem tévesztendőek össze a közösen (is) gyakorolható jogokkal (pl. gyülekezés, vallásgyakorlás).

jogi személy viszont alapvető jog alanya nem lehet.³⁴ Az ember alapvető jogai *sérthetetlenek és elidegeníthetetlenek*, amely a közhatalom számára a korlátozás általános zsinórmértéke, viszont az egyén szabadon dönt a joggyakorlás mértékéről, módjáról, vagy arról, hogy hozzájárul-e konkrét jogviszonyban az alapjogáról való lemondáshoz.³⁵

II. Az állam védelmi kötelezettségének terjedelme

Az állam elsőrendű kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme, amely *nem merül ki abban, hogy az állam tartózkodik megsértésüktől, hanem gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről* szervezeti és jogi garanciákkal.³⁶ Az államot egyfelől szubjektív, másfelől objektív (intézmény)védelmi kötelezettség terheli, mivel az alapjog alanyi jogi és objektív oldala is megkülönböztetendő, azaz nem mindig fedik egymást. Az alapjog *szubjektív oldala* a konkrét egyéni igény – mert az emberek egyéni szabadságuk és személyes igényeik szerint gyakorolják alapjogaikat³⁷, objektív oldala pedig az az elvont érték, életviszony, szabadság, amit az alapvető jog hordoz az alkotmányos rend elemeként. Az állam a szubjektív védelem körében tartozik a keletkező sérelmek orvoslásán túlmenően a lehető legkedvezőbb érvényesülést biztosítani. Az objektív jogvédelem szélesebb körű, mint az alanyi jog konkrét védelme, mert az akkor is fennáll, amikor az alapjogból nem vezethető le egyedi alanyi jogosultság és nem veszélyeztetett az egyéni joggyakorlás, azonban az objektív intézményvédelem sem abszolút: a mindenkori intézmény alkotmányos feladatához igazodik. A szubjektív és az objektív jogvédelem együttesen biztosítja az alkotmányos alapjogvédelem teljességét.³⁸

III. A törvényi szabályozás követelménye

Az alaptörvény maga rendelkezik az *alacsonyabb szintű (törvényi) szabályozással szemben fennálló követelményekről*. A hivatkozott alaptörvényi rendelkezés [8. § (2) bekezdés] első fordulatából levonható az a következtetés, hogy az alapvető jogokat és kötelességeket a Magyar Köztársaságban *törvényben* kell szabályozni, tehát a részletes és elsődleges szabályozás joga az Országgyűlést illeti meg. Az alapjogi tárgyú törvények elfogadásához általában nem elegendő a jelenlévő képviselők egyszerű többségének támogató szavazata, hanem azokhoz az *alkotmány minősített többséget követel meg*, azaz a jelenlévő parlamenti képviselők kétharmadának támogató szavazatát.³⁹ Fontos azonban megjegyezni, hogy

³⁴ Az Alk. 44/A. §-ában meghatározott önkormányzati alapjogok is csak hatásköri jogosítványok. 4/1993. (II. 19.) AB határozat ABH 1993. 48, 69

³⁵ Az alapjogról való lemondás általánosságban nem képzelhető el, csak konkrét jogviszonyban. Lásd személyes adat az érintett hozzájárulásával kezelhető, önrendelkezéssel passzív eutanázia, tilos emberen hozzájárulása nélkül orvosi kísérletet végezni stb. Vö. SÁRI János Jogképesség az alkotmányjogban: Az alapjogi jogképesség. In: Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára (Szerk. Bragyova A.) Bíbor Kiadó, Miskolc 2003. 377-384. o.

³⁶ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991. 297, 300-302

³⁷ ABH 1991. 297, 301

³⁸ Vö. SÁRI János: Alapjogok. Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2001. 34. o., HOLLÓ András: Az alkotmányvédelem kialakulása Magyarországon, Bíbor Kiadó, Budapest 1997. 167. o., BALOGH Zsolt: Az alkotmány fogalmi kultúrája és az alkotmánybíráskodás. Fundamentum 1999/2. 35. o.

³⁹ Az Alkotmány XII. fejezetében szereplő alapvető jogok közül jelenleg az alábbiak kapcsán kell kétharmados törvényt alkotni: a jogorvoslati jog korlátozása, utazás és letelepedés szabadsága, személyes adatok védelme, lelkiismereti és vallásszabadság, közérdekű adatok nyilvánossága, sajtószabadság, közszolgálati rádió, televízió, hírügynökség felügyelete stb., gyülekezési és egyesülési jog, menedékjog, állampolgárság, nemzeti és etnikai kisebbségek jogai, pártok gazdálkodása és működése, sztrájkjog, valamint a honvédelmi kötelezettség.

egyrészt a minősített többség / egyszerű többség szerinti differenciálás nem tételez fontossági sorrendet⁴⁰ az alapjogok között, hanem inkább azt szolgálja, hogy az alapjogi szabályozás lehetőleg ne váljon politikai kompromisszumok tárgyává. Másrészt a minősített többséggel történő elfogadás csak az Alkotmányban nevesített *résztémák* vonatkozásában követelmény, tehát nem az alapjog összes aspektusára vonatkozik, hanem csak az érvényesítés és védelem irányára, az alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtására.⁴¹ Végül hangsúlyozandó, hogy az alapjogok *nem minden vonatkozásukban kizárólagos törvényhozási tárgyak*. Törvényben kell szabályozni az alapjog tartalmát, lényeges garanciáit, jelentős korlátozásait, de közvetett és távoli összefüggés esetén, technikai célú, nem tartalom-korlátozó szabályok rendeletben is megállapíthatók.⁴²

IV. A korlátozás korlátozása

Az idézett rendelkezés második fordulata a *korlátozás korlátozását* fogalmazza meg általános érvennyel, amennyiben kimondja, hogy az alapjogok lényeges tartalma még törvényben sem korlátozható. A törvényi szabályozás ugyanis szükségképpen az alapjogok bizonyos mértékű korlátozását is magában foglalja, ez a korlátozás azonban nem üresítheti ki az alapjog lényeges tartalmát. A lényeges tartalom megragadása természetesen nehézséget okozhat a törvényhozó számára, tekintettel az egyes alapjogok sajátos jellegére, összetettségére és egymáshoz való viszonyukra. Annak eldöntése, hogy a törvényhozó az alapvető jog lényeges tartalmát alkotmányosan állapította-e meg, az *Alkotmánybíróság* hatáskörébe tartozik. A lényeges tartalom szerepet játszik majd az alapjogok közösségi jogon alapuló korlátozásánál is, mégpedig annak objektív, abszolút dimenziója kerül előtérbe.⁴³ Az Alkotmánybíróság az alapjogok tartalmának feltárása, és a korlátozás terjedelme szempontjából *fontos doktrínákkal* gazdagította a magyar alkotmányjogot.⁴⁴ Az alapjogok korlátozásával összefüggésben alakította ki a testület az ún. alapjogi teszteket.⁴⁵

1. Az általános teszt⁴⁶ a *szükségességi-arányossági teszt*, amely szerint az állam akkor folyamodhat az alapjog-korlátozás eszközeihez, ha másik jog védelme vagy érvényesülése, egyéb alkotmányos célok védelme másként nem érhető el, és csak a feltétlenül szükséges mértékben korlátozhat. Alkotmányos a korlátozás, ha

- nem az alapjog érinthetetlen lényegére vonatkozik,
- elkerülhetetlen, kényszerítő okkal történik – más alapjog⁴⁷, alkotmányos cél, vagy elvont alkotmányi érték⁴⁸ védelme semmilyen más módon nem érhető el⁴⁹,

⁴⁰ Talán éppen a legfontosabb jogokhoz elegendő az egyszerű többség: élethez és méltósághoz való jog, szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog, tulajdonjog, tisztességes eljárás követelményrendszere stb.

⁴¹ 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993. 49, 61-63.

⁴² 29/1994. (V. 20.) AB határozat ABH, 1994. 155, 990/B/1995. AB határozat, ABH 1997. 826-827. (pl. közlekedés szabadsága, munkavédelem, egészségügy)

⁴³ A közösségi jognak a tagállamban biztosított általános alapjogi standardnak kell megfelelnie, egyedi esetekben eltérhet az egyébként irányadó szigorúbb alkotmányos követelményektől. Vö. SONNEVEND Pál: Alapvető jogaink a csatlakozás után. Fundamentum 2003/2. szám 34. o.

⁴⁴ SÁRI János: Alapjogok. Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2001. 33. o.

⁴⁵ HOLLÓ András – BALOGH Zsolt (szerk.): Az értelmezett alkotmány. 143. o.

⁴⁶ Az általános teszt szükségképpen elvont módszertani szabály, amely adott ügyben adott jogszabályra vonatkoztatva nyer konkrét megállapítást, ehhez képest az alapjogok védett tartalma esetről esetre eltérően alakul. 6/1998. (III. 11.) AB határozat ABH 1998. 98.

⁴⁷ Ide tartozik az az eset is, ha az egyik alapjog korlátozása kisebb veszéllyel jár, mint a másiké.

⁴⁸ Pl. más cél – elvont alkotmányi érték: nyomós közérdek, köznyugalom, jogbiztonság, hatalommegosztás. 58/1994. (XI. 10.) AB határozat, 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

⁴⁹ Az alapjoggal szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely

- súlya a cél fontosságával arányos, és az okozott sérelmek enyhítésére garanciák állnak rendelkezésre.

2. A speciális⁵⁰ közérdekűségi (tulajdonvédelmi) tesztet a testület olyan alapjogok esetén alkalmazza, ahol az állami beavatkozás megengedett. A korlátozás alkotmányos, ha indokolt a közérdekű beavatkozás és ez más alapjogot nem sért. A szintén speciális *reális veszély* tesztjénél⁵¹ vizsgálni kell a másik alapjog (elvonatott érték) közvetlen veszélyeztetettségét, és a veszélyeztetés visszaigazolhatóságát.⁵²

3. A járulékos, *ésszerűségi* teszt nem alapvető jogokra vonatkozik, csak alkotmányos jogok esetén alkalmazható, amelyek az emberi méltóság joga és a diszkrimináció tilalma segítségével vonhatók be a védett körbe. Korlátozás alkotmányos, ha ésszerű indoka van és nem önkényes.⁵³

Ide kíváncsi, hogy – bár az alaptörvényből ez nem derül ki – az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakult egyfajta differenciálás a jogok között érvényesíthetőségük és korlátozhatóságuk szempontjából. Bár maga a testület sem teljesen következetes e téren, mégis megállapítható, hogy három kategóriával operál, megkülönböztetve az *alanyi alapvető* jogot, az *alkotmányos alapvető* jogot és az *alkotmányos* jogot. *Alanyi alapvető* jog esetében a gyakorláshoz objektív feltételek általában nem teljesítendőek, a jog széles körű, teljes cselekvési lehetőséget biztosít, bíróság előtt közvetlenül érvényesíthető, csak a 8. § (2) bekezdés szerint korlátozható és az általános teszt vonatkozik rá.⁵⁴ Az *alkotmányos alapvető* jog több objektív feltétel teljesítése esetén biztosít cselekvési lehetőséget, bíróság előtt közvetlenül nem érvényesíthető, de alanyi jog fakasztó hatása van, korlátozására általában a 8. § (2) bekezdése szerint kerül sor, de jogon kívüli szempontok is figyelembe vehetők (állam gazdasági teherbírása), és alkalmazható a közérdekűségi teszt.⁵⁵ Az *alkotmányos jog* Alkotmány által elismert, védett, de nem alapvető, még kevésbé alanyi jog, csupán összefügg az alapvető jogokkal, azokkal gyakran feltételezési viszonyban áll, korlátozására a járulékos teszt alkalmazható.⁵⁶

Végül a generálklauzula megemlíti az alapjogok *speciális korlátozásának* egyik változatát, a rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet esetét⁵⁷, viszont nem rendelkezik a speciális jogviszonyban álló személyek alapjog-gyakorlásának átmeneti felfüggesztéséről vagy korlátozásáról.

Megállapítható, hogy az alapjogokra vonatkozó általános szabályozás önmagában *nem ad pontos eligazodást a magyar alapjogi standard tekintetében*, ezért korszerűsítése feltétlenül indokolt. Az elemzett 8. § bővítendő az általános, szükségességi-arányossági

„intézmény” közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvonatott érték önmagában a tárgya. (ABH 1992. 167., 178.)

⁵⁰ Az egyes alapjogoknál szereplő külön mércék a lényeges tartalmat a fenyegetett alapjog sajátosságaihoz kötik, a korlátozás okát és súlyát nem szükségképpen értékelik, a korlátozás abszolút határát vonják meg.

⁵¹ Kommunikációs jogokra vonatkozik.

⁵² 57/2001 (XII. 5.) AB határozat, Holló András különvéleménye.

⁵³ HOLLÓ András – BALOGH Zsolt (szerk.): Az értelmezett alkotmány. 144-145. o.

⁵⁴ Pl. véleménynyilvánítás szabadsága, lelkiismereti szabadság, személyi szabadság, foglalkozás szabad megválasztása stb.

⁵⁵ Pl. munka, foglalkozás gyakorlása, ellátáshoz való jog, pihenéshez való jog stb.

⁵⁶ Pl. szerződési szabadság

⁵⁷ Alkotmány 8. § (4) bekezdés: Rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején az alapvető jogok gyakorlása - az 54-56. §-ban, az 57. § (2)-(4) bekezdésében, a 60. §-ban, a 66-69. §-ban és a 70/E. §-ban megállapított alapvető jogok kivételével - felfüggeszhető vagy korlátozható.

tesztel, valamint a korlátozás lehetősége konkretizálendő a demokratikus társadalomban szükséges közérdekű esetek meghatározásával (közrend, közegészség, közérkölc, köznyugalom stb.).⁵⁸ Ez azért kiemelkedően fontos, mert az Unió szigorúan vizsgálja a tagállamok közösségi jog alá tartozó aktusainak arányosságát és alkalmasságát, ugyanis az alapító szerződésekben biztosított jogok és szabadságok vonatkozásában korlátozó intézkedést a tagállam csak valamely, a közösségi jog által is elismerhető, feltétlen érvényesülést igénylő tagállami közérdekre hivatkozással tehet.⁵⁹ Az Európai Bíróság gyakorlata alapján az EK-szerződés által biztosított *alapszabadságok gyakorlását korlátozó vagy hátrányosan befolyásoló nemzeti intézkedések* csak akkor megengedettek, ha *négy együttes feltétel* teljesül: a nemzeti intézkedéseket nem lehet diszkriminatív módon alkalmazni, az intézkedéseknek meg kell felelniük a közérdekre vonatkozó imperatív szabályoknak, az elérni kívánt célkitűzés megvalósítására alkalmasnak kell lenniük, és nem terjeszkedhetnek túl azon a mértéken, amely a kitűzött cél eléréséhez szükséges.⁶⁰

C) Az egyes alapvető jogok a magyar Alkotmányban⁶¹

Az egyén jogi státusának körvonalazásához és az általános alapjogi standard megállapításához kiemelkedően fontos annak áttekintése, hogy melyek a magyar Alkotmányban biztosított, az egyént és a közösségeket megillető legfontosabb alapvető jogok.⁶² E normáknak – az alapvető jog jellegéből adódóan – természetesen *különböző tartalmuk és funkciójuk* lehet aszerint, hogy szabadságot, vagy a politikai akaratképzésben való részvételt, vagy az állam által biztosított szolgáltatásra vonatkozó igényt stb. jelentenek. Az alapjogi normák döntő többségben az Alkotmány XII. fejezetében található, de az alaptörvény más rendelkezései is tartalmazznak ilyen jellegű előírásokat.⁶³ Az Alkotmányban deklarált alapjogi katalógus az egységesség hiánya miatt nem tagolódik – tartalom és funkció alapján, alanyok vagy gyakorlási mód szerinti – csoportokra, az alapjogi fejezetben nem található alcímek, és az egymást követő szakaszokból nem tűnik ki belső logikai rendszer sem. Ezért az egymással tematikus kapcsolatban álló, egymást feltételező vagy az egyén, illetve a közösségek szabadságának hasonló aspektusát biztosító jogok gyakran nem egymást követik, hanem az alaptörvény különböző szakaszaiban bukkannak föl.

Az alapjogok alkotmányi szabályozása természetesen átfogó jellegű és számos alapjog tekintetében általános, deklaratív természetű rendelkezésekre szorítkozik. Ezért az alapjogok érvényesülésének biztosításához elengedhetetlen *alacsonyabb szintű szabályozásuk*. Az alkotmányi szabályozás jellegéből adódó másik következmény, hogy az alapjogok lényeges forrásának számítanak az *Alkotmánybíróság határozatai* is. Az Alkotmánybíróság az alapvető jogok alkotmányba foglalt katalógusát nem tekinti zárt rendszernek, mivel a nevesített alapjogok értelmezése során kibontja az alaptörvényben

⁵⁸ Vö. ÁDÁM: i.m. 56-57. o.

⁵⁹ Vö. VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: Az Európai Unió joga. KJK KERSZÖV Kiadó, Budapest 2003. 188. o.

⁶⁰ C-212/97 előzetes határozat a Centros Ltd és az Erhvervs- og Selskabsstyrelsen ügyben. Európai Bírósági Ítéletek 2003/1. szám 15-18. o.

⁶¹ Lásd a szerző által szerkesztett 4. számú ábrát.

⁶² Az egyes részaspektusokat szabályozó individuális és közösségi alapjogok, valamint a személyiség egészét megragadó élthez és méltósághoz való jog tartalmának feltárása alapján rajzolódik ki a magyar alkotmányjog emberképe, az alkotmányos rendszer humanista orientációja, a közhatalom létezésének és működésének ultima rációja.

⁶³ Lásd pl. az Alk. 13. § (1) bekezdését, amely a tulajdonhoz való jogról rendelkezik, illetve az Alk. 42. §-át, amely a helyi önkormányzathoz való jogot rögzíti.

deklarált jogok – adott tényállásra vonatkoztatható, nevesíthető – aspektusait. Ennek következtében bizonyos alapvető jogok kapcsán intézményesítette az „*anyajog*” kategóriáját: olyan – többnyire nevesített – alapjogot értve ez alatt, amelyből további alapjogok vezethetők le.⁶⁴ Az Alkotmánybíróság gyakorlata esetről esetre egyrészt az alapjogok tartalmának *gazdagítására* irányul, másrészt pedig aktivista szemlélettel, önálló alapjogokat kreálva *bővítette* az Alkotmány alapjogi katalógusát.

I. Az emberi élethez és méltósághoz való jog

Az élethez és az emberi méltósághoz való jogot a magyar alkotmány az alapvető jogokról és kötelezettségekről szóló fejezet élén szabályozza.⁶⁵ Eszerint a Magyar Köztársaságban minden embernek *veleszületett* joga⁶⁶ van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani. A jog jelentéstartalmának meghatározásában rendkívül fontos szerepet játszott az Alkotmánybíróság, amely számos döntésében foglalkozott az élet és az emberi méltóság kérdéseivel.⁶⁷ A testület megállapította, hogy az emberi élethez és méltósághoz való jog egységet alkotó, oszthatatlan és egységében korlátozhatatlan alapjog⁶⁸, amely számos egyéb alapjognak forrása és feltétele, ezekből az alapvető jogokból további alapjogok vezethetők le. Az élethez való jog összekapcsolható a testi épséghez és egészséghez való joggal, valamint a kínzás és a kegyetlen, megalázó büntetés tilalmával.⁶⁹ Az emberi méltósághoz való jogot a magyar Alkotmánybíróság az „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazásának tekinti, amelynek különféle aspektusai nevesíthetők: a személyiség szabad kibontakoztatásához való jog, az önrendelkezés szabadságához való jog, általános cselekvési szabadság és magánszférához való jog. Az általános személyiségi jog az egyén önmeghatározásának, jogilag releváns aspektusainak nevesítése, amelyek megkívánják az alkotmányjogi garanciák kiépítését az állammal szemben, s egyben az állam által biztosítottan.⁷⁰ Az absztrakt általános személyiségi jog tartalma az Alkotmánybíróság határozataiban kapott és kap alkotmányjogi meghatározást. A testület gyakorlata szerint az *általános személyiségi jog anyajog*, azaz olyan *szubszidiárius alapjog*, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának kritikájaként fogalmazódott meg, hogy a testület új, az Alkotmányban nem

⁶⁴ KILÉNYI Géza: Az alkotmány egyes (alapvető, alapjogi) rendelkezéseinek jogi jellege. Társadalmi Szemle 1995/11. szám 44. o.

⁶⁵ Alk. 54. § (1) bek.

⁶⁶ A magyar Alkotmány egyedül az 54. § (1) bekezdésében alkalmaz kifejezetten természetjogi fordulatot, de mert az élethez és emberi méltósághoz való jog az alapjogi rend egészének centrumában áll és egyben bázisát jelenti, az említett fordulat kihat az alapjogok összességére: azokat az állam nem adományozza, hanem (f)elismeri.

⁶⁷ A legismertebbek a következők: 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, 23/1990. (X.31.) AB határozat a halálbüntetésről, 64/1991. (XII.17.) AB határozat és 48/1998. (XI.23.) AB határozat az abortuszról és a magzati élet kérdéséről, 22/2003. (IV. 28.) AB határozat az eutanáziáról.

⁶⁸ Egész pontosan az élethez való jog korlátozhatatlan, az emberi méltósághoz való joggal egységben – az emberi méltósághoz való jog egyes részjogosítványi külön-külön korlátozhatók. Lásd 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 308, 312. Az AB újabb gyakorlata szerint azonban az emberi méltósághoz való jognak is lehet korlátozhatatlan összetevője, ilyen például a névjog. Lásd 58/2001. (XII. 7.) AB határozat részletes elemzését: TILK Péter: Az emberi méltósághoz való jog új összetevője: a névjog. Magyar Közigazgatás 2002/11. szám 651. o.

⁶⁹ Alk. 54. § (2) bek. Senkit nem lehet kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánásnak vagy büntetésnek alávetni, és különösen tilos emberen a hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni.

⁷⁰ HOLLÓ András – BALOGH Zsolt (szerk.): Az értelmezett alkotmány. 521. o.

szereplő alapjogokat „olvasztott ki” az emberi méltósághoz való jogból, amire viszont nincs hatásköre. E felfogással szemben megjegyzendő azonban, hogy a testület csak a szubszidiárius alapjog tartalmát bontotta ki, azaz gazdagította az emberi méltósághoz való jog tartalmát.

II. A szabadságjogok

1. Személyes szabadságjogok

A személyes szabadságjogok a magánszférába történő állami (és nem állami) beavatkozás legfőbb korlátjai, Jellinek státus-tana szerint a status negativus körébe sorolható védőjogok. A személyes szabadságjogok körébe tartozik első helyen a személyi szabadság, a személyi biztonság, a személyiségi jogok, a lelkiismereti szabadság és ezek garanciái.⁷¹

1) Az Alkotmány 55. §-ának (1) bekezdése deklarálja, hogy *a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra, továbbá rögzíti, hogy a szabadságtól való megfosztás csak törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján történhet.* A következő bekezdés lényeges, ám csak a büntetőeljárásra vonatkozó garanciaként kimondja, hogy *a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított és őrizetbe vett személyt a lehető legrövidebb időn belül vagy szabadon kell bocsátani, vagy bíró elé kell állítani. A bíró köteles az elé állított személyt meghallgatni és írásbeli indokolással ellátott határozatban szabadlábra helyezéséről vagy letartóztatásáról haladéktalanul dönten* – tehát nem rögzíti az igazi habeas corpus szabályt.⁷² Végül a (3) bekezdésben alanyi jogként, reparatív jelleggel *kártérítési* – nem kártalanítási! – követelést állapít meg az alaptörvény *a törvénytelen letartóztatás vagy fogvatartás áldozatai* számára. Leszögezhető, hogy a szabadság és a biztonság *nem egymás szinonimái*, de mivel az Alkotmány szövege részletesen csak a szabadsággal foglalkozik, ez a tény arra enged következtetni, hogy a biztonság a személyi szabadság sajátos minősége. Bár a két állapot garanciái valóban hasonlóak, ez azonban nem jelenti azt, hogy valamelyik része lenne a másiknak, avagy egymástól elválaszthatatlan értékek lennének.⁷³ A személyi szabadságot ugyanis főként az *állam* és a közhatalom *be nem avatkozása* biztosítja, a személyi biztonság megteremtése viszont az *állam részéről aktivitást* is magában foglalhat. Az alkotmányi kifejtés hiányának indoka az lehet, hogy e jogok tárgyát képező szabadságot és biztonságot szinte lehetetlen pontosan, jogi szempontból kimerítően meghatározni, mivel e fogalmak értelmezése történelmi koronként is változott, valamint az e körbe tartozó emberi megnyilvánulások, vagyis a szabadság és a biztonság állapotának konkrét kifejeződései sokféleségük miatt felsorolhatatlanok.⁷⁴

2) A személyi szabadsághoz való jog egyik fokozata⁷⁵ a mozgásszabadság, amelyet mégis indokoltabb az alkotmányban önállóan nevesíteni, mint a személyi szabadság kiterjesztő

⁷¹ Vö. PAP Gábor: A személyes szabadságjogok szabályozása az új alkotmányban. In: Alapjogok és alkotmányozás (szerk. Ádám Antal) KJK - MTA ÁJTI, Budapest 1996. 39-40. o. és ÁDÁM: i.m. 51. o.

⁷² BLUTMAN László: A fogvatartás bírói felülvizsgálata: a habeas corpus az európai alapjogok között. Jogtudományi Közlöny 1993. 8-9. szám 309-313. o.

⁷³ Vö. PAP Gábor: i.m. 92-93. és 99-100. o.

⁷⁴ ÁDÁM Antal: Az élethez, a személyi szabadsághoz és a biztonsághoz való jog. In: Emberi Jogok hazánkban. ELTE Jogi Továbbképző Intézet, Budapest 1988. 127. o.

⁷⁵ Vö. SÁRI János: Alapjogok (Alkotmánytan II). Osiris, Budapest 2001. 87. o.

értelmezését segítségül hívni, mert nagyon sokfajta – eltérő jellegű, különböző alanyi körre kiterjedő – konkrét tevékenység vonható hatókörébe.⁷⁶ A két jog egymásra vonatkoztatása alapján azonban a személyi szabadsághoz való jog érdemben felhívható valamennyi, a mozgást és a helyváltoztatást is korlátozó jogszabály alkotmányossági megítéléséhez.⁷⁷ A mozgásszabadsággal összefüggésben az alaptörvény 58. §-ának (1) bekezdése rögzíti, hogy *mindenkit, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén - törvényben meghatározott esetek kivételével - megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, beleértve a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot is.* A (2) bekezdés az ország területén törvényesen tartózkodó *külföldiek kiutasítására* vonatkozó eljárási garanciát tartalmaz. Az utolsó bekezdés pedig az utazási és letelepedési szabadságról szóló *törvényi szabályozás* formai érvényességi kellékeként előírja a *minősített többségi* döntés követelményét. Az Alkotmány magyar állampolgárságról rendelkező 69. §-ában került kimondásra, hogy magyar állampolgárt nem lehet a Magyar Köztársaság területéről kiutasítani, *magyar állampolgár külföldről bármikor hazatérhet, továbbá minden magyar állampolgár jogosult arra, hogy törvényes külföldi tartózkodásának ideje alatt a Magyar Köztársaság védelmét élvezze.* A magyar Alkotmány a *közlekedés szabadságát* külön nem nevesíti, de a szabad mozgáshoz való jog magában foglalja a járművön vagy járművel és anélkül való helyváltoztatás, vagyis a közlekedés szabadságát is.⁷⁸

3) Az Alkotmány 59. §-a rögzíti, hogy a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jöhírnévhez, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok és *a személyes adatok védelméhez való jog.* A személyes adatok védelméhez való jog jelentéstartalmának meghatározásánál Alkotmánybíróság fontos értelmező tevékenységet folytatott⁷⁹, és ennek során az Alkotmány 59. §-ában szereplő alapjogot a testület – állandó gyakorlata szerint – nem hagyományos védelmi jogként, hanem annak aktív oldalát is figyelembe véve, információs önrendelkezési jogként értelmezte és alkalmazta, továbbá kimondta: e jognak az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik magántitkainak és személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról.⁸⁰ A demokratikus jogállamban szavatolni kell az emberi méltóság védelmét és a személyiség kibontakozásának szabadsága érdekében az információs önrendelkezési jog korlátozása csak törvény alapján lehetséges.⁸¹ Az ennek érdekében megalkotott törvényi szabályozás támpontot nyújt a személyes információkkal kapcsolatos egyéni és közösségi érdekek ütközése esetén az elsőbbség eldöntéséhez, továbbá az információs szabadság, a közérdekű adatok nyilvánosságának szabályozásával hozzájárul olyan társadalmi környezet kialakulásához, melyben mindenki azonos tájékoztatói feltételek mellett vehet részt a közügyek intézésében.⁸² Az információs önrendelkezési jog alkalmas arra, hogy az érintett összes, adatkezeléssel kapcsolatos személyiségi jogának foglalatát adja.

⁷⁶ Alkotmány 58. §

⁷⁷ Az Alkotmány 58. § (1) bekezdésébe foglalt alapjog az Alkotmány 55. § (1) bekezdésbe foglalt joggal együttesen is értelmezhető. 36/2000. (X. 27.) AB határozat

⁷⁸ 60/1993. (XI.29.) AB határozat, ABH 1993. 509-510

⁷⁹ Lásd különösen a 20/1990. (X. 4.) AB határozatot, a 15/1991. (IV. 13.) AB határozatot, a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatot, a 60/1994. (XII. 24.) AB határozatot, valamint a 46/1995. (VI. 30.) AB határozatot.

⁸⁰ ABH 1990. 69, 70, ABH 1995. 219, 221

⁸¹ Másik alapjog érvényesítése természetesen korlátozhatja. Itt is alkalmazandó a szükségesség, arányosság, alkalmasság tesztje. Lásd különösen Sólyom László alkotmánybíróknak a 2/1990. (II. 18.) AB határozathoz fűzött különvéleményét ABH 1990. 18, 22, és a 19/1994. (IV. 1.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolását ABH 1994. 99, 104. A 34/1994. (VI. 24.) AB határozat szerint az információs szabadságot korlátozó törvényeket is megszorítóan kell értelmezni. ABH 1994. 177, 191

⁸² Lásd az Avtv. 1.§-ához fűzött indokolást.

2. A kommunikációs jogok

A kommunikációs jogok – kettős sajátosságuk következtében – *kiemelkedő helyet* foglalnak el a magyar alapjogi rendben: egyfelől ugyanis egyéni szabadságjogok, és ennyiben az egyén legközvetlenebb kifejeződését biztosítják a közösségben, tehát az egyéni önmegvalósítás kiemelkedő eszközeit jelentik, másfelől a demokratikus társadalom működésének nélkülözhetetlen előfeltételei, mivel a szabad kommunikáció biztosítja a politikai és nyilvános véleményképzési folyamatot, és a politikai döntéshozatal csak akkor megalapozott, ha minden releváns tény és vélemény kifejezésre jut.⁸³ Az alaptörvény szerint a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a *szabad véleménynyilvánításra*, továbbá arra, hogy a *közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze*. A Magyar Köztársaság elismeri és védi a *sajtó szabadságát*.⁸⁴ A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a *gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára*.⁸⁵ Tágabb értelemben tehát a véleménynyilvánítási szabadsággal rokon elemeket tartalmaz az Alkotmányban önállóan nevesített *művészi, irodalmi alkotás szabadsága* és a művészeti alkotás terjesztésének szabadsága, a *tudományos alkotás szabadsága* és a tudományos ismeretek tanításának szabadsága.⁸⁶ A véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik az egyesülési, a gyülekezési⁸⁷, valamint a sztrájkjog is.

1) Az Alkotmánybíróság több határozatában is rámutatott, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának *kitüntetett szerepe* van az alkotmányos alapjogok között, és ezért a kommunikációs alapjogok „*anyajogának*” tekinthető. Ebből eredő *külön nevesített jogok* a szólás- és a sajtószabadság, amely utóbbi felöleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát. A testület megállapítása szerint a szabad véleménynyilvánításhoz való jog *a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi*. Az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény, és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége az, ami alkotmányos védelmet élvez. Az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga. Ebben a processzusban helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt – különösen azért, mert maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke.⁸⁸ Az egyéni véleménynyilvánítási szabadság szubjektív joga mellett az Alkotmányból következik a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog objektív, intézményes oldalának elismerése egyben a közvélemény – mint alapvető politikai intézmény – garantálását is jelenti. A véleménynyilvánítás szabadságának kiemelkedő szerepe nem vezet arra, hogy *ez a jog korlátozhatatlan lenne*, azonban csak igen kevés joggal szemben kell engednie.⁸⁹ A szabad véleménynyilvánítással szemben megjelenő védendő értékek a magánszféra, egyes

⁸³ SÁRI János: Alapjogok. Alkotmánytan II. Osiris, Budapest 2001. 122. o. és ÁDÁM Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás, Osiris Kiadó, Budapest 1998. 122. o.

⁸⁴ Alk. 61. § (2) bek.

⁸⁵ Alk. 60. § (1) bek.

⁸⁶ Alk. 70/G. §-a rendelkezik a művészi és tudományos alkotás szabadságának tiszteletben tartásáról és védelméről.

⁸⁷ 30/1992. (V.26.) AB határozat, ABH 1992. 167, 171

⁸⁸ 36/1994. (VI.24.) AB határozat, ABH 1994. 219, 223

⁸⁹ Uo.

társadalmi csoportok érdekei, a közrend, a köznyugalom, a közerkölcs, továbbá az alkotmányos alaprend, az állami szimbólumok, a nemzetbiztonság érdekei.⁹⁰

2) A *sajtó szabadságát* arra figyelemmel kell garantálnia az államnak, hogy a sajtó a véleményalkotáshoz szükséges információszerzésnek, a véleménynyilvánításnak és a véleményformálásnak kitüntetett fontosságú eszköze. Ezért a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a sajtó útján közölni nézeteit, alkotásait. Mindenki szabadon alapíthat lapot, állíthat elő sajtóterméket, és azt nyilvánosan közölheti.⁹¹ A sajtószabadságot elsősorban az *állam tartalmi be nem avatkozása* biztosítja. Ennek felel meg például a *cenzára tilalma* és a *szabad lapalapítás* lehetősége. Ezzel a tartózkodással az állam elvileg lehetővé teszi, hogy a társadalomban meglévő vélemények, valamint a közérdekű információk teljessége megjelenjen a sajtóban.⁹² Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a közszolgálati tömegtájékoztatási eszközök, a közszolgálati rádió, televízió és a nemzeti hírugynökség függetlensége és felügyelete, továbbá a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásának kérdéseivel. A véleménynyilvánítási és tájékoztatási szabadság szolgálata a sajtószabadságra vonatkozó sajátosságokon túl további feltételeket követel meg a rádióval és a televízióval kapcsolatban. A közszolgálati rádió és televízió alkotmányos működésének feltételeként törvénynek kell kizárnia azt, hogy a rádióban és televízióban az állam szervei a műsorok tartalmára meghatározó befolyást gyakoroljanak. Az államtól való szabadság követelménye vonatkozik a közvetlen befolyásolásra és a befolyásolás lehetőségére, és fennáll mind az Országgyűléssel, mind pedig a Kormánnyal szemben.⁹³

3) A *közérdekű adatok megismerése és terjesztése* a kommunikációs alapjogok jogegyütteséből az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát és állami elismerését, továbbá biztosítását jelenti. A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférhetőség a közhatalom és az állam szervei tevékenységének átláthatósága körében alapvető jelentőségű.⁹⁴ Az állami feladatot, helyi önkormányzati feladatot és jogszabály alapján egyéb közfeladatot ellátó szervek és személyek a kezelésükben levő közérdekű adatokat kötelesek bárki számára hozzáférhetővé tenni, ennek megtagadása esetén a kérelmező bírósághoz fordulhat. A közérdekű adatok nyilvánossága és az azokhoz való hozzáférhetőség egyrészt a demokratikus jogállamiság alapvető alkotmányos biztosítója, másrészt gyakran előkérdése és feltétele a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának,⁹⁵ amivel más vonatkozásban is szorosan összefügg.⁹⁶ Az Alkotmánybíróság felfogása szerint egyébként az információs önrendelkezés és az információs szabadság a személy autonómiájának két, egymást kiegészítő feltétele, ezért a személyes adatok védelméhez való alapjogot és a

⁹⁰ 30/1992. AB határozat a közönség elleni izgatásról, 36/1994. AB határozat a hivatalos személyek megsértéséről, 13/2000. (V. 12.) AB határozat a nemzeti jelkép megsértéséről, 14/2000. (V. 12.) AB határozat az önkényuralmi jelképek használatáról

⁹¹ A sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 12. § (1) bek.

⁹² 20/1997. (III.19.) AB határozat, ABH 1997. 85, 88

⁹³ 22/1999. (VI.30.) AB határozat, ABH 1999. 176, 184

⁹⁴ PETRÉTEI József: Az információs önrendelkezéshez való jog és az információs szabadság (kézirat) Pécs, 1998.

⁹⁵ Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a szabad véleménynyilvánítás anyajoga felöleli a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot, az információk megszerzésének szabadságát. ABH 1994. 342, 354

⁹⁶ ABH 1994. 177, 185

közérdekű adatok megismeréséhez való alapjogot egymásra tekintettel kell értelmezni (információs jogok).⁹⁷

III. A hatalomgyakorlást biztosító legfontosabb politikai (participációs) alapjogok

Míg a kommunikációs jogok az egyén számára a demokratikus közéletben való részvétel előfeltételeit jelentik, addig a participációs politikai jogok konkrétan határozzák meg a részvétel különböző módozatait.

1) A participációs jogok körében kiemelkedő helyet foglal el a *választójog*, amely a Magyar Köztársaságban általános és egyenlő, a szavazás pedig közvetlen és titkos. A 2002. decemberi alkotmánymódosítás értelmében a választójog magában foglalja az *országgyűlési* képviselőválasztás jogát, amelynek alanyai magyar állampolgárok; az *európai parlamenti* választójogot, amely a magyar állampolgárokat és az EU más tagállamának állampolgárait illeti meg; valamint a *helyhatósági választójogot*, differenciált alanyi körrel. Nincs választójoga annak, aki a cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt, illetőleg aki a közügyek gyakorlásától eltiltó jogerős ítélet hatálya alatt áll, továbbá aki jogerős szabadságvesztés büntetését, vagy aki büntetőeljárásban jogerősen elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti.⁹⁸ A választójog gyakorlása a választópolgárok szabad elhatározásán alapul. Eszerint a választópolgárt nem lehet a választásra kényszeríteni, illetve a választás során nyomást vagy kényszert gyakorolni rá. A képviseleti szervezetben való részvétel a *passzív választójog* alapján biztosított. Az egyéb *közszereplés és közhivatal* vállalása szintén állampolgári jog: minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen a közügyek vitelében, továbbá hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen.⁹⁹

2) A politikai alapjogok között említendő a választópolgároknak a *népszavazással és népi kezdeményezéssel kapcsolatos joga* is. A Magyar Köztársaságban országos népszavazáson és népi kezdeményezésben mindenki részt vehet, aki az országgyűlési képviselők választásán választójoggal rendelkezik, illetve helyi népszavazáson és népi kezdeményezésben azok vehetnek részt, akik a helyhatósági választáson választójoggal rendelkeznek. A népszavazáshoz való jog mint alanyi jog kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására (beleértve az aláírást és az aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételre.¹⁰⁰ A közvetlen hatalomgyakorlás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, amely azonban kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll.¹⁰¹

3) A részvételi demokrácia szempontjából kiemelkedően fontos a *választójogot részben kiegészítő politikai jogok* garantálása, amelyet az Alkotmány önállóan nevesített jogként deklarál. Ezek a *gyülekezési jog*, az *egyesülési jog*, a *petíciós jog* és a *pártalapítás szabadsága*. A *gyülekezési jog* mindenkit megillető kollektíven gyakorolható alapvető szabadságjog, amelyet a Magyar Köztársaság elismer, és e jog gyakorlásához szükséges feltételeket biztosítja.¹⁰² A gyülekezési jog – politikai jellegéből következően – a

⁹⁷ ABH 1994. 342, 354

⁹⁸ Alk. 70. § (1) – (3) bek.

⁹⁹ Alk. 70. § (4) bek.

¹⁰⁰ 987/B/1990/3. AB határozat, ABH 1991. 527, 528

¹⁰¹ 52/1997. (X.14.) AB határozat, ABH 1997. 331

¹⁰² A Magyar Köztársaság elismeri a békés gyülekezés jogát és biztosítja annak szabad gyakorlását. Alk. 62. § (1) bek.

demokrácia érvényesülésének egyik fontos biztosítéka: elősegíti az érdek- és véleménykülönbségek szervezetszerű megjelenítését és a közéleti aktivitás széles körű kibontakozását. Az *egyesülés* szabadsága lehetővé teszi a társadalomban a különböző érdekek és értékek alapján való önszerveződést, az önkéntes alapon létrejövő, szervezett társadalmi közösségek működését: az egyesülési jog alapján – az alkotmányos rend tiszteletben tartásával – politikai, érdekképviseleti, kulturális és egyéb célok érdekében önkormányzattal rendelkező közösségek hozhatók létre és működtethetők. Az ilyen szervezetekhez való csatlakozás, illetve az ezekből való kilépés szabadon történik, egyéni elhatározáson alapul.¹⁰³ A *pártalapítás* szabadságával összefüggésben az Alkotmány garanciális szabályként rögzíti, hogy a Magyar Köztársaságban a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak és szabadon tevékenykedhetnek.¹⁰⁴ A hatályos alaptörvény a pártalapítás korlátait nem egyes politikai irányzatok megnevezésével, hanem általánosan, tartalmi ismérvek segítségével állapítja meg. Az egyesülési jog gyakorlása – és ennek megfelelően a pártok alapítása – nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására, továbbá nem valósíthat meg bűncselekményt, bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével, és ezen túlmenően az egyesülési jog alapján fegyveres szervezet sem hozható létre. A pártalapítás nem igényel hozzájárulást vagy engedélyezést: a törvényi feltételek teljesítése esetén a pártot megalakultnak kell tekinteni, és a bíróság köteles nyilvántartásba venni.

4) Az egyén közéletben való részvételét biztosító jogok között szükséges említeni a *helyi önkormányzás jogát*, amely az adott közjogi települési és területi egység választópolgárait illeti meg alkotmányos alapjogként.¹⁰⁵ A magyar alkotmány egyrészt elismeri és biztosítja a választópolgárok önkormányzáshoz való jogát, másrészt megteremti ennek nevesített alkotmányos alapját, és ezt egyúttal az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesíti. A választópolgárok közösségének a helyi önkormányzáshoz való alapvető joga az önkormányzati jogok anyajogát jelenti.¹⁰⁶ Ennek következtében a helyi önkormányzás alapjoga tartalmát tekintve a népszuverenitásból fakadó olyan jogosultság, amely a helyi közhatalmat megtestesítő önkormányzás gyakorlására jogosítja fel az Alkotmányban megjelölt települési és területi egységek választópolgárait.¹⁰⁷ A helyi önkormányzás olyan tevékenység, amely a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézésére, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlására irányul. A választópolgárok helyi önkormányzáshoz való joga a közvetlen – népszavazás útján történő – gyakorlás mellett, alkotmányosan, az általuk választott képviselőtestület döntésében realizálódik.¹⁰⁸

¹⁰³ A Magyar Köztársaságban az egyesülési jog alapján mindenkinek joga van a törvény által nem tiltott célra szervezeteket létrehozni, illetőleg azokhoz csatlakozni. Politikai célt szolgáló fegyveres szervezet az egyesülési jog alapján nem hozható létre. (Alk. 63. § (1)-(2) bek.)

¹⁰⁴ Alk. 3. § (1) bek.

¹⁰⁵ Alk. 42. §

¹⁰⁶ 18/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993. 161, 167

¹⁰⁷ 22/1993. (IV.2.) AB határozat, ABH 1993. 182, 184

¹⁰⁸ PETRÉTEI József: Magyar alkotmányjog II. (Államszervezet) Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2000. 270. o.

IV. Az egyenlőségi jogok

A magyar Alkotmány nem tartalmaz általános egyenlőségi klauzulát („a törvény előtt mindenki egyenlő”), ezért az Alkotmánybíróság az *emberi méltósághoz való jogból* vezette azt le, megállapítva, hogy a jognak az egyes személyeket egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, szempontjaikat egyenlő mércével kell mérnie¹⁰⁹, sőt, a személyiség különböző szintjeit és tartalmi vonatkozásait tekintve sem lehet különbséget tenni.¹¹⁰ Az egyenlőségi formulát általánossá tette a testület a 70/A. § (1) bekezdésében foglalt *diszkrimináció tilalom* jogrendszerre történő kiterjesztésével.¹¹¹ A jogegyenlőség megvalósulását az állam az *esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését* célzó intézkedésekkel is segíti.¹¹² Ezzel az alkotmány állami feladatot, államcél határoz meg, a pozitív diszkrimináció valamely formájára alanyi jogként hivatkozni nem lehet, arra alkotmányosan követelés vagy igény nem alapozható.¹¹³ Az egyébként egyenlő méltóságú személyek eltérő kezelése nem alkotmányos, ha valamely, az alkotmányba nem ütköző társadalmi cél vagy alkotmányos jog csakis úgy érvényesíthető, hogy a szűkebb értelemben vett egyenlőség (a javak mennyiségileg is egyenlő elosztása) nem valósítható meg.¹¹⁴ Az alaptörvényből következő további egyenlőségi szabályok az egyenlő *jogképesség*¹¹⁵, a *bíróság előtti egyenlőség*¹¹⁶, a *férfiak és nők egyenjogúsága*¹¹⁷ mind polgári és politikai, mind gazdasági, szociális és kulturális jogaik tekintetében, a *nemzeti és etnikai kisebbségek* államalkotó tényezőként való elismerése és az identitáshoz való emberi jogból származó kisebbségi jogaik garantálása¹¹⁸, az egyenlő munkáért *egyenlő bér* elvének¹¹⁹ az elismerése és az egyenlő *közteherviselés* elve¹²⁰.

V. Az egyén igényei

Az egyén és az állam viszonyának szempontjából meghatározó jelentősége van annak, hogy az állam milyen módon és mértékben képes garantálni polgárai létbiztonságát és életminőségét, mennyiben teszi lehetővé anyagi, szociális, kulturális gyarapodásukat. E kérdések megválaszolása természetesen az állam szerepvállalásától és feladatai meghatározásától függ, de az egyének igényei, elvárásai is befolyásolják. Az alapvető jogok szempontjából az egyénnek az állammal szemben fennálló igényeit elsősorban a *szociális és a kulturális jogok* jellege, tartalma és érvényesíthetősége jelenti. E jogok nagy része *nem alanyi jog jellegű*, azaz közvetlenül, a jog eszközeivel nem kényszeríthető ki. Az állam a szolgáltatási, juttatási igények kielégítését az adóbevételeiből, a privát gazdasági

¹⁰⁹ 61/1992. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1992. 280, 281

¹¹⁰ 34/1992. (VI. 1.) AB határozat, ABH 1994. 192

¹¹¹ „A jogegyenlőség lényege, hogy az állam, mint közhatalom, s mint jogalkotó köteles egyenlő elbánást biztosítani a területén tartózkodó minden személy számára. ... Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt tilalom nemcsak az emberi, illetve az alapvető állampolgári jogokra irányadó, hanem e tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetőleg az alapvető állampolgári jogok közé.” ABH 1992. 280, 281.

¹¹² Alk. 70/A. § (3) bek.

¹¹³ 650/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 660, 661

¹¹⁴ HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: Emberi jogok. 386-387. o.

¹¹⁵ Alk. 56. §

¹¹⁶ Alk. 57. § (1) bek.

¹¹⁷ Alk. 66. §

¹¹⁸ Alk. 68. §

¹¹⁹ Alk. 70/B. § (2) bek.

¹²⁰ 70/I. §

tevékenység irányításán keresztül vagy a saját vállalkozói tevékenységéből tudja fedezni. Így szükségessé válik az állami beavatkozás növelése, ezáltal viszont a gazdasági szférában csökken az állami beavatkozástól mentes terület. Ezért tekintettel kell lenni arra, hogy más alapvető jogok – különösen a szabadságjogok – gátat emelnek a korlátlan állami beavatkozás elé.¹²¹

1. Szociális, kulturális jogok

1) A Magyar Köztársaság *állampolgárainak* joguk van a *szociális biztonság*hoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak. A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.¹²² A szociális biztonsághoz való jog tartalma az állami kötelezettségvállalásban megnyilvánuló „ellátáshoz való jog”. Az állam akkor tesz eleget alkotmányi kötelezettségének, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatás egyéb rendszereit. Nem a szociális biztonsághoz való jog az alanyi jog, hanem a „megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jog”. Ennek mércéje az Alkotmány 70/E. §-a szerint megkövetelhető minimális szint, azaz a létminimum biztosítása. Ezen belül már a jogalkotás szabadsága eldönteni, hogy milyen eszközökkel és technikákkal éri el a szociálpolitika Alkotmányban megkövetelt minimumát. Az Alkotmánybíróság is megállapította, hogy a szociális juttatások, támogatások és egyéb kedvezmények mértéke és módja alapvetően a nemzetgazdaság teherbíró képességének, a költségvetés állapotának, az érdekérvényesítést szolgáló intézményeknek és számos egyéb tényezőnek a függvénye, az Alkotmányból azonban ezek nagyságára és módjára vonatkozó alkotmányos kötelezettség nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság szerint az alkotmányi feladatok és a szociális jogok megvalósítása tekintetében a jogalkotó viszonylag nagy szabadságot élvez. Alkotmányossági probléma az, ha az állam beavatkozása, illetve mulasztása az Alkotmányban előírt feladat teljesítését, vagy valamely védett intézmény, illetőleg jog megvalósulását nyilvánvalóan lehetetlenné teszi. Az ellátási minimum alkotmányos követelménye: a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósításához.¹²³

2) Az *egészséges környezethez való jog*, bár harmadik generációs jog, de az Alkotmánybíróság alapjogi védelemben részesíti, mert az élethez való jogból is levezethető.¹²⁴ A legszorosabb kapcsolat ugyanis az élethez való joggal áll fenn: a környezethez való jog valójában az élethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalának egyik része: az emberi élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó állami köteletséget nevesíti külön alkotmányos „jogként”. A környezethez való jog a Magyar Köztársaságnak azt a kötelezettségét jelenti, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.¹²⁵ Az egészséghez való

¹²¹ SÁRI János: Alapjogok. 208. o.

¹²² Alk. 70/E. § (1)-(2) bek.

¹²³ 26/1993. (IV.29.) AB határozat, ABH 1993. 196, 199

¹²⁴ Alk. 18. § HOLLÓ A. – BALOGH Zs. (szerk.): Az értelmezett alkotmány. 277. o.

¹²⁵ 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994. 134

emberi jogot a Magyar Köztársaság – többek közt – az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.¹²⁶

3) A szociális jogok körébe sorolható az *egészséghez való emberi jog* is. A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez. Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.¹²⁷ Az egészséghez való jog nem általános, az Alkotmányból közvetlenül levezethető alapjog, hanem az államnak olyan alkotmányos kötelezettsége, amelynek objektív határt szab a gazdaság teherbíró képessége. Az állam ilyen keretek között kell hogy kialakítsa a gazdasági és jogi környezetet, olyan intézményrendszert, megfelelő egészségügyi intézmények kiépítését, amelyek biztosítják az egészséges életmód, életvitel feltételeit.

4) A Magyar Köztársaság biztosítja az állampolgárok számára a *művelődéshez való jogot*. A Magyar Köztársaság ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező általános iskolával, képességei alapján mindenki számára hozzáférhető közép- és felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatásával valósítja meg.¹²⁸ Az állampolgárok tanuláshoz való jogát az állam intézményfenntartói kötelezettsége alapozza meg, amelynek keretében az államnak mindenki számára – hátrányos megkülönböztetés nélkül – biztosítania kell e jog gyakorlását lehetővé tevő szervezeti és jogszabályi feltételeket. A tanuláshoz való jog nem jelenti azt, hogy az állam a tanulásban való részvételt köteles volna mindenki számára az oktatás minden szintjén és valamennyi világnézet keretében állami, illetve önkormányzati iskolákban, egyéb oktatási intézményekben garantálni.¹²⁹ Az Alkotmány a felsőoktatás tekintetében a megfelelő képességgel rendelkezők számára biztosítja a felsőfokú tanulmányok folytatásához való jogot.¹³⁰

2. Gazdasági jogok

Az Alkotmány nem az alapjogi katalógusban rögzíti, hanem nagyobb részt I. fejezetében a gazdasági renddel összefüggésben deklarálja a gazdasági alapjogokat. Az alaptörvény *preambuluma* a szociális piacgazdaságba való átmenetet említi, konkrét rendelkezéseket a 9. § tartalmaz: Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát. Ezek az Alkotmánynak *a gazdasági életre irányadó rendelkezései*. Az állam gazdaságpolitikájára vonatkozó közvetlen alkotmányi rendelkezés az Alkotmány 10. §-a, amely deklarálja, hogy a magyar állam tulajdona nemzeti vagyon, és az állam kizárólagos gazdasági tevékenységének körét törvény határozza meg. Az Alkotmány a piacgazdaság elismerésén túl *gazdaságpolitikailag semleges*, ami azt jelenti, hogy az alaptörvény nem kötelezi el magát a piacgazdaság egyetlen modellje mellett sem. A piacgazdaság alkotmányos tétele *alkotmányjogi tény és program*, ennek fenntartása és védelme tehát *alkotmányos feladat*, amely a *gazdasági verseny elismerésében és támogatásában és az alapjogok, illetve egyes*

¹²⁶ 996/G/1990. AB határozat, ABH 1993. 533, 535

¹²⁷ Alk. 70/D. § (1)-(2) bek.

¹²⁸ Alk. 70/F. § (1)-(2) bek.

¹²⁹ 18/1994. (III.31.) AB határozat, ABH 1994. 88, 89

¹³⁰ 35/1995. (VI.2.) AB határozat, ABH 1995. 163, 166

alkotmányi értékek érvényesítésében fejeződik ki. A piacgazdaság tartalmát adó legfontosabb gazdasági jogok a tulajdonjog, az öröklés joga a szerződési szabadság, a vállalkozás szabadsága és a munkához való jog.¹³¹

1) A tulajdonhoz való jog az állammal szemben olyan *közjogi igényt* fejez ki, amely szerint az államnak egyrészt alapvetően és főszabályként – kivételes esetektől eltekintve, amelyeket szintén az Alkotmány tartalmaz – *tartózkodnia kell* az alapjog alanyának tulajdonosi pozíciójába való *behatolástól*. A tulajdonhoz való jog az államra azt a kötelezettséget rója, hogy biztosítania kell *a tulajdonhoz jutás elvi lehetőségét* és a már *megszerzett tulajdon védelmét*, illetve a tulajdonjog *korlátozása elleni garanciákat*.¹³²

2) A szerződési szabadság az Alkotmány 9. § (1) bekezdésébe integráltan jelenik meg, a piacgazdaság lényegi eleme, és bár az alaptörvény nem nevesíti, az Alkotmánybíróság alkotmányos jogként részesíti védelemben, mert számos más alapjoggal feltételezési viszonyban áll.¹³³

3) A *munkához való jog*¹³⁴ olyan alapvető jognak minősül, amelynek lényegében *három oldala különböztethető meg* egymástól: az alanyi jogi, az alkotmányos jogi és a szociális oldala. Alanyi jogként a munka (foglalkozás)¹³⁵ szabad megválasztását jelenti, alkotmányos jogként adott munka gyakorlásához való jogot¹³⁶, szociális oldala pedig a megfelelő (azonos, minőségnek, mennyiségnek megfelelő) jövedelem. E szociális oldalt meghatározó rendelkezések viszont a munkához való jog gyakorlásának a lehetőségéhez, jogához kapcsolódnak. A *munkához való alapjogba* egyébként bármely munka, hivatás, foglalkozás megválasztásának és gyakorlásának szabadsága beletartozik. Az Alkotmány nem garantálja azt, hogy az állam mindenkinek munkát köteles biztosítani és azt sem garantálja, hogy a munka szabályozására vonatkozó jogi rendelkezések változatlanul maradnak.¹³⁷

4) A *vállalkozáshoz való jog* is alkotmányos *alapjog*. Bárkinek az alkotmányban biztosított joga a vállalkozás, azaz a gazdasági életben való tevékenykedés vagy üzleti tevékenység kifejtése. Az alaptörvény a vállalkozás lehetőségére biztosít alanyi jogot. A vállalkozáshoz való jog a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog egyik aspektusa¹³⁸, amelynek alapvető jogi – így *alanyi jogot* is – *biztosító* oldala a vállalkozóvá válás lehetősége, azaz a vállalkozás szabad megválasztása, és *alkotmányos jogként* elismert oldala az alanyi jognak nem minősülő vállalkozás gyakorlásához való jog. Senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem ennek adott vállalkozási-jogi formában való gyakorlására.

¹³¹ 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993. 247, 249. és 21/1994. (IV. 6.) AB határozat, ABH 1994. 117, 120

¹³² Lásd DRINÓCZI Tímea: A tulajdon alkotmányos védelme az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Napi Jogász 2002/3. szám, és 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH. 1990. 73, 39/1992. (VII. 16.) AB határozat, ABH 1992. 235, 238

¹³³ 1178/B/1991. AB határozat, ABH 1993. 564, 565

¹³⁴ Alk. 70/B. §

¹³⁵ „A foglalkozás alkotmányjogi fogalma minden olyan legális tevékenységet felölel, amelyet az egyén a személyisége szabad kibontakoztatása és megélhetése érdekében folytat.” Kiss László alkotmánybíró különvéleménye, 267/B/2000. AB határozat, ABK 2002. 11. szám 658, 664

¹³⁶ 327/B/1992. AB határozat, ABH 1995. 604, 609

¹³⁷ 327/B/1992. AB határozat, ABH 1995. 604, 610

¹³⁸ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994. 117, 121

D) A csatlakozás hatása az alapjogi rendszerre

Az uniós tagság – az európai választójog kivételével – még a Charta jogi kötelező erejének megállapítását követően sem teremt kötelezettséget a magyar Alkotmány alapjogi rendelkezéseinek módosítására. Ennek ellenére az Unió alapjogi rendszere mint a modern jogfejlődés eredménye orientációs pontot jelent az emberi és állampolgári jogok alkotmányi szabályozásának szükségszerű továbbfejlesztése során.

Az *élethez és emberi méltósághoz való jog* monista felfogásának megtartása mellett is részletesebb alaptörvényi szabályozást igényelnek annak egyes aspektusai. Így az Alkotmányban kellene rögzíteni a halálbüntetés tilalmát és a személyi (testi és szellemi) integritás korszerű garanciáit, például az eugenetikai gyakorlat, a szervkereskedelem és a szaporítási célzatú klónozás tilalmát.

A *szabadságjogok* területén különösen az *információs önrendelkezés* tekintetében szolgáltathat példát az uniós szabályozás. Az adatvédelem alkotmányi szabályai közé kívánkozik az adatkezelés célhoz kötöttségének elve, valamint az érintett jogainak részletezése a róla gyűjtött adatok megismerésére és kijavíttatására vonatkozóan. A *kommunikációs jogokat* indokolt lehet a vélemények és információk terjesztésének a szabadságával, valamint a plurális tömegtájékoztatás szabadságával bővíteni. A transzparencia elvének fokozódó jelentősége miatt a közérdekű információkhoz való hozzáférés garanciái szintén alaptörvényi szabályozást igényelnek.

Az Alkotmányban garantált alapvető jogok között található státuszjogi jellegzetességet is hordozó emberi jogok, illetve kifejezetten állampolgársághoz kötött alapjogok, amelyek gyakorlását a hazánkban letelepedő uniós polgároktól nem lehet megtagadni.¹³⁹ Az első kategóriába tartozik például a *mozgásszabadság*¹⁴⁰, amelynek részét képezi a – csak magyar állampolgárok számára biztosított – *hazatérés joga*¹⁴¹ is. Indokolt lehet a Magyarországon rezidens uniós polgárok számára is legalább törvényben garantálni ezt a jogot. A második kategóriába sorolható a *diplomáciai védelem joga*¹⁴², amelyet a csatlakozást követően az uniós polgárokra is ki kell terjeszteni. Felmerülhet a *művelődéshez való jog*¹⁴³ állampolgári jogi jellegének feloldása is az uniós polgárok javára. A csatlakozás érinti a *menedékjog* alkotmányi szabályozását is.¹⁴⁴

Megjegyzendő, hogy problémát okozhatnak a törvényi szabályozásból következően státuszjelleggel torzított, de az Alkotmányban emberi jogként garantált alapvető jogok is. E kategória esetében tulajdonképpen a törvényi szabályozás igényel módosítást. Az Alkotmány emberi jogként határozza meg a *gyülekezési jogot* és az *egyesülési jogot*, valamint a *munkához való jogot*, a kapcsolódó törvények azonban gyakran indokolatlanul különböztetnek, állampolgársághoz kötve bizonyos részjogosítványokat, jogviszonyokat.¹⁴⁵

¹³⁹ Lásd még KUKORELLI István – PAPP Imre: A magyar Alkotmány EU-konformitása. Európai Jog 2002/6. szám 6-9. o. és FÜRÉSZ Klára: Az állampolgárság és a státuszjogok. In: Alkotmánytan I. (Szerk. Kukorelli I.) Osiris Kiadó, Budapest 2002. 237-239. o.

¹⁴⁰ Alkotmány 58. § - amellyel kapcsolatban a törvényi jogharmonizáció már megtörtént.

¹⁴¹ Alkotmány 69. § (2) bekezdés

¹⁴² Alkotmány 69. § (3) bekezdés

¹⁴³ Alkotmány 70/F. §

¹⁴⁴ Erről már volt szó az V. fejezet C) pontjában.

¹⁴⁵ Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény 8. §-a szerint társadalmi szervezet ügyintéző és képviselői

Az Alkotmány továbbra is állampolgári jogként fogalmazza meg a *közhivatal-viseléshez való* alapvető jogot. Felmerülhet a kérdés, hogy az Európai Unió tagállamként valamennyi közhivatal vonatkozásában fenntartható-e a jog státusjellege. A közhivatal fogalmának tágabb értelmezése esetén abba beletartoznak a közszolgálat valamennyi szférájában létesített köztisztviselői (esetleg közalkalmazotti) státusok. Az EK Szerződés alapján ugyan a munkaerő szabad áramlásának szabályai a tagállami közigazgatásra nem vonatkoztathatók, vagyis a közigazgatásban történő alkalmazás elvileg állampolgársági feltételhez köthető, az Európai Bíróság értelmezései és döntései azonban az EK Szerződés korlátozó rendelkezéseit feloldották, utat nyitva a munkaerő szabad áramlásának a közszolgálatban is.¹⁴⁶ Ennek következtében az utóbbi időben a tagállamok – a jogharmonizáció eszközével élve – törekszenek az egységes európai közigazgatási tér kialakítására.¹⁴⁷ Indokolt tehát megfelelő lépéseket tenni a magyar közszolgálati szféra megnyitására az uniós polgárok számára is, az európai követelményekkel összhangban. Az Alkotmány jelenlegi 70. §-át a fentiekén túl indokolt lenne a közszolgálati szférára történő utalással bővíteni, mivel – ellentétben számos tagállam szabályozásával – az alaptörvényben nem található rendelkezés a közigazgatás és a közszolgálat törvényességére vonatkozóan, noha az a jogállamiság értéktartalmú alapeleme, és alapjogkeletkeztető hatású elv. Az alkotmánymódosítás jelenlegi fázisában törvényalkotási feladatként kellett volna rögzíteni az európai integrációs követelményeknek megfelelő közszolgálati szabályozását.

Figyelembe kell venni azt is, hogy bár az Uniónak (még) nincsen pozitív jogi érvényű alapjogi chartája, mégis – amint arról már volt szó – mind az alapító szerződésekben található alapjogi tárgyú előírások, mind az Európai Bíróság esetjogában fejlődtek alapjogok. Alkotmányjogi természetű szerződési rendelkezések például az ún. „*alapszabadságok*”, amelyek nem csupán gazdaságpolitikai cselekvési iránymutatást jelentenek a tagállamok számára, hanem egyidejűleg a polgár alapszabadságait is védik a közös piacon.¹⁴⁸ Ezeket a gazdaságilag orientált szabadságjogokat egyébként a piaci

szervének tagja letelepedési vagy tartózkodási engedéllyel rendelkező nem magyar állampolgár csak akkor lehet, ha a szervezet nemzetközi jellegű. Párt alapítója és tisztségviselője csak magyar állampolgár lehet. A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 5. §-a alapján rendezvényt csak magyar állampolgár, illetve magyarországi tartózkodási vagy letelepedési engedéllyel rendelkező nem magyar állampolgár szervezhet. A munkához való jog alkotmányi és törvényi szabályozását összhangba kell hozni az EK-ban alapszabadságnak számító munkaerő szabad áramlásával. Ezzel összefüggésben lásd TÓTH Judit: i.m. 304-320. o.

¹⁴⁶ A közszolgálatra vonatkozóan közösségi szabályozás nincsen. Sőt, az állami alkalmazás kivételnek számít a munkavállalás szabadsága alól (EKSz. 39. cikk (4) bekezdés). Az Európai Bíróság a Bizottság v. Belgium ügy (C-189/79, 1980 ECR 1473.) alapján állami alkalmazásnak tekinti azokat az álláshelyeket, amelyek a közjog által felhatalmazottan a közhatalom közvetlen vagy közvetett gyakorlásával járnak, és olyan kötelezettséggel ruházzák fel az álláshely betöltőjét, amely az állam vagy más közület általános érdekének védelmezéséhez szükséges. Ezek az álláshelyek olyan speciális függőségi viszonyt követelnek az állam és az alkalmazott között, olyan kölcsönös jogokkal és kötelezésekkel járnak, amelyek az állampolgársággal függenek össze. A Bizottság szerint ilyen kivételt jelentenek a fegyveres erők, a rendőrség, a bírói szervek és adóhatóságok olyan státusai, amelyek betöltése közhatalom-gyakorlással jár. Védhetők olyan álláshelyek is, amelyek betöltői jogalkotási feladatot vagy jogérvényesítést végeznek (pl. ellenőr, éjjeliőr). Nem tartoznak e körbe: oktatás, ápolás, nem katonai célú kutatás. A Bíróság esetjoga alapján nem zárhatók ki más tagállamok állampolgárai az alábbi állások betöltéséből: közkórházi ápoló, középiskolai tanár, postai, távközlési, belföldi közlekedési szolgáltatónál álláshely stb. A közszolgálat fogalma az EU-ban tehát megszorítva értelmezendő.

¹⁴⁷ DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán: A közigazgatást és annak személyi állományát érintő harmonizációs törekvések iránya, illetve követelményei az Európai Unióban a jogalkotás és a bírói ítékezés tükrében I. Magyar Közigazgatás 2000/1. szám 7. o.

¹⁴⁸ EKSz 43–49. cikkek (ex 52–59. cikkek) a letelepedési jogról és a szolgáltatásokról, 28. cikk (ex 30. cikk)

szereplők és az uniós polgárok is igénybe vették a közösségi szervek, sőt a tagállamok¹⁴⁹ korlátozó aktusaival szemben. A magyar Alkotmányban biztosított *gazdasági és szociális alapjogok értelmezésénél*, a részletes törvényi szabályok módosításánál az Unió gazdasági-szociális dimenzióját is szem előtt kell tehát tartani. Különösen fontos – és korszerűsítésre szoruló – szabályozási terület a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség, többek között az egyenlő munkáért egyenlő bér és az egyenlő bánásmód tekintetében¹⁵⁰, továbbá a fogatékos személyek jogai és a szociális párbeszéd helyzete.¹⁵¹

Összegzésként az alábbi megállapítások tehetők. Szükséges lenne az Alkotmány alapjogi rendelkezései, illetve az *európai emberi jogvédelmi rendszer* normái közötti még tökéletesebb *összhang* megteremtésére törekedni.¹⁵² E jogvédelmi rendszer kiemelkedő alkotóelemére, az Emberi Jogok Európai Egyezményére „támaszkodik” az uniós alapjogvédelem¹⁵³ a tagállami tradíciók mellett, és a saját alapjogi charta primer jogba (alkotmányos szerződésbe) emelése esetén sem válik majd el az európai jogvédelem két szintje, sőt nemzetek feletti integráció prognosztizálható, mivel konkrét javaslatok foglalkoznak az Unió EJEE-hez történő csatlakozásával. Erre tekintettel már a magyar EU-csatlakozást megelőző alkotmánymódosítási koncepciót indokolt lett volna kiterjeszteni az alapjogi fejezet reformjára is. Az alkotmányi szabályozás reformja nem jelenti a nemzetközi egyezményben foglaltak szó szerinti átvételét¹⁵⁴, azonban *egyes alapjogok esetében* feltétlenül indokolt lenne korszerűbb, részletesebb, *egzakt szabályok* alkotása, amelyek úgy állapítják meg a lényeges tartalmat, hogy abból kiolvashatóak a korlátozás feltételei, módozatai, arányai.¹⁵⁵ Az alapjogokra vonatkozó általános szabályokat bővíteni kellene a *korlátozás* esetköreivel és az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakult korlátozási tesztekől adódó követelményekkel. A hatékonyabb alapjogi bírászkodás és jogvédelem érdekében indokolt lenne a rendes *bírósági* és az *alkotmánybírósági védelmet összekapcsolni*, mind az alkotmányjogi panasz eszközeivel, mind az alapjogi tárgyú jogegységi határozatok kontrolljának bevezetésével¹⁵⁶. Mindez az Unióban lényegesnek tűnő magyar alapjogvédelmi standard stabilizálásához járulna hozzá.

a mennyiségi korlátozások tilalmáról.

¹⁴⁹ Lásd például C-212/97 előzetes határozat a Centros Ltd és az Erhvervs- og Selskabsstyrelsen ügyben. Európai Bírósági Ítéletek 2003/1. szám 15-18. o.

¹⁵⁰ A kapcsolódó gazdag esetjog elemzését és a primer jogi fejlődést lásd: GYULAVÁRI Tamás – KÖNCZEI György: Európai szociális jog. Osiris Kiadó, Budapest 2000. 135-152. o.

¹⁵¹ WELLER: i.m. 323. o.

¹⁵² A vonatkozó gazdag szakirodalomból lásd pl. például BLUTMAN László: Az alkotmányos és európai alapjogok viszonya. In: EU-csatlakozás és alkotmányozás (szerk. Bodnár László) SZTE ÁJTK Nemzetközi Jogi Tanszék, Szeged 2001. 13-66. o. és Alapjogok és alkotmányozás (szerk. ÁDÁM Antal) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest 1996.

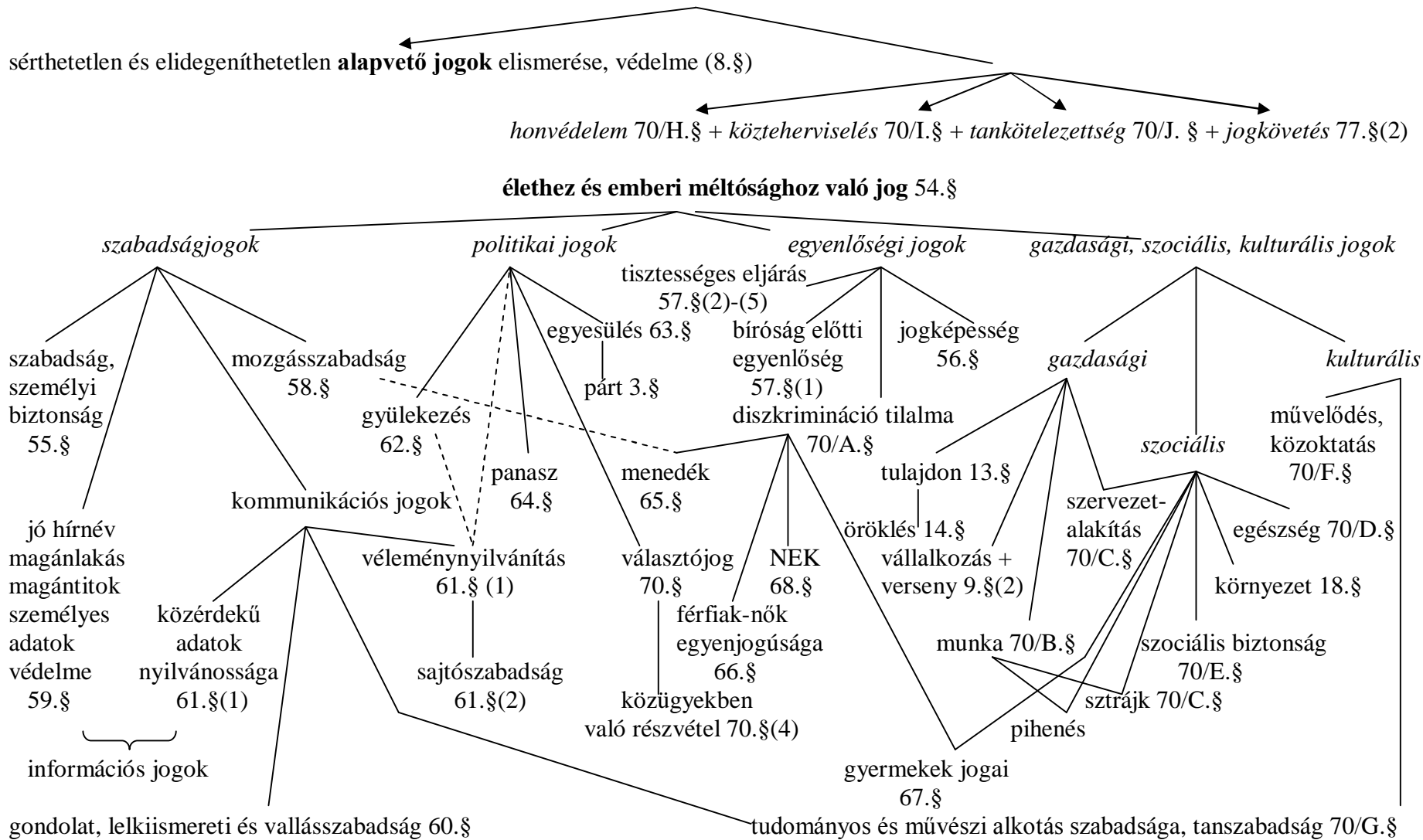
¹⁵³ EUSz 6. cikk (2) bek.

¹⁵⁴ BLUTMAN: i.m. 23-24. o. – felhívja a figyelmet arra, hogy ez egyrészt nem indokolt, másrészt bizonyos esetekben hátrányos is lehet.

¹⁵⁵ ÁDÁM: i.m. 54-56. o.

¹⁵⁶ TILK Péter: A jogegységi határozatok alkotmánybírósági felülvizsgálatának lehetőségéről. Magyar Jog 2001/10. szám 588. o.

4. számú ábra
Az alapvető jogok és kötelesek rendszere az Alkotmányban



VII. FEJEZET

A KORMÁNYZATI RENDSZER HATALMI SÚLYPONT-VÁLTOZÁSAI

A magyar parlamentáris kormányzati rendszer jellegét az uniós csatlakozás alapvetően nem változtatja meg, a „hatalmi négyszög” egyes szereplőinek egymáshoz való viszonyát azonban befolyásolja az integrációs szervezetben való tagság. Így különösen érdemes kitérni az Országgyűlés és a Kormány egymáshoz való viszonyára, illetve az Alkotmánybíróságot érintő újszerű kihívásokra. Az előbbi problémakört az alkotmányozó felismerte. A 2002 decemberi alkotmánymódosítás következtében új szabályozási feladatként állt elő, hogy a parlament és a kormány integrációs ügyekben való együttműködését külön, minősített többséggel elfogadott törvény rendezze. A törvény elfogadása a parlament 2004. évi tavaszi ülészakán várható. Az utóbbi – alkotmányvédelmi szempontból semmiképp nem elhanyagolható – kérdés a jogalkotókban fel sem merült.

Az értekezés e fejezetében az Országgyűlés, a Kormány és az Alkotmánybíróság integrációban betöltendő / betölthető szerepkörének vizsgálatára kerül tehát sor, amelynek során alapvetően a komparatív módszer és a *de lege ferenda* szemlélet érvényesül. A tagállami tapasztalatok, helyzet és gyakorlat bemutatásának és elemzésének tapasztalatait hasznosítva alakítható ki hazánkban az adekvát szabályozás a kormányzati rendszer e meghatározó tényezői esetében.

A) A nemzeti parlamentek integrációs szerepe

I. A nemzeti parlamentek (és kormányok) szerepe az EU oldaláról

Az integráció konszenzusos demokráciájának kialakításában *fontos szerepet játszanak a tagállamok parlamentjei*, ez azonban az Unió primer jogában, az Alapító Szerződésekben viszonylag későn került elismerésre. Az integráció története folyamán a nemzeti parlamentek meglehetősen háttérbe szorultak mind a döntéshozatalba való közvetlen bekapcsolódás, mind a közösségi politika alakítása szempontjából. E helyzetben változást a demokratikus deficit problémájának előtérbe kerülése, és az ehhez szorosan kapcsolódó, több lábon álló ellenőrzési rendszer kiépítése iránti igény integrációs szinten történő felmerülése hozott. Az 1990-es években a nemzeti parlamentek bevonása a közösségi és uniós döntéshozatali mechanizmusba egyre népszerűbb törekvéssé vált. Jelenleg már az integráció Alapító Szerződéseiben – nyilatkozáti és jegyzőkönyvi formában – is kifejezésre jut a nemzeti parlamentek bevonásának szükségessége a döntéshozatali és ellenőrzési folyamatokba. A 2001-ben létrehozott Alkotmányozó Gyűlés keretében önálló munkacsoport létesült abból a célból, hogy az erre vonatkozó intézményi megoldásokra javaslatot tegyen.¹

¹ A megoldási alternatívák kidolgozásához támpontot jelenthetnek azok az elképzelések és együttműködési mechanizmusok, amelyek a nemzeti parlamentek integrációs ügyekbe való közvetlen bekapcsolódása érdekében körvonalazódtak az integráció története során. Az életképesnek tűnő kezdeményezések közül kiemelhető a Parlamentek Konferenciája („Assises”), amely a törvényhozási hálózat elméletén alapul, illetve az Európai Szenátus gondolata, amely szerint a közvetlenül legitimált EP alkotná a képviselőházat, a tagállami parlamentek küldötteiből álló kamara pedig felsőházként funkcionálna. Működő intézmény az Európai Ügyek Bizottságainak Konferenciája (COSAC), továbbá az EP és a tagállami parlamentek elnökeinek kapcsolattartási fóruma, az Elnökök Konferenciája. Bővebben lásd FELFÖLDI Enikő: Az európai integráció magyar Országgyűlést érintő alkotmányos vonatkozásairól. In: EU-csatlakozás és alkotmányozás

1. A nemzeti parlamentek a primer jogban

A Római Szerződés (1957) eredeti változatában önálló, független közösségi jogalkotói folyamatot alakított ki, amelyben a tagállami törvényhozások véleményét nem kellett kikérni. A nemzeti parlament csak abba szólhatott bele, hogy a közösségi irányelveket hogyan ültessék át a belső jogba és a gyakorlatba, de nem akadályozhatta azok megvalósítását. Az Egységes Európai Akta (1986) a minősített többségi döntéshozatal bevezetésével tovább csökkentette a tagállami parlamentek befolyását, mivel ettől kezdve még a miniszter tárgyalási mandátumának meghatározása sem jelentette azt, hogy ezzel ellentétes döntés ne születhetne a Tanácsban.²

A Maastrichti Szerződés (1992) új helyzetet teremtett a közösségi és a nemzeti intézmények hatáskörét illetően. Ez megnyilvánult egyfelől a szubszidiaritás elvének elismerésében, másfelől a szerződéshez csatolt 13. számú nyilatkozatban, amely kimondta, hogy a kormányok támogatják a tagállami parlamenteket az integrációs ügyekben való részvétel terén. Megjegyzendő, hogy a Szerződést előkészítő kormányközi konferencia előtt Reflexiós Csoportot hoztak létre a nemzeti parlamentek bevonása céljából, amely felmérte az igényeiket. Az Amszterdami Szerződés (1997) pedig már külön jegyzőkönyvet tartalmaz a nemzeti parlamentek szerepéről, amely szerint a Bizottság saját dokumentumait közvetlenül küldi meg a tagállami törvényhozó testületeknek, továbbá köteles a jogalkotási javaslatokat kellő időben eljuttatni a Tanácshoz, hogy a kormányok egyeztessék azokat a nemzeti parlamentekkel. Ezen túlmenően a jegyzőkönyv második része fontos megállapításokat tartalmaz az Európai Ügyek Bizottságainak Konferenciájával, a COSAC-kal kapcsolatban.³

2. Az Európai Konvent javaslatai a tagállami parlamentek szerepéről

Az Alkotmányozó Gyűlés 2003 február 27-én tette közzé a nemzeti parlamentek Európai Unióban betöltött szerepéről szóló, az Alkotmányszerződéshez jegyzőkönyv formájában csatolandó dokumentum tervezetét.⁴ Ez utal a Laekeni Nyilatkozatra, amely kijelentette, hogy az EU az általa teremtett demokratikus értékekből, a számára kijelölt célokból, az általa birtokolt hatáskörökből és eszközökből származtatja legitimitását, de az Európa-projekt legitimitásához nélkülözhetetlenek a demokratikus, átlátható és hatékony intézmények is. Ez nem utolsósorban a nemzeti parlamentek szerepvállalásán múlik, amelynek felülvizsgálatára vonatkozó szükségletet a Nizzai Szerződéshez csatolt nyilatkozat is kiemeli.

A Konvent IV. Munkacsoportja⁵ erre tekintettel *három fő vizsgálati irányt* rögzített: 1) a parlamentek szerepét a kormányok ellenőrzésében, 2) a parlamentek szerepét a

(szerk. Bodnár László) SZTE ÁJTK Nemzetközi Jogi Tanszék, Szeged 2001. 80-82. o., LACZKÓNÉ TUKA Ágnes: Az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek viszonya. In: Hatalommegosztás és együttműködés az Európai Unióban és Magyarországon. MTN Konferenciakötet PTE 2003. 12-15. o., CSERNY Ákos: A nemzeti parlamentek és az európai integráció. Magyar Közigazgatás 1999/3. szám 129. o.

² Philip NORTON: National Parliaments in Western Europe. In: National Parliaments as Cornerstones of European Integration (ed. E. Smith) Kluwer Law International, London – The Hague – Boston 1996. 22-25. o.

³ Vö. Francesco MAIANI: Role of National Parliaments in EU Legislative Procedures – Reform Perspectives. In: Perspectives of the Nice Treaty and the IGC in 2004. European Constitutional Law Network-Series. Vol. 1. 2001. 95. o.

⁴ CONV 579/03

⁵ A munkacsoport eredményeit és a reformhoz vezető utat elemzi Anna VERGES BAUSILI: Rethinking the Methods of Dividing and Exercising Powers in the EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments. Jean Monnet Working Papers 9/02. New York 2002. 11-16. o.

szubszidiaritás elvének érvényesüléséhez kapcsolódó monitoring-rendszerben, és 3) az interparlamentáris mechanizmusok és kapcsolatok funkcióját. Számos ajánlás érkezett arra vonatkozóan, hogy az Unió intézményei milyen intézkedésekkel mozdíthatják elő a tagállami parlamentek saját kormányuk feletti, uniós ügyekkel kapcsolatos vizsgálati-ellenőrző tevékenységét. Ezek túlnyomó részben a nemzeti parlamentek informáltságához kapcsolódtak. A Konvent az eredményeket összegezve szükségesnek tartja az Amszterdami Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv módosítását, illetve kiegészítését a következők szerint.

- Az Európai Bizottság közvetlenül küldi meg jogalkotási javaslatait és konzultatív dokumentumait a nemzeti parlamenteknek, ugyanakkor, amikor azokat az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak is továbbítja.
- A Bizottság egyidejűleg küldi meg éves politikai stratégiáját, jogalkotási és munkaprogramját a nemzeti parlamenteknek, az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak.
- A Számvevőszék éves jelentését szintén egyidejűleg küldi meg az említetteknek.
- A Tanács üléseinek jegyzőkönyvét a nemzeti parlamentekhez (az Európai Parlamenthez) és a kormányokhoz egyidejűleg kell eljuttatni.

A szubszidiaritással kapcsolatos *monitoring-rendszer* (early warning system) és a bírói kontroll lényege a tagállami parlamentek szempontjából a következő.

A nemzeti parlamentek megvizsgálják az Európai Bizottság jogszabály-tervezeteit a szubszidiaritás kritériumai szempontjából. Ha nem látják szükségét az Unió intézkedésének, hat héten belül élhetnek előzetes figyelmeztetési jogukkal, amelynek keretében indokolt véleményben tájékoztatják az európai intézményeket, hogy miben áll a szubszidiaritás alapelveinek megsértése. Minden egyes tagállami parlament önállóan gyakorolhatja az előzetes figyelmeztetést, és – föderatív államokban / kétkamarás rendszerekben – felelős a nemzeti alkotmányjog szabályai szerint konzultációs rendszert kialakítani a második házzal, illetve a törvényhozó hatalommal rendelkező regionális parlamentekkel. Az Európai Bizottság a parlamentek (parlamentari kamarák) súlyozott szavazatainak 1/3-t jelentő előzetes figyelmeztetés esetén köteles megfontolni és felülvizsgálni javaslatát. A szubszidiaritás elvének érvényesülését ex post vizsgálja az Európai Bíróság, erre irányuló keresetet a tagállami parlamentek és a törvényhozó hatalommal rendelkező regionális parlamentek, illetve – konzultációs joga körébe tartozó jogszabályok esetében – a Régiók Bizottsága is benyújthat. A keresetindítás független attól, hogy a tagállami parlament élt-e előzetes figyelmeztetési jogával.⁶

3. Az EK / EU Alapító Szerződésai és a Jegyzőkönyvek a tagállami kormányok szerepéről

A nemzeti parlamentek helyzetének meghatározásához érdemes áttekinteni a primer jog kormányokkal kapcsolatos rendelkezéseit is. Az Alapító Szerződések vizsgálata alapján megállapítható, hogy azok *ritkán utalnak kifejezetten a tagállami kormányokra*, mivel feladatot általában a tagállamok számára állapítanak meg. A nemzetek feletti EK-ban az intézmények számára megállapított feladatok áttételesen határozzák meg a tagállami kormányok felelősségét. Az inkább kormányközi mechanizmusú EU-ban gyakoribb az utalás a tagállamok kötelességeire. Adott feladat ellátásához, politika meghatározásához kapcsolódó felelősséget az a nemzeti hatóság viseli, amelyik a tagállam saját alkotmányos

⁶ Lásd az ASZT Jegyzőkönyvét a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról.

szabályai szerint a feladat ellátására köteles. Ha a tagállam a szerződésből fakadó kötelezettségeit megszegi, a Bizottság vagy másik tagállam a Bírósághoz fordulhat.⁷

A tagállami kormányokat (is) közvetlenül érintő, és integrációs felelősségüket megalapozó főbb rendelkezések az alábbiak.

1) EKSz. 10. cikke – az „intézményi együttműködés” vagy a „közösségi hűség” elve – a tagállamok számára előírja a közösségi jog végrehajtásának köteleességét, amelynek kiemelkedő címzettjei a nemzeti végrehajtó hatalom letéteményesei.⁸

2) A tagállami kormányok a Tanácsban képviselik a tagállami érdekeket.⁹ Ahol tehát a Szerződés a Tanács számára feladatot, hatáskört állapít meg, az a tagállami kormányok számára is integrációs feladat-meghatározást jelent.¹⁰

3) Az Európai Uniót Alapító Szerződés 11. cikk (2) bekezdése előírja a tagállami lojalitást és a kölcsönös szolidaritást a Közös Kül- és Biztonságpolitika tekintetében.

4) Az EUSz. 34. cikk (1) bekezdése szerint a tagállamok a Tanács keretein belül tájékoztatják egymást és konzultálnak a Rendőrségi és Igazságügyi együttműködés körében.

5) Az EUSz. 48. cikk kimondja, hogy bármely tagállam kormánya vagy a Bizottság tervezetet terjeszthet elő az alapító szerződések felülvizsgálata céljából – a Tanács hívja össze a tagállami kormányok képviselőiből álló konferenciát a szerződésmódosítás egyetértésben történő meghozatala céljából. Ebből következik, hogy az „alkotmányozó hatalom” a tagállami kormányoké.

6) Végül ismét megemlíthető a 13. számú Maastrichti Nyilatkozat, amely szerint a tagállami kormányok ügyelnek arra, hogy a Bizottság jogalkotási javaslatát a nemzeti parlamentekhez eljuttassák.

Ezek a szerződési rendelkezések viszonyítási pontot jelentenek a parlamenti kontroll irányára és terjedelme szempontjából is.

II. A nemzeti parlamentek szerepvállalása tagállami nézőpontból

A tagállami parlamentek klasszikus feladatai közül kiemelkedő a törvényalkotás és a végrehajtó hatalom ellenőrzése. Mindkét feladat különös hangsúlyt kap az integráció fényében: egyfelől állami jogosítványok kerülnek át a nemzetek feletti intézmények

⁷ EKSz. 226-227. cikk

⁸ A tagállamok minden megfelelő általános és egyedi intézkedést meghoznak annak érdekében, hogy biztosítsák azon kötelezettségek teljesítését, amelyek a jelen Szerződésből fakadnak, vagy amelyeket közösségi intézmények tevékenységei eredményeznek. A tagállamok megkönnyítik a Közösség feladatainak teljesítését. A tagállamok minden olyan intézkedéstől tartózkodnak, amelyek a jelen Szerződésben előírt célok megvalósítását veszélyeztetik.

⁹ Az EKSz. 203. cikke szerint a Tanács minden tagállam egy miniszteri szintű képviselőjéből áll, aki jogosult tagállami kormánya nevében kötelezettséget vállalni.

¹⁰ A kormányokra közvetlenül utaló további szabályok: A Tanács az Ügyrendjében határozza meg azokat a feltételeket, amelyek fennállása esetén a nyilvánosság a Tanács dokumentumaihoz hozzáférhet (EKSz. 207. cikk (3) bekezdés). Az állam- illetve kormányfői szinten összeülő Tanács minősített többséggel jelöli azt a személyt, akit a Bizottság elnökének szándékoznak kinevezni. A jelölést az Európai Parlament hagyja jóvá. A Tanács – minősített többségű döntésével, a jelölt elnökkel egyetértésben – elfogadja azon személyek nevét tartalmazó – minden tagállam jelölésének megfelelően összeállított – listát, akiket a Bizottság tagjainak szándékoznak kinevezni (EKSz. 214. cikk (2) bekezdés). A bírákat a tagállamok kormányai közös egyetértésben, 6 évre nevezik ki (EKSz. 223. cikk). A Tanács – a Bizottság javaslatára és az Európai Parlamenttel való konzultáció után – egyhangúsággal meghozza a Közösség saját forrásainak rendszerére vonatkozó rendelkezéseket, amelyeket a tagállamoknak – alkotmányos szabályaiknak megfelelő – elfogadásra javasol (EKSz. 269. cikk). A tagállamok együttműködnek a Bizottsággal annak érdekében, hogy a fedezetek a „gondos pénzügyi gazdálkodás” elvének megfelelően kerüljenek felhasználásra (EKSz. 274. cikk).

hatáskörébe, másfelől a polgárok mindennapjait érintő kérdésekben csökken a nemzeti döntéshozatal mozgástere. Az uniós tagországok ezért rendszeres erőfeszítéseket tesznek az integráció mélyítése és a nemzeti érdekek érvényesítése közötti egyensúly biztosítására.

A tagállami parlamentek a közösségi politikában való közvetett részvételük súlya alapján eltérőek, jelentős különbségek vannak közöttük. Ezeket értékelve három csoportba sorolhatók.¹¹ A közösségi politikát *alakító* törvényhozások a végrehajtó hatalom, vagyis a kormány által javasolt közösségi politikát módosíthatják, elvethetik, és helyette saját álláspontot alakíthatnak ki, amelytől a kormány képviselői az európai intézményekben közreműködve nem térhetnek el. Ilyen például a dán és a brit törvényhozó testületre vonatkozó szabályozás. A közösségi politikát *befolyásoló* törvényhozások módosíthatják, elvethetik a kormány integrációs ügyekben kialakított politikáját, de nem alakítanak ki a kormánytagokat kötelező saját állásfoglalást, hanem integrációs ügyekben megelőző jellegű parlamenti kontrollt gyakorolnak. Ilyen modellt követ a francia és az osztrák szabályozás. Végül megemlíthetők a közösségi ügyekre *csekély*, vagy *semmilyen hatással* nem rendelkező törvényhozások, amelyek a kormány politikáját nem módosíthatják, nem utasíthatják el, és nem pótolhatják azt saját elképzeléseikkel. Ebbe a körbe tartoznak például a spanyol, az ír és az olasz törvényhozó testületek.

Az intézményi oldalt vizsgálva megállapítható, hogy az európai integráció *tagállami koordinációja* a centralizált vagy a decentralizált modell valamelyik változatának alkalmazásával működik. Az előbbi esetben az integrációs ügyek a miniszterelnök irányítása alá tartoznak, aki a miniszterelnöki *hivatalon keresztül integrációs csúciszerv* útján fogja össze azokat, míg az utóbbi esetben a minisztériumok és a miniszterek nagyfokú függetlenséggel és önálló felelősséggel irányítják a hatáskörüket érintő integrációs feladatok megoldását.¹²

A feladatok oldaláról szemlélve a kérdést, kimutatható, hogy a nemzeti törvényhozások négyféle szerepet töltenek be az integrációban: 1) legitimálják az adott ország tagságát¹³, 2) meghozzák az alapító szerződésekből származó döntéseket, 3) kivitelezik a törvényi jogharmonizációt, valamint 4) ex ante vagy ex post ellenőrzési módszerrel figyelemmel kísérik a kormány integrációs politikájának alakulását.¹⁴ Természetesen figyelembe kell venni azt, hogy az integrációs feladatokban való parlamenti szerepvállalás tagállamonként eltérő a társadalmi, gazdasági, politikai és kulturális adottságok függvényében. Bizonyos jelenségek mentén azonban mégis csoportosíthatók a nemzeti parlamentek az integrációs feladatellátás tekintetében; ilyen például a törvényhozás befolyásának mértéke a kormány munkájára, az integrációs ügyek kezelésére választott szervezeti megoldás, illetve a tagállami parlamenti testületek vizsgálódási köre. A nemzeti parlamentek részvételi

¹¹ Vö. FELFÖLDI: i.m. 90-106. o., NORTON: A nemzeti parlament alkalmazkodása az integrációhoz. Európai Szemle 1998/1. szám 22. o., CSERNY: i.m. 131. o.

¹² FELFÖLDI: i.m. 72-73. o.

¹³ Az integrációs folyamat demokratikus jellegéhez elengedhetetlen a nemzeti parlamentek szerepvállalása, amely összhangban áll a tagállami alkotmányokban kifejezett demokrácia elvével. TOMUSCHAT: Die Europäische Union unter der Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts. EuGRZ 1993. Dezember Heft 20-21. 493. o.

¹⁴ A Tanács demokratikus kontrollja ténylegesen a tagállami parlamenteken keresztül valósul meg, amelyek alkotmányos feladata a kormányok ellenőrzése. Vö. Ingolf PERNICE: The Role of National Parliaments in the European Union. In: Perspectives of the Nice Treaty and the IGC in 2004. European Constitutional Law Network-Series. Vol. 1. 2001. 73-74. o.

lehetőségei attól függően is differenciálódnak, hogy adott ügy a közösségi döntéshozatal melyik szintjén jelenik meg.¹⁵

Az egyes tagállamok *parlamentari ellenőrzési rendszereinek* összevetése alapján az integrációs kontroll főbb sajátosságai az alábbiakban foglalhatók össze. A törvényhozó testületek integrációs szerepének jogi szabályozása kifejezésre juthat az alkotmányban, parlamenti törvényben, illetve megjelenhet az ügyrendben. A parlamenti integrációs testület státusa szerint lehet parlamenti állandó bizottság, kétkamarás rendszerekben közös bizottság, kiemelt helyzetű különbizottság, valamint – mindössze két tagállamban – az általánosnál kevesebb hatáskörrel rendelkező testület. A kormány feletti kontroll folyamata több szakaszra tagolható. A parlament mindenek előtt tájékozódik az integrációs ügyekről, amely történhet a kormány jogszabályon alapuló tájékoztatási kötelezettsége körében, de a képviseleti szerv kiépíthet önálló információs csatornákat is. A kormány az integrációval kapcsolatos dokumentumokat kellő időben, általában magyarázattal ellátva juttatja el a parlamenthez. A törvényhozó testület állásfoglalásai tagállamonként eltérő mértékben kötik a kormányt, ennek legszigorúbb modellje a kötött mandátum: a kormány képviselője a parlamenti integrációs testület felhatalmazása alapján jár el Brüsszelben. A parlamenti állásfoglalások sorsának figyelemmel kísérése parlamenti fenntartások, konzultáció, illetve vizsgálat útján valósulhat meg. A parlamenti ellenőrzési rendszer keretébe tartoznak az integrációs testületek hatásköri és működési kérdései, kapcsolatai a többi parlamenti bizottsággal, valamint a plenáris ülés és a parlamenti hivatal integrációs ügyekben betöltött szerepe, végül az Unió szerveivel és a többi tagállammal való kapcsolattartás is, amely egyre inkább pártokon keresztül valósul meg, háttérbe szorítva a kettős mandátum jelenségét.¹⁶

A tagállami *kormány* integrációs felelősségének közösségi és belső jogi vonatkozásai az alábbiakban foglalhatók össze. A tagállami kormánynak az integrációs szervezet irányában fennálló felelőssége egyrészt számon kérhető az Unió/Közösség szintjén (elsősorban a Bizottság érvényesíti, de az EUSz. 7. cikkely alapján a Tanács is, ha valamelyik tagállam súlyosan megsérti a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság alapelveit.)

A tagállami kormány integrációs feladataival kapcsolatos felelősséget a tagállamban a parlament érvényesíti. Az integrációs felelősségről, a kormánynak a parlamenttel szemben fennálló tájékoztatási kötelezettségéről rendelkezhet az alkotmány (Ausztria, Belgium, Franciaország, Németország) vagy külön törvény (Egyesült Királyság, Portugália, Olaszország, Hollandia), esetleg a parlamenti törvény (Finnország). A tagállami kormányok mint a végrehajtó hatalom letéteményesei felelősek a nemzetközi szerződések (azokat kihirdető törvények) végrehajtásáért is. A belső jog nem határozza meg külön a kormány – EU/EK közötti felelősségi viszonyt, ehelyett a kormány parlament iránti felelősségét bővíti az integrációs feladatokra vonatkozó szabályokkal.

¹⁵ FELFÖLDI: i.m. 85-90. o.

¹⁶ A parlamenti ellenőrzési rendszereket részletesen elemzi Felföldi Enikő. FELFÖLDI: i.m. 97-112. o. Az egyes tagállami modellekről lásd pl. National Parliaments as Cornerstones of European Integration (ed. E. Smith) Kluwer Law International, London – The Hague – Boston 1996. 39-123. o., Európai közjog és politika (szerk. KENDE T. – SZÜCS T.) Osiris Kiadó, Budapest 2002. 90-133. o., RAHÓI Zsuzsanna: A német törvényhozás szerepe az európai integrációban. Európai Szemle 1998/1. szám 59-69. o., JUHÁSZ László: A brit parlament és az Európai Unió. Európai Szemle 1998/1. szám 80-96. o., IGLÓI Gabriella: A dán parlament szerepe az Európa-politika alakításában. Európai Szemle 1998/1. szám 102-112. o., SÁRDI Péter: A finn parlament és az integrációs politika. Európai Szemle 1998/1. szám 116-127. o.

Megállapítható, hogy nincs egységes, általános érvényű és ideális megoldás a nemzeti parlamentek integrációs ügyekre vonatkozó ellenőrzési hatáskörével kapcsolatban. Ezt a tagállamoknak kell kialakítaniuk, tekintettel politikai berendezkedésükre, alkotmányos tradícióikra és a polgárok közreműködési igényeire, azonban figyelembe kell venniük azt is, hogy a közösségi / uniós politikát fokozottabban jellemzi a nemzeti parlamentek bevonásának szándéka.¹⁷ Az európai dimenzió a nemzeti parlamentek számára többlet-terhet jelent, mivel nem elegendő csupán a nemzeti érdekek és szükségletek definiálása és védelme, hanem – az európai funkciók ellátása érdekében – folyamatosan figyelemmel kell kísérniük a többi tagállam stratégiáját, illetve az európai szintű döntési folyamatokat. Ezek a kihívások valamennyi tagállami parlamenttől strukturális és szemléletbeli változtatást követelnek meg.¹⁸

B) Az Országgyűlés és a Kormány viszonya (a magyar szabályozás lehetséges modellje)

I. A szabályozási szint

Az Országgyűlés és a Kormány uniós csatlakozást követő viszonyára vonatkozó törvényi szabályozás kialakítása során kiindulópontként a hatályos szabályozási keretek szolgálhatnak, azonban meg kellene fontolni az irányadó alkotmányi és házsabályi rendelkezések *átfogó reformjának lehetőségét is*, figyelembe véve az alábbiakat:

- A jelenlegi alaptörvényi szabályozás vélhetően módosításra szorul, mivel rendelkezéseinek egy része túl általános.
- A Kormány – előterjesztések formájában manifesztálódó – szándékai arra utalnak, hogy nagyobb léptékű közjogi törvényalkotási reformfolyamat vette kezdetét (koncepció¹⁹ a jogalkotási törvényről, az alkotmánybírósról, a nemzetközi szerződések kötésére vonatkozó eljárásról stb.).
- Ebbe a mozgásfolyamatba bekapcsolható az Alkotmány még hatályba nem lépett utaló szabályainak (35/A. §) tartalmasabbá tétele, illetve esetlegesen az átfogó parlamenti törvény koncepciójának kimunkálása.

A javaslatok megfogalmazása előtt mindenképpen egyértelműen állást kell foglalni a tekintetben, hogy *mely kérdések milyen szintű szabályozásra* tartoznak. A parlament és a kormány viszonya *három jogforrási szinten* rendezhető: elsődlegesen és alapvetően az Alkotmányban, alaptörvényi felhatalmazás nyomán külön törvényben, az eljárási kérdések vonatkozásában pedig az ügyrendben.

1. Az *alkotmányi szabályozás* kiegészítésre szorul az integrációs ügyekben való együttműködés garanciális szabályainak meghatározásával. Ebbe a körbe az alábbi kérdések tartoznak:

¹⁷ Erre utal a „konvent-modell” ismétlődő alkalmazása is. Vö. Andreas MAURER: Less Bargaining – more Deliberation. The Convention Method for Enhancing EU Democracy. Internationale Politik und Gesellschaft. 2003/1. szám 177. o.

¹⁸ PERNICE: i.m. 79-80. o.

¹⁹ Lásd az Igazságügy-miniszter IM/KÖZJ/2003/KÖZIG/307. sz. előterjesztését a Kormány részére az Alkotmány módosításáról, továbbá a jogalkotásról, az Alkotmánybírósról, a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról, az Egyesült Nemzetek Diplomáciai Konferenciája által, a Nemzetközi Büntetőbíróság Rómában, 1998 július 17-én elfogadott Statútumának kihirdetéséről, valamint a Nemzetközi Büntetőbíróság Statútumának kihirdetésével összefüggésben egyes közjogi törvények módosításáról szóló törvényjavaslatról. Budapest, 2003 március.

- Ki kellene mondani, hogy mind az Országgyűlés, mind a Kormány együttesen felelős az integrációs ügyekért.²⁰
- A Kormány esetében szélesebb körű és részletesebb tájékoztatási kötelesség irandó elő (pl. politikai kérdésekben a saját álláspont vonatkozásában) az ésszerű határidő kikötésével.²¹
- Az országgyűlési képviselők hivatali összeférhetetlensége bővítendő az EP-képviselői megbízatás esetével.²²

2. Ilyen tárgyú alkotmányi rendelkezést követve *törvényben szükséges rendezni* a parlament és a kormány kapcsolattartásának, illetve az Országgyűlés kifelé ható, más szervek (személyek) irányába megnyilvánuló tevékenységét, ezen belül a speciális integrációs felelősség érvényesítésének szabályait. Közülük csak a fontosabbakat említve:

- A Kormány és az Országgyűlés közötti egyeztetés rendje nem csak a parlament tagjait kötelezi, tehát a Hárszabály nem megfelelő jogforrási szint. Az egyeztetés összetevői a Kormány tájékoztatási kötelezettsége, a kölcsönös informálás a politikai álláspontokról, illetve az utólagos kontroll.
- A tájékoztatási kötelezettség esetében – az EU Alkotmány szerződés jegyzőkönyvének tervezete szerint – számolni kell azzal, hogy az EU intézmények is kötelesek lesznek bizonyos dokumentumokat a nemzeti parlamentekhez közvetlenül megküldeni. A Kormány számára nyilván az ettől különböző anyagok megküldésének kötelességét is elő kell írni. Felmerülhet annak szabályozása, hogy az Országgyűlés módosíthatja-e a Kormány állásfoglalását, illetve a véleményeltérés milyen következménnyel jár.²³
- Az utólagos kontroll kiindulópontja a kormány és a miniszterek beszámolási kötelességének meghatározása, a bizottság(ok) előtti megjelenési kötelezettség előírása.
- Garanciális szempontból indokolt lenne az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága (a továbbiakban: EIÜB) státusát és kifelé irányuló jogosítványait, esetleges jogi hatást kiváltó döntési jogait nem taxatív módon törvénybe foglalni.
- A parlamenti állásfoglalás jogi jellege és kötelező ereje szintén törvényi szabályozást igényel. Megfontolandó, hogy az állásfoglalás bizonyos esetekben kötelezze a Kormányt, avagy meghatározott tárgykörökben az Országgyűlés állásfoglalása nélkül a Kormány nem tárgyalhat (ellenőrzési fenntartás²⁴). Rögzítendő, hogy a Kormány (haladéktalanul) köteles indokolni az eltérést a parlamenti állásfoglalástól.
- Végül a törvényi szabályok körébe vonható egyes hagyományos ellenőrzési eszközök speciális változatainak kialakítása, hatékonyabb / valós szankciókkal.

3. A *Hárszabályra tartozó* eljárési és belső szervezeti kérdések az integrációs ügyekkel kapcsolatban az alábbiak:

²⁰ Mint a német Szövetségi Alkotmánybíróság a Maasticht döntésben (12. 10. 93. BverfGE 89, 155.) rámutatott, a német szövetségi kormány és a parlament együttesen felelős az európai ügyekért, amely felelősség az Alaptörvény 23. cikkelyéből következik.

²¹ Vö. TÓTH Judit: Az európai integráció és az alkotmányozás kapcsolata. Európai Tükör 1998/1. szám 110. o.

²² Vö. TÓTH Judit: i.m. 111. o.

²³ KONDOROSI Ferenc: Az euroatlanti integráció hatása a közjogra. Magyar Közigazgatás 2003/1. szám 8. o.

²⁴ Lásd FELFÖLDI: i.m. 104. o.

- Az Országgyűlés integrációs feladatának hatékony ellátása érdekében a parlamenti integrációs testületet (az EIÜB-t) kötelezően megalakítandó állandó bizottsággá lehetne tenni.²⁵
- Megkülönböztetendő (1) az EK jogalkotásra (2) az EU politika kialakítására (3) a szubszidiaritás vizsgálatára vonatkozó eljárás. Mindhárom esetben intézményesíthető különleges eljárás.
- A szubszidiaritás vizsgálatával kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy az a nemzeti parlamentek által kollektíven érvényesíthető szankcióval jár. Ezért indokolt meghatározni a többi tagállam hasonló bizottságaival való konzultáció rendjét, vagyis ez nem maradna a hagyományos nemzetközi kapcsolatok között, amit egyébként a COSAC működése is indokol. Az előzetes jelzésen túl a parlament az Európai Bírósághoz is fordulhat (utólag), amelyre szintén ki lehet térni az ügyrendben.
- Az EIÜB befelé irányuló szerepének, koordinatív feladatkörének meghatározását is el kellene végezni.

II. Alkotmányi szabályozást igénylő kérdések

A 2002 decemberi alkotmánymódosítási folyamatban elengedhetetlen lett volna az Országgyűlés integrációs szerepére, és a Kormány kapcsolódó kötelességeire vonatkozó szabályok anyagi jogi meghatározása az alaptörvényben. Politikai megegyezés hiányában azonban csak az került rögzítésre, hogy a *Kormány képviseli* hazánkat az EU kormányzati részvétellel működő intézményeiben, *megküldi* az Országgyűlés részére az EU kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szereplő *javaslatokat*, és a *parlamenti szerepvállalás* részleteit *külön törvény* rendezi.²⁶

Az alkotmánymódosítás akkor lett volna alapos, ha tartalmazza a következőket. Indokolt lett volna az Országgyűlés feladatait bővíteni, például olyan módon, hogy *„az Országgyűlés tájékozódik az európai integrációval kapcsolatos feladatokról, és állást foglal a Magyar Köztársaság szempontjából kiemelkedő jelentőségű integrációs kérdésekben”*. E hatáskör gyakorlását a Kormány tájékoztatási kötelességének alkotmányi előírása garantálja, amelyet az alaptörvény ugyan részben rögzít, azonban nem hangsúlyozza, hogy a tájékoztatásnak *kellő időben* vagy *haladéktalanul* kell történnie, elmulasztása esetén pedig a Kormány *felelősséggel* tartozik a parlamentnek. Az Országgyűlés és a Kormány közötti egyeztetést alkotmányos kötelességként kell megállapítani, például úgy, hogy az *„Országgyűlés vagy annak hatáskörrel rendelkező bizottsága a [részére megküldött, és az európai intézmények döntéshozatali eljárásában napirenden szereplő] javaslatokkal kapcsolatos véleményéről tájékoztatja a Kormányt”*.

A parlamenti vélemény kötelező jellegének, a kötelező erő terjedelmének megállapítása is alkotmányi szabályozást igényelhet. Ebben az esetben a mulasztással, vagy az attól eltérően hozott, és belső jogforrásba foglalt kormánydöntés az Alkotmánybíróság előtt megtámadható. Az alkotmánybírói kontroll természetesen nem terjed ki a kapcsolódó közösségi/uniós szabályra. A hazai alkotmányozási tapasztalatok azonban arra utalnak, hogy a parlamenti állásfoglalás kötőerejének kérdése legfeljebb törvényben rendezhető. Ezért a lehetséges megoldások vizsgálatára alább kerül sor.

²⁵ Vö. CSERNY: i.m. 132. o.

²⁶ 2002. évi LXI. törvény 6. §

A kötőerő valamely fokát feltételezve azonban – alkotmányi garanciaként – a Kormány számára *teljes tájékoztatási kötelezettséget* kell előírni, vagyis a Kormány nem csupán az EU napirendjén szereplő javaslatokat küldi meg, hanem tájékoztatást ad az Unió intézményeinek döntéseiről, és az eljárásban általa képviselt álláspontról az Országgyűlés vagy bizottsága számára.

III. A törvényi szabályozás

1. A szabályozás terjedelme

Az átfogó közjogi reform keretében megfontolható lehet az Országgyűlés szervezetének, működésének szélesebb körű reformja, a vonatkozó jogi szabályozás továbbfejlesztése *egységes parlamenti törvény* megalkotásával. E nagyobb terjedelmű szabályozást indokolják egyrészt bizonyos *régóta megoldatlan kérdések*, másrészt *új kihívások* is. Az előbbihez tartozik, hogy az Országgyűlés több olyan kérdés szabályozását mellőzte, amelyek rendezése alkotmányos kötelessége lenne. Ide sorolhatók például a képviselőcsoportok helyzetének, jogainak egyértelművé tétele, a független képviselők helyzetének rendezése és a bizottsági helyek szabályozása.²⁷ A megoldatlan kérdések terhelik a parlamentet, állandó viták forrásai, a folyamatosan fennálló alkotmánysértő helyzet pedig csökkenti az Országgyűlés legitimitását. A közeljövőben feltétlenül rendezést igénylő újszerű problémák között említhető meg az Országgyűlés és a Kormány integrációs kapcsolatán kívül a vizsgálóbizottságok újraszabályozásának kérdése, a kisebbségi (ellenzéki jogok) garantálása, a mentelmi jog és a fegyelmezési jog továbbfejlesztésének kérdése is.²⁸

Míg a kodifikációt célszerűségi és hatékonysági szempontok támogatják, addig a szűkebb körű, „*integrációs-ügyi törvény*” megalkotása alaptörvényi kötelesség. Az Alkotmány 35/A. §-a meghatározza a törvényi szabályozás fő irányait, amelyek az Országgyűlés és a bizottságok ellenőrzési jogkörére, az Országgyűlés és a Kormány közötti egyeztetés rendjére, illetve a Kormány tájékoztatási kötelezettségére vonatkoznak. A törvényben tehát a parlamenti kontroll szabályai és az Országgyűlés integrációval kapcsolatos feladatai rögzítendőek.²⁹ Az integrációs ügyekkel összefüggő parlamenti ellenőrzés az adott téma függvényében politikai vagy szakmai kontroll, és a kialakítandó szabályozásban funkcionális szempontból az információs típusú mellett lehetővé kell tenni a korrigáló jellegű kontrollt is.³⁰

2. Az integrációs ügyekre vonatkozó törvényi szabályozás elemei

1) A Kormány tájékoztatási kötelezettsége

Az integrációs ügyekre vonatkozó parlamenti kontroll előkérdése a Kormány tájékoztatási kötelezettségének meghatározása. Az érdemi kontroll feltétele a megfelelően széleskörű

²⁷ 27/1998. (VI. 16.) és 4/1999. (III. 31.) AB határozatok

²⁸ PETRÉTEI József – TILK Péter: A parlamenti vizsgálóbizottságok a magyar kormányzati rendszerben de lege lata és de lege ferenda. Magyar Jog 2001/7. szám 385. és köv. o., PETRÉTEI József – DRINÓCZI Tímea: A képviselői mentelmi jogról de lege ferenda. Jogtudományi Közlöny 2002/6. szám 257. és köv. o.

²⁹ Az alább bemutatásra kerülő tartalmi kérdések tekintetében a tanulmány olyan aktuális parlamenti vita- és munkaanyagokra is támaszkodott, amelyek előrevetítik a szabályozási irányt.

³⁰ Bővebben lásd PETRÉTEI József: A parlamenti kontroll sajátosságairól. In: Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára. (Szerk. Bragyova András) Bíbor Kiadó, Miskolc 2003. 345-347. o.

tájékoztatás, amely azonban nem kizárólagos forrása a parlamenti információszerzésnek. A Kormány által nyújtott tájékoztatás mellett az Országgyűlésnek ki kell építenie önálló kapcsolatrendszerét a tájékozódás érdekében.³¹

a) A *tájékoztatás köre* vonatkozásában az alábbiakat kell fontolóra venni. Mivel az Unió 2004. évi kormányközi konferenciáján az európai döntéshozatali eljárás reformja is elfogadásra kerül, a konkrét hazai szabályozást ennek figyelembe vételével kell kialakítani. Az európai intézmények által a nemzeti parlamentekhez közvetlenül megküldött döntési javaslatok és programok esetében a Kormány számára a saját álláspont továbbításának kötelezettségét kell előírni, megfelelő határidővel és a felelős megjelölésével. A tájékoztatás kötelezettje attól függően a miniszterelnök vagy a miniszter, hogy a szóban forgó uniós/közösségi javaslat melyik „pillérben” és melyik integrációs döntési szinten formálódik. (Pl. az Európai Tanács programja esetében célszerű a miniszterelnököt kötelezni a tájékoztatásra.) Ha olyan dokumentumról, javaslatról van szó, amelynek megküldése egyik európai intézménynek sem feladata, de az Országgyűlés feladatainak ellátását és döntési kompetenciáját érinti, akkor a Kormány kötelezhető mind a dokumentum, mind a saját álláspont közlésére. Kerülendő a tájékoztatási kötelezettség körében megjelölt anyagokat csupán a közösségi jogalkotási javaslatokra szűkíteni, ehelyett nevesíteni kell valamennyi, jelenleg még második és harmadik „pilléresnek” számító, illetve politikai döntési és programjavaslatot, annak ellenére, hogy más parlamenti vizsgálati eljárás vonatkozik a jogalkotási és a politikai tartalmú anyagokra.

b) A tájékoztatás *határideje* összhangba hozandó az európai szabályozással. A dokumentumok vonatkozásában a Kormány számára is ugyanazt a határidőt kell előírni, amely az integrációs intézmények esetében irányadó. A saját álláspont megküldésének határideje a parlamenti szelektálásnak megfelelően ettől eltérhet, felesleges ugyanis olyan anyagokhoz is kormányálláspontot csatolni, amelyeket a parlament nem kíván megvizsgálni. A szelektáció kérdése a parlamenti állásfoglalás kialakításának tartalmi eleme, ezért ennek szervezeti kérdései ahhoz kapcsolódóan szabályozandók. A Kormány tájékoztatási kötelezettsége körében azonban rögzíteni kell, hogy a saját álláspont közlésére a parlament igényétől számított 10 napon belül kerül sor, illetve megjelölhetők olyan dokumentumok (pl. ha törvényhozási tárgykört érintenek), amelyekhez automatikusan, külön parlamenti igény nélkül is csatolandó kormányálláspont vagy a minisztérium által készített tárgyilagosabb előzetes értékelés. (Elképzelhető olyan megoldás is, hogy minden anyaghoz járul előzetes értékelés, kormányálláspont viszont csak a parlament igénye szerint. Ez azonban a minisztériumok munkaterhét sok esetben feleslegesen növelné, illetve hasznosabb lehet, ha a parlament maga szelektál, anélkül, hogy ebben a központi államigazgatás – legyen bármely objektív! – előzetes értékelése befolyásolná.)

c) A törvényben keretjelleggel szabályozni szükséges, hogy a különböző dokumentumok vonatkozásában a kormányálláspont *elkészítéséért* mely kormánytag, vagy -szerv felelős, illetve melyik szerv gondoskodik azok *továbbításáról*. A transzparencia érdekében szerencsés megoldás lenne, ha az álláspont megküldésére egyetlen szerv lenne köteles, pl. a Miniszterelnöki Hivatal élén álló miniszter vagy az igazságügyi miniszter. Rögzítendő továbbá, hogy a parlament mely szervei kapják meg a dokumentumokat, illetve az álláspontot. Célszerű, ha az anyagokat a Kormány a Házelnöknek és az integrációs állandó bizottságnak (EIÜB) küldi meg. A tájékoztatási szakaszban célszerű az írásbeliségre

³¹ Vö. KONDOROSI: i.m. 8-9. o.

szorítkozni, a szóbeli vélemény-, illetve beszámoló-kérés az ex ante és az ex post parlamenti kontroll eszköze.

2) A parlamenti állásfoglalás

A parlamenti állásfoglalások szempontjából különböztetni kell a jogalkotási, a politikai és a szubszidiaritási állásfoglalás között. Az utóbbi *címzettjei* az uniós intézmények, míg az előbbi két esetben az állásfoglalás a Kormányra vonatkozik. Az állásfoglalást minden esetben tartalmilag befolyásolja a rendelkezésre álló dokumentumok, döntési javaslatok szelektálása, a szűrőmechanizmus azonban a parlament belső ügyeként a Hárszabályban rendezendő. A válogatást követően a Kormányálláspont igénylésének a rendje, a Kormány eljárásának határideje, az álláspont főbb tartalmi összetevői azonban a törvényben szabályozandók.

a) Az integrációs ügyekben alkotott parlamenti állásfoglalás sajátossága az lenne, hogy annak *kialakítására és elfogadására* az Országgyűlés nevében parlamenti állandó bizottság (EIÜB) lenne jogosult.³² Egyes makropolitikai állásfoglalások esetében a szavazás a plénum számára (legfeljebb egykörös vitával) fenntartható, ennek eseteit azonban az ügyrendben kell rögzíteni. Az állásfoglalás normatív jellege miatt indokolt meghatározni vagy e törvényben vagy pedig az ügyrendben a(z új) jogalkotási törvénnyel (Jat.) összhangban annak jogi formáját. A jogalkotással (és a szubszidiaritással) összefüggő parlamenti állásfoglalás határozati formában jelenhet meg. (Bizottsági határozatról van szó, tehát a Jat.-ban az EIÜB e különleges normatív jogkörére utalni kell az egyéb eszközök között!) A parlamenti politikai állásfoglalás a hatályos Jat.-nak megfelelően meghatározható irányelvként, azonban az új koncepcióban ez az eszköz nem szerepel. Az integrációs és egyéb politikai állásfoglalásokra nézve érdemes lenne az új Jat.-ban is fenntartani valamely egyéb eszközt, az irányelvtől különböző elnevezéssel (pl. iránymutatás, politikai ajánlás).

b) Az állásfoglalások *kötőerejének* vonatkozásában szintén differenciált megoldás képzelhető el. A parlament *politikai* állásfoglalása nem kötelezné a Kormányt, viszont az eltérésekért utólag magyarázattal tartozna.³³ A *jogalkotási* állásfoglalásnál – a kötőerő tárgyi terjedelme szerint – szigorúbb és enyhébb megoldás is választható.

- Az egyik megoldás, hogy a jogalkotási állásfoglalás a Kormányt mindig kötelezné, ha az *kizárólagos törvényhozási tárgykörbe* tartozó szabályozási kérdésre vonatkozik.³⁴ Amennyiben az európai döntéshozatali folyamatban a parlamenti vélemény módosítása szükséges, a Kormány kezdeményezi – a parlamenti törvényben vagy a Hárszabályban szabályozandó eljárásnak megfelelően – az érintett Országgyűlési bizottság sürgős eljárását. Ez a konstrukció azonban nem biztosít kellő operativitást, és korlátozza a Kormány mozgásterét, rontja európai szintű tárgyalási pozícióját.

- Másik megoldás, hogy a Kormány akkor nem térhet el a parlamenti állásfoglalástól, ha az *alkotmányozási tárgykörbe* tartozik. Ez a megoldás a kötőerő terjedelmét lényegesen csökkenti.

³² Vö. KONDOROSI: i.m. 8. o.

³³ Vö. DEZSŐ Márta – KUKORELLI István – SÁRI János – SOMOGYVÁRI István: A magyar parlamenti jog – de lege ferenda. In: Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. (Szerk. Petrétei J.) Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2000. 64. o.

³⁴ Ezt a kategóriát az új jogalkotási törvény koncepciója megszüntetni szándékozik. Ez esetben kiköthető, hogy az Alkotmányban meghatározott törvényhozási tárgykörökre vonatkozik a kötelező állásfoglalás.

- Harmadik lehetőség, hogy a kormány törvényhozási kérdésben főszabályként nem térhet el a parlamenti állásfoglalástól, kivéve, ha az Unió döntéshozatali eljárásában felmerült *integrációs vagy nemzeti érdekből* elkerülhetlenné vált. Ehhez a Kormány utólagos indokolási kötelezettsége társulna.³⁵

- Végül alkalmazható negatív módszer is, vagyis a Kormány *nem dönthet* meghatározott jogalkotási javaslatról az uniós döntéshozatali eljárásban *parlamenti állásfoglalás nélkül*. Ellenőrzési fenntartás esetében is meg kell azonban határozni, hogy milyen típusú döntési javaslatok esetén élhet ezzel a módszerrel a parlament, megelőzendő a joggal való visszaélés lehetőségét, az „integrációs külső obstrukciót”.

3) A felelősség kérdése

A kontroll célja a Kormány európai szintű munkájának és a parlamenti állásfoglalás sorsának folyamatos figyelemmel kísérése, aminek nélkülözhetetlen eleme az ex post ellenőrzés, valamint a felelősségre vonás lehetősége.³⁶ A tevékenység tartalma aszerint alakul, hogy közösségi jogalkotási kérdésről, kormányközi mechanizmusú döntésről, vagy az Unió stratégiai kérdéseiről van-e szó.

Az európai szupranacionális *jogalkotásban* a Kormány a tanácsi döntéshozatalról, a magyar álláspontot befolyásoló körülményekről köteles tájékoztatni az Országgyűlést. Az írásbeli tájékoztatáson kívül a scrunity-testület kérése alapján a miniszter szóbeli beszámolási kötelessége is előírható az EIÜB előtt.

A *politikai* típusú *döntések* esetében alacsonyabb szinten rögzíthető az EIÜB politikai fórumának tájékoztatása, viszont a stratégiai kérdéseket és az integráció jövőjét érintő makropolitikai döntésekről a Kormány számára a plenáris ülés előtti beszámolót kell előírni. A nagypolitikai beszámolók gyakoriságát az Európai Tanács csúcserkezteket követő egy héten belüli időpontra kellene ütemezni, amelynek keretében a Kormány a tájékoztatáson túl azt is köteles lenne indokolni, ha eltért a parlamenti politikai irányvonalától.

Felmerülhet az integrációs ügyekkel kapcsolatosan *szigorúbb szankciók* kidolgozása is a kormány képviselőivel szemben. Pl. integrációs ügyben interpellációra adott válaszok többszöri elutasítása esetén a bizalomvesztéssel kapcsolatos felelősséget úgy érvényesíthetné a parlament, hogy jelzést (felmentési indítványt) küld a miniszterelnökhöz, aki annak elutasítását köteles lenne indokolni. Megfontolandó lehet a vizsgálóbizottságokra vonatkozó szabályozás korszerűsítése, törvényi szintre emelése annak érdekében, hogy igazi kisebbségi jogosítványként integrációs ügyekben is igénybe vehessék a képviselők (pl. az uniós támogatások elosztása, hasznosítása olyan „érzékeny” terület, ahol szükség lehet rá). A kontroll hatékonysága érdekében az integrációs ügyekkel kapcsolatos beszámolók esetére haladéktalan megjelenést kell előírni a Kormány tagjai számára, szűkebb körű helyettesítési és kimentési lehetőségekkel.

4) Az Országgyűlés integrációs feladatai

a) Az *Országgyűlés integrációs feladatai* körébe tartozik a *nyilvánosság* biztosítása, amely szintén törvényhozási kérdés. Garantálni kell a lakosság számára a dokumentumok megismerésének lehetőségét, a nagy jelentőségű politikai állásfoglalások publicitását, valamint az EIÜB munkájának áttekinthetőségét és nyomon követhetőségét.

³⁵ Vö. FELFÖLDI: i.m. 117. o.

³⁶ Vö. POKOL Béla: Az uniós csatlakozás és a magyar parlamentarizmus. Politikatudományi Szemle 1998/1. szám 91-92. o.

Az Országgyűlés integrációs feladatai ellátásának hatékony formája a *bizottsági munkamódszer*, amelynek részletei a parlament szervezeti autonómiájának részeként az ügyrendbe tartoznak. Amennyiben az EIÜB kifelé irányuló jogosítványokkal is rendelkezik, a törvényi szabályozás tárgyává kell tenni a feladatkör részletezését. Az EIÜB ilyen típusú *feladatai* különösen:

- kapcsolattartás az Európai Parlamenttel és az EP magyar tagjaival, továbbá a COSAC és a COREPER irányába megvalósuló együttműködés³⁷;
- kapcsolattartás az állampolgárokkal;
- miniszterek és az Unió döntéshozatali eljárásában résztvevő kormány megbízottak beszámoltatása;
- nyilvános parlamenti állásfoglalás kibocsátása, amely a Kormányt politikailag köti.

A teljesség kedvéért e törvénybe kellene bevonni a parlament törvényi szintű jogharmonizációval, illetve az integrációs szerződésekkel kapcsolatos feladatait is, legalább törvényi utalásként.³⁸

b) Az integrációs ügyekhez áttételesen kapcsolódik a *nemzetközi szerződés megkötése és az ügydöntő népszavazás* kapcsolatának rendezése. Előfordulhat, hogy a későbbi, nagy horderejű és az integráció fejlődése szempontjából átütő változást hozó kérdéseket a jövőben is ügydöntő népszavazásra bocsátja az alkotmányozó, vagy erre irányuló kezdeményezés érkezik. Törvényben szabályozandó, hogy ha az ügydöntő plebiscitum érvénytelen, akkor a döntés „visszaszáll” a képviseleti szervre, ha pedig érvényes, akkor attól eltérő döntést az Országgyűlés nem hozhat, azaz ekkor a nép döntése a szabad mandátum korlátjának számít. Rendezni kell azt is, hogy a nép döntésének mi az időbeli hatálya, vagyis mikor és milyen formában bocsátható ismételt a választópolgárok elé azonos tartalmú döntési probléma. Az ismételt kérdésfeltevés meghatározott időtartamra – pl. 1 évre – történő kizárása kétirányú kötöttséget eredményezne: egyfelől mind a népszavazás kezdeményezésére jogosult képviseleti szerveket, mind a választópolgárokat kötné, másfelől tiltaná az azonos tárgyra vonatkozó ismételt pozitív, illetve negatív kérdés-meghatározást is.³⁹

IV. Eljárási kérdések: Házsabály

I. Az integrációs testület

Az EIÜB-t *horizontális*, bizonyos kérdésekben *ügydöntő*, más esetekben *koordinatív* bizottsággá kellene átalakítani, amely munkáját több szakértői albizottsággal végzi.⁴⁰ Horizontális szervként azokkal az integrációs (jogi és politikai) ügyekkel foglalkozna, amelyek kiemelkedő jelentőségűek, vagy vegyes jellegűek (pl. több szakbizottság hatáskörét is érintik, vagy nem dönthető el egyértelműen, melyik szakbizottsághoz tartoznak stb.). Koordinatív szerepkörében az EIÜB együttműködné a szakbizottságokkal és albizottságokkal, amelyek szintén érdemi feladatot végeznek. Az EIÜB külön-külön *albizottsága* foglalkozhatna például a szubszidiaritás vizsgálatával, a jogalkotási állásfoglalással és a politikai állásfoglalással. A politikai állásfoglalás kivételével az

³⁷ Vö. ILONZKI Gabriella: Parlament az Európai Unióban és Magyarországon. Politikatudományi Szemle 1998/1. szám 75. o.

³⁸ Vö. GYÖRI Enikő: A magyar Országgyűlés részvétele az integráció folyamatában. Európai Szemle 1998/1. szám 52. o.

³⁹ Ennek megfelelően módosítandó a népszavazásról szóló törvény is.

⁴⁰ Vö. CSERNY: i.m. 133. o.

illetékes albizottság előterjesztése alapján hozná meg határozatát. Munkája hatékonyságát és a szakmai tartalomkontrollt segítené, ha a Hivatal szervezeti keretében állandó szakértői bázis támogatná. Vélhetően a *politikák egyeztetésénél* és a politikai állásfoglalás kialakításánál is célszerűbb lenne az állandó bizottságot alkalmazni, például olyan módon, hogy speciális, paritásos albizottságban vagy szekcióban történne a frakciók közötti egyeztetés. A jogalkotási és a politikai ügyek mereven nem választhatók el az integráció szintjén, ezért az Országgyűlésben sem célszerű azokat külön szervekhez telepíteni. Az egységesség mellett ez a megoldás azt eredményezné, hogy az ügyrend által legitimált fórum nagyobb stabilitást és kiszámíthatóságot jelentene a parlamenti politikaformálás számára.

Az integrációs ügyekkel foglalkozó testület úgy is kialakítható, hogy az EIÜB két, azonos jogi helyzetű, de eltérő összetételű szervből áll: egyik része a „létszamarányos” scrunity-testület, amelynek további szakosodott albizottságai lennének (szelektációs, jogalkotási állásfoglaló, szubszidiaritási, külkapcsolati, koordináló), másik része pedig a paritásos politikai egyeztető fórum lenne, amely szintén támaszkodhat a szakosodott albizottságokra. Az utóbbiak szorosan együttműködnek a Hivatal keretében működő szakértőkkel. A scrunity-testület nem monopolizálná az integrációs ügyekben való állásfoglalásra vonatkozó összes hatáskört, hanem együttműködne az érintett szakszabványokkal. A testület elnöke tehetne javaslatot más állandó bizottságok kijelölésére, amelyek javaslataikat a koordináló albizottsághoz juttatják el.

Ezek alapján az EIÜB *belső feladatai* a következőképpen határozhatók meg:

- a Házbizottság tanácsadó szerve;
- felügyeli a parlamenti integrációs szakértőket;
- koordinálja az integrációs albizottságok munkáját;
- elvégzi a dokumentumokra vonatkozó parlamenti szelektálást;
- előkészíti a plenáris ülés számára a megvitatandó anyagokat;
- javaslatot tesz bizottság kijelölésére integrációs kérdésekben;
- konzultál a parlamenti frakciókkal;
- egyeztetést folytat az integráció politikai kérdéseiben.

Az EIÜB feladatai között különös jelentőséggel rendelkezik a közösségi jogalkotási javaslatok *szelektálása*, mivel ennek alapossága, szakmai színvonala és kivitelezése döntően befolyásolja az integrációs ügyekben gyakorolt parlamenti kontroll hatékonyságát. Érdemes lenne a befolyásmentes, önálló (a Kormány és szervei értékelésétől független) szelektáció metódusát kialakítani. A válogatás és szűrés szakmai színvonalának biztosítása érdekében szabályozni kellene a Hivatal munkatársainak bevonását, vagy meg lehetne engedni kivételként a szelektációs albizottságba nem képviselő tagok beválasztását, akik a feladat ellátásához szükséges képzettséggel rendelkeznek.⁴¹

2. A különleges eljárások

A Hárszabályban különleges eljárásként kell meghatározni mind a szubszidiaritás vizsgálatára, mind a parlamenti állásfoglalás kidolgozására vonatkozó eljárási szabályokat. Ebben rögzíteni szükséges az albizottságok és a bevont szakszabványok eljárására vonatkozó határidőt, az állásfoglalás-tervezetről történő bizottsági szavazás módját, azt a jogi formát, amelyben a döntés megjelenik, továbbá a plénum tájékoztatásának módját,

⁴¹ Vö. FELFÖLDI: i.m. 117-118. o.

valamint – ha lesznek ilyenek – azokat az eseteket, amikor a bizottság döntése nem helyettesíti az Országgyűlés ülésén történő megvitatást és megszavazást. Ide tartozhatnak például az alkotmányozási ügyek. Az EIÜB politikai fórumának működését is indokolt főbb vonalakban a különleges eljárások között szabályozni. Szükségesnek látszik annak rögzítése, hogy milyen rendszerességgel és mely politikai ügyekről tájékoztatja a plenáris ülést, illetve hozhat-e önálló politikai állásfoglalást.

V. Összegzés

A vizsgálat tapasztalatai és a főbb következtetések a szabályozási feladatok sorrendje tekintetében az alábbiakban foglalhatók össze. Első lépésként konszenzusra kellene jutni az *Alkotmány* további módosítása vonatkozásában, arra koncentrálva, hogy az alaptörvény mind az Országgyűlés, mind a Kormány számára előírja az integrációs ügyekben való együttműködési köteleességet, és ennek alapvető garanciáit. Ezt követné a *törvényi szabályozás* és az *ügyrend-módosítás* elfogadása, amelyek a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának támogatását igénylik, vagyis magukban foglalják – a mindenkori ellenzék számára elfogadható módon – az integrációs ügyekben kisebbségi részvételt megvalósító szabályokat.⁴² Ebben a vonatkozásban legfontosabb kérdések az integrációs testület (EIÜB) szerepköre, összetétele, döntéshozatali eljárása, valamint a parlamenti állásfoglalás kötelező jellege.

Végezetül két megállapítást érdemes fontolóra venni. Az egyik, hogy a Kormányt kötelező parlamenti állásfoglalás szükségképpen csökkenti a végrehajtó hatalom önálló mozgásterét, és így kis mértékben *befolyásolja a magyar parlamentáris kormányzati rendszer súlyeloszlását*.⁴³ E módosulás azonban nem eredményez modellváltozást, a Kormány Alkotmányban biztosított kompetenciája nem sérül, viszont a parlament csak ilyen törvényi garanciák megléte esetén képes érdemi kontrollt gyakorolni. A másik megjegyzés tehát, hogy a törvényi szabályozás *lex imperfectaként* való megállapítása vagy teljes mellőzése súlyos károkkal járna: azt eredményezné, hogy a magyar Országgyűlés a politika-alakító szerepkörének jelentős részéről kénytelen lenne lemondani, és a közösségi politikát kevésbé követő és befolyásoló törvényhozások sorába kerülne. A koncepció kialakításánál a parlamentáris kormányzati rendszernek azt a sajátosságát is szem előtt kell tartani, hogy a Kormány és a parlamenti többség együttesen felelős az integrációs ügyek alakulásáért, ezért a hangsúly a parlamenti kisebbség jogainak garantálására helyezendő.

⁴² E két jogforrás tekintetében 2003 decemberére korvonalazódni látszanak a parlament szándékai. A kézirat lezárásának időpontjában a tervezetek a parlamenti pártok egyeztetése alatt álltak. Ezekben korvonalazódni látszik a kormány részletes tájékoztatási kötelessége az EIÜB ügydöntő hatásköre (feladatainak részletezése nélkül), a kormánytagok beszámolási kötelessége, a parlamenti állásfoglalástól való indokolt eltérés lehetősége. Az egyelőre számos (A, B, C) változatot megfogalmazó koncepcióból akár kialakulhat a parlamentre kedvező megoldás is.

⁴³ „A hatályos Alkotmány által létrehozott parlamentáris kormányzati rendszerben ugyanis a törvényhozói és a végrehajtó hatalom is egymástól szervezetenként elválasztva működnek ugyan, ám a politikai akaratképzésnek e parlamentáris szerkezetében a törvényhozó és a végrehajtó hatalom elválasztása a hatalommegosztás elméletének klasszikus formájához képest szükségképpen mindig részleges és viszonylagos. A törvényhozó és a végrehajtó hatalom elválasztása ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a parlament és a kormány között, amelyek azonban politikailag egymással rendszerint összefonódnak.” 17/1994. (III. 29.) AB határozat. ABH 1994. 84 (85)

C) Az EU-tagság következményei az alkotmánybíráskodásra

E fejezet második részének szorosabb értelem vett törekvése az, hogy a magyar alkotmánybíráskodás szempontjából felmerülő – és a törvényhozó által mindeddig megválaszolatlan – közösségi jogi kérdésekre egyfajta megoldás-kísérletet adjon.⁴⁴ Ehhez azonban segítségül kell hívni megint csak az összehasonlító jogi szemléletet, megvizsgálva az Európai Bíróság és a tagállami alkotmánybíráskodások vonatkozó gyakorlatát, másrészt – a dogmatikai szempontokra is tekintettel – elemezhető a magyar alkotmányvédő testület eddigi gyakorlata, valamint a jogalkotó (alkotmányozó) körvonalazódó szándékai, végül sor kerülhet a magyar Alkotmánybíróság hatáskörének reformjára vonatkozó javaslat kialakítása.

Mindenekelőtt érdemes rendszerbe foglalni a konkrét kérdéseket, amelyek vezérfonalat jelentenek a vizsgálat során.⁴⁵

- Az első, egyszerűbbnek tűnő problémakör, hogy *vizsgálhatja-e* az Alkotmánybíróság az alapító szerződések és a szekunder *közösségi jog, illetve az Alkotmánynál alacsonyabb szintű jogi normák kollízióját*. A hatályos magyar szabályozás szerint⁴⁶ ez elvileg nem kizárt, mégis az Európai Bíróság hatáskörei és gyakorlata miatt a magyar alkotmányvédő testület e téren csak korlátozott körben, mellékszereplőként léphet fel.

- Az alkotmányvédelmi funkció oldaláról közelítve merül föl a második nagy kérdéskör: vajon *vizsgálhatja-e* az Alkotmánybíróság *a közösségi jog és a tagállami Alkotmány kollízióját*? E ponton megkockáztatható két előfeltevés: egyrészt egyértelműen különbséget kell tenni a primer és a szekunder jog tekintetében, másrészt egyik esetben sem zárható ki ab ovo az alkotmányossági kontroll.⁴⁷ Funkcionális megközelítésben nem lehet eltekinteni annak az elágazásnak a felvillantásától sem, hogy az alkotmánybíráskodási védelem az alaptörvény minden normájára vonatkozik⁴⁸, így a felhatalmazó cikkelyre (2/A. §) is, amely ezek után mind a belső jog, mind a közösségi jog alkotmányossági mércéjeként szolgálhat.

- Végezetül a probléma szűk keresztmetszetét annak eldöntése jelenti, hogy ha az Alkotmánybíróság számára valamely magyar jogszabály alkotmányossági vizsgálatánál a közösségi jog értelmezése válik szükségessé, *fordulhat-e* a testület Európai Bírósághoz

⁴⁴ Lásd még CHRONOWSKI Nóra – NEMESSÁNYI Zoltán: Európai Bíróság – Alkotmánybíróság: felületi feszültség (a kézirat lezárása idején megjelenés alatt, Európai Jog)

⁴⁵ A magyar jogalkalmazók jogtudatában és a magyar jog szabályaiban is ki kell alakulniuk azoknak az irányoknak, amelyek lehetővé teszik, hogy a közösségi jog és a magyar jog viszonyához kapcsolódó kérdések ne hazai alkotmányossági kérdésként jelenjenek meg jogászaink számára, és ne reflexszerűen nemzeti alkotmánybíráskodásunkhoz forduljanak, hanem az Európai Bíróságtól kérjenek előzetes határozatot. Szükségszerű, hogy bizonyos jogértelmezési funkciókat a nemzeti alkotmánybíráskodás és az Európai Bíróság megosszon egymással. Vö. KECSKÉS László–MACZONKAI Mihály–SZÉCSÉNYI László: Jogharmonizációs kötelezettségeink és lehetőségeink. Európai Tükör. Műhelytanulmányok. Budapest 1997. 9. o.

⁴⁶ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § c) pont

⁴⁷ A probléma összetettségét érzékelteti, hogy a felvetett kérdés visszajára fordítható. Az világos, hogy ha tagállami jogszabály közösségi jogot sért, az EKSz. 226-228. cikkei alapján az Európai Bíróság (EB) jogosult ezt megállapítani. De fölmerült-e már az EB előtt, hogy tagállami alkotmányról mondja ki annak szerződésértő voltát? A formális jogi logika szabályai szerint elvileg megtehetné, tartalmi okokból azonban erre nyilvánvalóan nem kerülhet sor. Materiális érvek többek között a tagállami szuverenitás, valamint az elkülönült, mellérendelt jogrendszerek elmélete.

⁴⁸ Egyrészt egy-egy jogi norma alkotmányossági megítélésakor az Alkotmány valamennyi releváns rendelkezését egymásra tekintettel figyelembe kell venni, másrészt az alaptörvény mint egységes egész a védelem tárgya.

előzetes döntésért? Netán köteles erre? Vajon „a tagállam bíróságának” minősül-e a testület az Európai Bíróság előtt az EKSz. 234. cikke értelmében?

I. Dogmatikai kérdések az alkotmánybíráskodás szempontjából

Amint azt a mértékadó szakirodalmi álláspontok hangsúlyozzák: ahhoz, hogy az alkotmánybíróság megfelelően értelmezhesse a nemzetek feletti jog előírásait, négy alapvető *dogmatikai kérdést* szükséges az alkotmányozónak eldöntenie:

- A *monizmus* vagy a *dualizmus*⁴⁹ közötti választás a nemzetek feletti jog és a belső jog viszonyában.

- A *transzformáció* vagy az *adopció* legyen a szupranacionális jog inkorporálásának a módszere.

- Meg kell határozni a közvetlenül végrehajtható (*self-executing*) és a végrehajtási rendelkezést igénylő (*non self-executing*) nemzetközi szerződések attribútumait.

- Mindezek alapján dönteni kell a szupranacionális jog közvetlen végrehajthatóságáról, és a belső jogforrási hierarchiában elfoglalt helyéről.⁵⁰

Ezeket túlmenően elengedhetetlen az alkotmányba ütköző nemzetközi szerződések esetén követendő eljárás szabályozása, valamint az alkotmánybíróságnak az alkotmány, a nemzetközi szerződések és a belső jogi normák közötti összhang biztosítását szolgáló eszköztárának részletezése.⁵¹ Tisztázni kell továbbá a nemzetközi szerződésekben foglalt kötelezettségvállalásokra vonatkozó alkotmányossági vizsgálat elméleti és gyakorlati eredményét. A dualista modellben a nemzetközi szerződésekre irányuló alkotmánybírósági revízió a belső jog színterén fejt ki hatását – a szerződés nemzetközi jogi érvényességét tehát nem érinti.⁵² A vizsgálat tárgya formálisan a nemzetközi szerződést a belső jog rendszerébe transzformáló jogszabály lehet. Tartalmi szempontból a vizsgálat kiterjed a kihirdető jogszabály részévé vált nemzetközi szerződésre is.

A nemzetek feletti Európa-jog és a közvetlenül alkalmazandó *közösségi szabályok* alkotmányossági kontrollja az elsődlegesség és a közvetlen hatály elvei miatt a nemzetközi szerződések vizsgálatához képest eltérő tartalommal valósulhat meg. A szupranacionális jog államon belüli prioritásának csak akkor van értelme, ha közvetlenül alkalmazható a

⁴⁹ A dualista modell lényege, hogy a nemzetközi szerződést hazai jogszabályban kell kihirdetni, mert az csak így képes a magánjogi jogalanyokra kihatni és a hazai hatóságok előtt érvényesülni. Tehát a szerződés ezzel az aktussal nyeri el a belső jogban – magától a belső jogtól – az érvényességét. A nemzetközi egyezmények közzététele akkor elégséges megoldás, ha az általánosan kötelező magatartási szabályt nem tartalmaz. A nemzetközi szerződés belső jogba történő beemelését szokás transzformációnak nevezni. A dualista megközelítés szerint a nemzetközi jog és a belső jog két, egymástól elkülönülő rendszert alkot. Ezzel szemben a monista felfogás szerint a nemzetközi jog és a hazai jog egységes rendszert képez, és az alkotmányozó döntésén múlik, hogy melyik élvez elsőbbséget. Az adopció, a két jogterület „összehangolása” a monizmus sajátos eljárási szabálya. Lásd erről bővebben: BERKE Barna: A nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálatának megalapozásához, Magyar Jog 1997/8. szám 450. o.

⁵⁰ „A nemzetközi szerződések belső jogi státusának fontos szempontja a hierarchikus viszonyuk az Alkotmányhoz és a hazai jogszabályokhoz.” BERKE: A nemzetközi... 455. o.

⁵¹ BODNÁR László: A nemzetközi jog magyar jogrendszerbeli helyének alkotmányos szabályozásáról. In: Alkotmány és Jogtudomány, Acta Jur. et Pol. Szeged 1996. 22. o., VÖRÖS Imre: Az EU-csatlakozás alkotmányjogi, jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai. Jogtudományi Közlöny 2002/9. szám 398. o.

⁵² BERKE: A nemzetközi... 452. o.: „A nemzetközi jogban is fennáll esetlegesen a lehetősége annak, hogy a szerződést utólagosan alkotmányossági szempontú érvényességi próba alá vesse az a részes fél, amelynek alkotmányi rendelkezéseit sérti a szerződés létrejötte. Ez azonban a nemzetközi jogi érvényesség problémaköre. Az alkotmánybírósági revízió csak akkor van hatással a nemzetközi szerződés jogi helyzetére, ha a testület felhívására a szerződés megkötésére jogosult szerv megkísérli a szerződés módosítását a többi szerződő fél egyetértésével.”

nemzeti jogalkalmazó szervek által, és a belső jogi normával szemben kollízió esetén ténylegesen elsődlegességet élvez. Az elsődlegességi doktrína tulajdonképpen a közvetlen hatály elmélet logikus folytatása. A Közösség által alkotott joganyag ugyanis csak akkor tud hatást gyakorolni a tagállamok jogrendszerére, ha lehetővé válik, hogy átüsse a tagállamok jogrendszerének a közösségi joggal összhangban nem lévő, tartalmilag annak meg nem felelő szabályait. A közösségi jog funkcióit csak akkor teljesítheti be, ha amellet, hogy bizonyos feltételek megléte esetén hatályosul a tagállamokban, még fölé is kerül a tagállamok nemzeti jogszabályainak, elsődlegessé válik azokkal szemben.⁵³ A közösségi jog elsődlegessége determinálja a nemzetek feletti jog szabályainak a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét, amely *az alkotmány és a törvények közötti pozíció*, vagyis az alkotmány kivételével minden más jogszabályt megelőznek.⁵⁴

II. Alkotmánybíráskodás és szupranacionális jog

Az alkotmánybíróságok az alaptörvénynek a nemzetek feletti jogra tekintettel történő értelmezése során ugyanazokat a módszereket használhatják fel, mint az egyéb esetekben végzett interpretáláskor, azzal a különbséggel, hogy előtérbe kerül a komparatív, jogösszehasonlító módszer. A nemzeti alkotmánybíróságoknak figyelembe kell venniük a szupranacionális bíróságok kötelező értelmezéseit is, mivel a jogkereső szervek és személyek meghatározott feltételek esetén e fórumokhoz is fordulhatnak.

Jogfejlesztés szempontjából a szupranacionális jog az alkotmánybírói gyakorlatban mint beszámítási pont kell szerepeljen, ugyanis az a társadalmi-gazdasági változásokat a nemzetközi kapcsolatok alakulása nem kis mértékben befolyásolja. *Mechanizmusát* tekintve a szupranacionális jog fejlesztése – amelyet elsősorban a nemzetközi bíróságok gyakorolnak – szintén precedensrendszer-szerű, esetjogi fogantatású, akár az alkotmánybírói jogfejlesztési mechanizmus, de megfigyelhető egyfajta sajátos oda-vissza csatolás a nemzetek feletti bíróságok és a nemzeti bíróságok, alkotmánybíróságok gyakorlata között: a nemzeti jogalkalmazók természetesen figyelembe veszik a nemzetközi értelmezést és iránymutatást, de a szupranacionális bíróságok is tiszteletben tartják a tagállamokban általánosan elfogadott jogelveket, alkotmányos értékeket, pl. a kölcsönös elismerés elve alapján. Ez a szupranacionális jogfejlesztés mechanizmusában kontinentális típusú elemekre utal. A jogfejlesztés formája szempontjából a nemzetek feletti bíróságok gyakorlatában helyet kap az értelmezés, konkretizálás mellett a méltányosság is.

⁵³ KECSKÉS László: EU-jog és jogharmonizáció. Budapest, 2003. 344. o.

⁵⁴ Ettől eltérő álláspontot fogalmaz meg az autonomista szemlélet, amelyet Vörös Imre tanulmánya mutat be. (VÖRÖS Imre: i.m. 406. o.) A szerző maga is leszögezi, hogy „a hierarchia ... megfordul: legfőkéül áll a közösségi jog, alatta (az alapjogok kivételével) a nemzeti-tagállami alkotmány, legalul az egyéb belső nemzeti jogszabály.” Megfontolandó viszont egyfelől, hogy az alkotmány logikai-hermeneutikai egységként kezelendő, és normái között hierarchikus különbség nem tehető. Az alapjogi normáknak sem adható a többitől eltérő alkotmányi rang. Másfelől pedig a jogszuverenitást törli át a közösségi jog alkotmányi normák fölé helyezése. Ha minden állami aktusnak alkotmányosnak kell lennie és az alkotmány a legfőbb jog az államban, akkor meg kell teremteni az alkotmányellenesség kiküszöbölésének lehetőségét a (különösen: másodlagos) közösségi jogi normák vonatkozásában is. Ez jelentheti akár az alkotmány módosítását, vagy az integrációs ügyekben eljárni köteles állami szerveknek a közösségi szabály módosításával kapcsolatos intézkedési kötelezettségét, de mindenképpen olyan megoldás szükséges, amely garantálja a jogrendszer ellentmondás-mentességét illetve a jogbiztonságot. A teljesség kedvéért érdemes arról is említést tenni, hogy a tagállami alkotmánybíróságok nem csupán az alapjogvédelemre hivatkozva állapították meg közösségi norma alkotmányellenességét, hanem a demokrácia és a szuverenitás elveire is alapoztak ítéletet a közösségi joggal szemben.

1. A szupranacionális jog értelmezéséről általában⁵⁵

A szupranacionális jog jelentését is, mint az alkotmányét és az egyéb jogszabályokét, az *interpretáció* közvetíti. Az alkalmazott norma jelentése az aktuális szituációban a mondattani tartalomból és az értelemről áll. A szupranacionális jogban a jelentéssel és értelemmel kiegészülő normák nem léteznek a priori önálló objektívációként, amelyeket bárki, bármikor alkalmazhat. Csakis meghatározott tényezők együttes fennállása esetén lépnek életbe.

1) A szituációhoz kötöttség doktrínája

A nemzetek feletti jog *meghatározott szituációban való értelmezése* megteremti az értelmező számára az individuális normák jelentéstani tartalmát a valós életbeli helyzetekben. A körülmények minden egyes szemantikus tartalomhoz ad hoc módon kapcsolhatnak adott értelmet. Az értelmezési folyamatban szerepet játszó kreativitás mennyisége rendkívül vitatott. Korlátait jelentik az interpretáció szabályai, metódusai, a racionalitás mértéke és a konszenzuseresés eszközei. Mindazonáltal bármennyire is redukálható, a kreativitás mégsem szűnik meg mint az individuális (gondolati) értelmezés szubjektív sajátossága egyedi helyzetekben. Eredménye azonban előre meghatározott, objektív standardokkal korlátozható.⁵⁶

2) A szupranacionális jog és a „szituacionalizmus”

A szupranacionális jog értelmezése során nehezebben ismerhető fel a helyzetszerűség, mert a jelentés felépítményét e jogréteg sajátos strukturái fedik. Ezek a strukturák azonban elárulják a jelentést abban a folyamatban, amelyet determinál az értelmező alany és értelmezett tárgy találkozásának minősége. Az interpretációhoz a nemzetek feletti jog esetében is felhasználható a szövegekötött, a teleologikus, a szisztematikus, az intertemporális módszer és a hatékonyság, a dinamizmus, a méltányosság elve. Ezek együttes alkalmazása valóban sokoldalú, de még mindig zárt megközelítést tesz lehetővé. A szupranacionális jog értelmezése is általában a szövegekötött (textuális) módszerből indul ki. A nemzetközi egyezményekről szóló bécsi konvenció (1969) megköveteli a textuális megközelítést elfogadását, amely objektív, zárt módszer. A releváns cikkelyek a közönséges jelentést, a szövegösszefüggést, a tárgyat, a célt és a jóhiszeműséget sorolják fel szabályként. Ezek az elvek együttesen szisztematikus objektívizmust eredményeznek, amely a résztvevők (értelmezők) meghatározott szándékát is magában foglalja. A bécsi konvenció tehát nem megy el odáig, hogy elfogadja a szituációhoz kötöttség fenti koncepcióját. A nemzetek feletti jog értelmezésének szabályai, módszerei nem állnak kapcsolatban valamely előre elvárt, objektív jelentéssel, csupán érveket kreálnak a jelentés tekintetében, amelyek azután ugyanúgy vita tárgyát képezik, mint az eredeti – még nem értelmezett – normaszöveg. Ezért válik általános jelenséggé az „egészséges” visszacsatolás a relativista és a méltányossági elvekre.

⁵⁵ O. KORHONEN: New International Law: Silence, Defence, or Deliverance? EJIL 1996/1. 1-2. o.

⁵⁶ A szituációhoz kötöttség az individuumot meghatározza térben és időben, történetileg, tradicionálisan és fizikai valójában is. Bár hiba lenne a szituációhoz kötöttséget teljesen determináló tényezőnek tekinteni, mert a „helyzet” mint az emberi lét meghatározatlan eleme, lehetőséget nyit az egyén számára, hogy a külvilággal találkozzék. A szituáció tehát korlátokat állít fel és lehetőségeket nyit meg, amely az értelmezés tekintetében kereteket és szabadságokat jelent, ugyanis a „helyzeti” értelmezés egyszerre nyitott és zárt. Zárt az ún. előzetes felfogás (Vorverständnis), a szocializációs szükséglet és a szituáció által, de objektív határok nem zárják el más jelenségektől. A helyzetből adódó korlátok dinamikus változásban oldódnak fel. A normatív értelmezés is szituációhoz kötött abból a szempontból, hogy minden emberi tevékenység ab ovo „szituacionális”, végső soron maga az emberi létezés is.

3) Értelmezési doktrínák a nemzetek feletti jogban

A szupranacionális jog értelmezési doktrínái *állandó változásban* vannak. Az értelmező újra meg újra szembesül az objektivizmus és a szubjektivizmus problémájával, nem tudja egyértelműen eldönteni, hogy az értelmezés eredménye a „Sein”-on vagy a „Sollen”-en, a leírásen vagy az előírásen, a jogon vagy a társadalmon alapuljon. Felhasználhatja a hatékonyság, az *effet utile*, a bizalomvédelem (*Vertrauensschutz*), az átvett hatáskörök, a dinamizmus, a *bona fides*, a közfelfogás és a méltányosság elveit, s ha valamelyik nem vezet kielégítő eredményre, áttérhet másikra is. Tehát a gyakorlat is nyitott és zárt egyszerre, ez azonban nem azonos a helyzethez kötöttségből adódó nyitottsággal és zárttsággal. A szupranacionális jog értelmezése során kívánatos lenne elfogadni a helyzethez kötöttség koncepcióját annyiban, hogy csakis az adott szituációban ellenőrzött megértés lehet gyümölcsöző a jelentést eredményező interpretáció szempontjából.⁵⁷

4) Az értelmezés alanyai

A nemzetek feletti jog értelmezését elsődlegesen szupranacionális szervek, főként a nemzetközi bíróságok végzik. A nemzeti bíróságok nagyrészt tiszteletben tartják és magukra nézve kötelezőnek ismerik el ezeket az értelmezéseket. Az utóbbiaknak azonban a nemzeti alkotmányra, és az azt értelmező, *erga omnes* hatályú alkotmánybírói állásfoglalásokra is figyelemmel kell lenniük. Az alkotmánybírók felelősek azért, hogy a nemzetek feletti fórumok értelmezései és az alkotmány értelmezés útján kibontható tartalma között összhangot teremtsenek, s ily módon a szupranacionális jog alkalmazása zökkenőmentesen folyjék.

2. A közösségi jog értelmezése⁵⁸

A bíróságoknak ugyanazokat az elveket kell követnie a közösségi jog értelmezése során, amelyeket az Európai Bíróság is alkalmaz. A közösségi jogban használt kifejezéseket Közösség-szerte *egyformán* kell értelmezni és átültetni, kivéve, ha valamely kifejezést vagy utalást kifejezetten meghatározott nemzeti jogrendszer számára alkottak. A közösségi intézkedések szempontjából a Közösség / Unió *valamennyi hivatalos nyelve autentikusnak* számít. Ha kétely merülne fel a közösségi rendelkezés jelentése tekintetében, utalni kell a szabály többi hivatalos nyelven történt megszövegezésére. A rendelkezések *szó szerinti* és szövegösszefüggésben feltáruló jelentésén túlmenően azok *célját* és jogi környezetét is meg kell vizsgálni. A közösségi rendelkezéseket kizárólag a *közösségi jog kontextusában* lehet értelmezni, hacsak az nem utal kifejezetten harmadik országok jogára vagy szokásaira.⁵⁹ Mivel az Európai Bíróság általában jobb helyzetben van az értelmezés tekintetében a tagállami bíróságoknál – ugyanis rendelkezésére állnak valamennyi hivatalos nyelven a közösségi normák – a nemzeti fórumok számára hasznos lehet *tanácsadó véleménye*.

⁵⁷ O. KORHONEN i.m. 7-8. o.

⁵⁸ M. BREALEY and M. HOSKINS: Remedies in EC Law - Law and Practice in the English and EC Courts, Longman, London 1994. 41-49. o.

⁵⁹ BLUTMAN László: Bírói Jogértelmezés: az Európai Bíróság. Kontroll – Jogtudományi folyóirat, 2003/1. szám 12-13. o. Blutman összefoglalja, melyek a főbb igazodási pontjai az Európai Bíróságnak a jogértelmezés során. Eszerint a Bíróság a normaszöveg jelentésének megállapításához figyelembe veszi a textust, a jogalkotó akaratát, a norma célját, a normát tartalmazó jogszabály rendszerét, a szabály „szellemét”, a norma hatókörét, a norma kontextusát, a jogszabály előkészítő anyagait, a normát tartalmazó jogszabály másik rendelkezését, valamint a „ratio legist”, amely a jogszabály szelleme az adott ügyben.

Az Európai Bíróság esetjogában speciális szabályok alakultak ki a közösségi kötelezettséget megvalósító belső jogszabályok jelentéstartalmának feltárására vonatkozóan, ezeket ugyanis – amennyire lehetséges – közösségi joggal *konform* módon kell értelmezni. Ez a kötelezettség valamennyi nemzeti jogalkotóra és jogalkalmazóra vonatkozik a speciális irányelvek átvétele esetén, akkor is, ha az átvétel az irányelvben megszabott határidő lejártá előtt történt. A belső jog alkalmazása során, különösen az olyan belső jogi aktusok esetében, amelyeket kifejezetten a közösségi irányelv átvétele érdekében alkottak meg, a nemzeti bíróságoknak a belső jogot az irányelv célja és szövege szerint kell értelmezniük.⁶⁰ Az Európai Bíróság hangsúlyozta, hogy a belső jogot annyiban kell a közösségi joggal *konform* módon értelmezni, *amennyire lehetséges*, és ez közelebbről azt jelenti, hogy amennyiben az ilyen értelmezés a nemzeti bíróságnak hatáskörében áll a belső jog szerint. Ehhez azonban az is szükséges, hogy a belső törvényhozás is nyitott legyen az ilyen értelmezésre – a nemzeti bíróságok ugyanis elvileg nem kötelezhetők a belső jog *contra legem* értelmezésére. Amennyiben a belső jogszabály nem alkalmas a közösségi joggal *konform* értelmezésre, a nemzeti törvényhozónak meg kell tennie a szükséges módosításokat a belső jogban az alapító szerződésekből folyó nemzetközi kötelezettségvállalások teljesítése érdekében, ha ez nem történik meg, a tagállami bíróság köteles mellőzni a közösségi joggal ellentétes nemzeti jogszabályt.⁶¹

III. Az Európai Bíróság és az alkotmánybíróságok kapcsolata

1. Az Európai Bíróság önmeghatározása tartalmi oldalról

A tagállami alkotmánybíróságokhoz való viszonyt érintő európai bírósági ítéletekben tükröződő dogmatikát a szakirodalom az „*európai monizmus*” kifejezéssel illeti.⁶² Eszerint az európai alkotmányjog élvez primátust a nemzeti alkotmányokkal szemben, kizárólag az Európai Bíróság jogosult a közösségi intézkedések felülvizsgálatának illetve megsemmisítésének kérdésében dönten⁶³, és a tagállamok nem hivatkozhatnak saját alkotmányos rendelkezéseikre annak igazolására, hogy miért nem alkalmazzák a közösségi jogot saját területükön.⁶⁴ Az ilyen értelemben felfogott európai monizmus egyértelmű választ ad arra a kérdésre, hogy hogyan kell kezelniük a nemzeti *alkotmánybíróságoknak* a másodlagos közösségi jog alkotmányosságának problémáját: *hatáskör hiányában el kell utasítaniuk* az ilyen jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányuló kérelmeket. A másodlagos közösségi jog tagállamokban történő alkalmazhatóságának egyetlen mércéje annak az alapító szerződésekkel való összhangja, és kizárólag az Európai Bíróság dönthet úgy, hogy valamely közösségi jogszabály ellentétes a primer joganyaggal.⁶⁵

⁶⁰ Az EKSz. 10. cikke (fidelity clause) alapján.

⁶¹ Case 106/77. Az Európai Bíróság 1978. március 9-én hozott előzetes határozata az olasz Állami Pénzügyi Igazgatás v Simmenthal SpA közötti ügyben (1978) ECR 629

⁶² Mattias KUMM: Who is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe? Three conceptions of the relationship between the German Federal Constitutional Court and the European Court of Justice. CMLRev 36. 1999. 354. o.

⁶³ Az EK-szerződés 230. illetve 234. cikkei alapján. Lásd: WEILER, J.H.H.: The European Constitution and the Courts. Adjudication of European constitutional law in a multilevel system. 10. o.

⁶⁴ KUMM: i.m. 354. o.

⁶⁵ Még ha valamelyik nemzeti alkotmánybíróság vindikálná is magának a jogot arra, hogy alkotmányossági felülvizsgálatnak vesse alá a közösségi jogot, és a kérelmet elutasító döntést hozna, ennek is csak *ultra vires* hatálya lehet, miután a közösségi joggal összeegyeztethetetlen. KUMM: uo.

A luxemburgi testület monista koncepciója markáns módon jelent meg az olasz alkotmánybírósággal kialakult konfliktusos viszonyában.⁶⁶ Az Európai Bíróság elvi élel rögzítette⁶⁷, hogy a hagyományos nemzetközi szerződésekkel szemben az EGK-szerződés saját jogrendet hozott létre, amely hatálybalépésével a tagállami jogrendszerek részévé vált, és amelyet a tagállamok alkalmazni kötelesek. Ez a tény, valamint a Szerződés szövege és szelleme *nem teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy a kölcsönösség elvén nyugvó közösségi jogrenddel szemben később egyoldalú intézkedéseket hozzanak.*⁶⁸ Az Európai Bíróság leszögezte, hogy *eljárása független a tagállami alkotmánybírósági eljárástól*, tehát arra hivatkozással, hogy az alapító szerződést kihirdető törvény alkotmányossági vizsgálat alatt áll, eljárását nem függeszti fel.⁶⁹ A közvetlen alkalmazhatóság azt jelenti, hogy a közösségi jog szabályait teljesen és egységesen kell valamennyi tagállamban alkalmazni hatálybalépésük időpontjától mindaddig, amíg hatályban vannak. Ezért az Európai Bíróság leszögezte⁷⁰, hogy minden tagállami bíróságnak kötelessége a közösségi jogot alkalmazni, és az azzal ellentétes nemzeti jog alkalmazását mellőzni. A tagállami bíróság önállóan dönthet úgy, hogy a közösségi joggal ellentétes nemzeti jogszabály alkalmazását mellőzi, anélkül, hogy ehhez a kérdéses norma törvényhozási vagy alkotmánybírósági úton történő megsemmisítését kezdeményezné.⁷¹ Az imént hivatkozott Simmenthal ügy tehát *a közösségi jog és a nemzeti jogszabályok kollíziójának vonatkozásában minimalizálta a nemzeti alkotmánybíróságok szerepét*: minden tagállami bíróságnak joga van ahhoz, hogy a közösségi joggal ellentétes nemzeti jogszabály alkalmazását mellőzze. Ez a jogosultság független attól, hogy az alkotmánybíróság nyilatkozott-e a kérdésben, ahogy attól is, hogy a nemzeti törvényhozó hatályon kívül helyezte-e a kérdéses jogszabályt.⁷² A nemzeti bíróságoknak az a kötelezettsége, miszerint a közösségi joggal ellentétes tagállami jogszabályt nem alkalmazhatják, *nem érinti a tagállami jogalkotó és alkotmánybírósági funkciókat betöltő szervek arra vonatkozó kötelezettségét, hogy a jogbiztonság érdekében a közösségi joggal ellentétes normát megsemmisítsék.*⁷³

⁶⁶ Az erős dualista tradíciókkal rendelkező olasz jog számára ugyanis a közösségi jog mint egyedi jogrend, az olasz jogtól különálló, de azzal együttélő normarendszer, amely két joganyag közötti koordinációt az olasz Alkotmány 11. cikke biztosítja. BERKE Barna: *Közösségi jog és a tagállamok jogrendszere: vonzások és taszítások*. Magyar Jog 1995/4. szám 240. o. Az olasz Alkotmány 11. cikke szerint: Olaszország, más államokkal való egyenlőségének elve alapján, beleegyezik szuverenitásának olyan mértékű korlátozásába, amely szükséges a nemzetek közötti béke és igazságosság biztosításához.

⁶⁷ Case 6/64 az Európai Bíróság 1964. július 15-én hozott előzetes döntése a Flaminio Costa v ENEL ügyben. Az eset tényállása szerint az olasz Alkotmánybíróság az EGK-szerződést inkorporáló törvény hatálybalépését követően alkotott belső törvénynek adott elsődlegességet a lex posteriori derogat priori elv értelmében.

⁶⁸ Lásd még BERKE Barna: *Közösségi jog és a tagállamok jogrendszere: vonzások és taszítások*. Magyar Jog 1995/4. szám 240. o.

⁶⁹ Case 9-65 Acciaierie San Michele v ESZAK Főhatóság ügy. Miután az Európai Bíróság alapvető feladata a jog tiszteletben tartásának biztosítása a Szerződés értelmezése és alkalmazása során, kizárólag az olasz ratifikációs okmányt veheti figyelembe, amely a többi ratifikációs okmánnyal együtt hatályba léptette az ESZAK Szerződést. Az okmányokból azonban nyilvánvaló, hogy minden tagállam azonos feltételek mellett csatlakozott a Szerződéshez. A Közösséget lényegi magjától fosztaná meg, ha az Európai Bíróság az eljárást ilyen esetben felfüggesztené, mert ez lehetőséget biztosítana arra, hogy a Szerződés az egyes tagállamokban más-más tartalommal érvényesüljön.

⁷⁰ Case 106/77. Az Európai Bíróság 1978. március 9-én hozott előzetes határozata az olasz Állami Pénzügyi Igazgatás v Simmenthal SpA közötti ügyben (1978) ECR. 629, (1978) 3 CMLR 263.

⁷¹ Case 106/77. Lásd az ítélet 21-24. pontját.

⁷² KECSKÉS László: *EU-jog és jogharmonizáció*. Budapest 2003. 351. o., VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*. KJK KERSZÓV Kiadó, Budapest 2003. 239-241. o.

⁷³ A Case C-10/97 és C-22/97 ügyekhez kapcsolódó főügyeszi vélemény 19. pontja és az ahhoz tartozó lábjegyzet

2. Processzuális megközelítés: kérhet-e tagállami alkotmánybíróság előzetes döntést?

Az alcímben felvetett kérdés megválaszolása attól függ, hogy általában az alkotmánybírósági funkciót betöltő szervek a „tagállam bíróságának” minősülnek-e az EKSz 234. cikkelye⁷⁴ értelmében. Az Európai Bíróság többször is kiemelte, hogy a „tagállam bírósága” fogalom értelmezése tisztán közösségi jogi probléma, és azt nem a nemzeti jogrendszer keretében kell megítélni.⁷⁵ A terminus tartalmát azonban a luxemburgi testület eddig még nem határozta meg egyértelműen: több ítéletében⁷⁶ példálózó jelleggel sorolt fel olyan attribútumokat, amelyek megvalósulása esetén valamely szerv a tagállam bíróságának minősülhet. A követelményrendszer elemei a következők: *a szerv alapítására törvény értelmében került sor, a szerv állandó, kötelező ítélkezést folytat, jogvitákban jár el, jogi normákat alkalmaz és független.* Amennyiben az előzetes határozat szükségessége az ügyben eljáró szerv bírói tevékenysége során merült fel, a szerv a tagállam bíróságának minősül függetlenül attól, hogy olyan feladatokat is el kell látnia, amelyek a szó szoros értelmében nem tekinthetők bírói tevékenységnek.⁷⁷ A kontradiktórius eljárás követelménye nem abszolút jellegű feltétele a „tagállam bírósága” minősítésnek.⁷⁸

Az Európai Bíróság által támasztott kritériumokat az *alkotmánybírósági funkciót betöltő szervekre* vetítve az a következtetés adódik, hogy azok *egy feltétel kivételével megfelelnek* a kívánalmaknak. A problémát az a feltétel jelenti, amely szerint a „tagállam bíróságának” jogvitában kell döntést hoznia. Elképzelhető, hogy a klasszikus alkotmánybírósági funkció, a normakontroll esetében ez a feltétel nem teljesül. Az *Európai Bíróság* felfogásából⁷⁹ az olvasható ki, hogy az *alkotmánybíróságokat* (amennyiben azok normakontrollt gyakorolnak) a *jogalkotó hatalom egyik megnyilvánulásának* fogja fel, és ebben a funkciójukban egyáltalán nem tekinti őket jogalkalmazó szervnek. Ezzel az értelmezéssel nem áll szemben az a tény, hogy az *osztrák* alkotmánybíróság – mindeddig egyedüli tagállami alkotmánybírósággént⁸⁰ – több alkalommal is kért, és kapott előzetes határozatot az Európai Bíróságtól. Előzetes határozati kérdései ugyanis nem normakontrollal kapcsolatos ügyekben merültek fel, hanem közigazgatási határozatok felülvizsgálata során.⁸¹ Az sem zárható ki azonban, hogy az

⁷⁴ Az EKSz. 234. cikkelye szerint, ha egy tagállam bírósága előtt folyó ügyben közösségi jogi kérdés (alapító szerződések értelmezése, közösségi intézmények jogi aktusainak érvényessége, értelmezése stb.) merül fel és a bíróság úgy véli, hogy ítélete meghozatalához ennek eldöntésére van szükség, a kérdést az Európai Bíróság elé terjesztheti előzetes döntéshozatal céljából. Ha a nemzeti bírói szerv döntése ellen nincs belső jogorvoslat, az előzetes határozat kérése kötelező. Hasonló szabályozást tartalmaz az ASZT III-274. cikkelye.

⁷⁵ A közösségi jogi megközelítés nem szükségszerűen egyezik a tagállam belső joga értelmében bíróságnak minősülő, igazságszolgáltatást végző szervek körével.

⁷⁶ Első alkalommal: Case 61/65 Vaasen-Goebbels v Beambtenfonds voor Het Mijnbedrijf ügy [1966] ECR 261, kiegészítve az eljáró szerv függetlenségével: Case 14/86 Pretore di Salo v X. ügy [1987] ECR 2545, összefoglaltan: Case C-54/96 Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v Bundesbaugesellschaft Berlin mbH ügyben [1997] ECR I-4961. (4992-4996.)

⁷⁷ Case 14/86. Lásd az ítélet 7. pontját.

⁷⁸ Case C-54/96. Lásd az ítélet 31. pontját.

⁷⁹ A Simmenthal ügyben az Európai Bíróság az alkotmánybírósági normakontrollt a jogszabály jogalkotó általi megsemmisítésével azonos tekintet alá vonta.

⁸⁰ FEJES Gábor: Általános adókedvezmény vagy állami támogatás? – Az Európai Bíróság Adria-Wien Pipelnie GmbH-ügyben hozott előzetes határozata. Európai Jog 2003/5. szám 32. o.

⁸¹ Az osztrák Szövetségi Alkotmánytörvény értelmében a közigazgatási határozatok felülvizsgálatának feladata megoszlik a közigazgatási bíróság és az alkotmánybíróság között. Az alkotmánybíróság csak a jogszabályok egyértelmű és minősített megsértését értékelheti alkotmányba ütközőnek, egyéb esetekben a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata a közigazgatási bíróság feladata. Lásd még: Case C-143/99. Az Európai Bíróság 2001. november 8-án hozott előzetes határozata a Adria-Wien Pipeline GmbH és

alkotmányvédő szervek tartózkodása okán nem került még sor alkotmányjogi vita kapcsán előzetes határozathozatalra.⁸²

IV. A tagállami alkotmánybíróságok viszonya az közösségi joghoz

A tagállami alkotmánybíróságok – mint olyan nemzeti bírói fórumok, amelyeknek döntésével szemben belső jogorvoslati eszköz nem vehető igénybe – mind tartalmi kérdésekben, mind eljárási vonalon kapcsolatba kerülhetnek az Európai Bírósággal. Az anyagi alkotmányjogi kapcsolódást az alapjogvédelem és a közösségi kompetenciák korlátainak kontrollja jelenti, amennyiben az összefügg a közösségi jog alkotmányossági vizsgálatával. Az eljárási köteleket pedig elvileg az EKSz. 234. cikke teremti meg, akár az alkotmánybíróságokra nézve is.⁸³ Az alábbiakban a szubsztantív és a processzuális viszony feltárása érdekében bemutatásra kerül a közösségi jog alkotmányossági vizsgálata elsősorban a francia és a német alkotmányvédelmi gyakorlat alapján, továbbá vizsgálat tárgya lesz, hogy mennyiben élnek a tagállami alkotmánybíróságok az előzetes döntés kérésének lehetőségével.

I. A közösségi jog tartalmi alkotmányossági vizsgálata

A Maastrichti szerződést kísérő ratifikációs problémákat követően egyre több legfelsőbb nemzeti bírói fórum, többek között a francia Alkotmánytanács és a német Szövetségi Alkotmánybíróság, szállt szembe azzal a követelménnyel, hogy a közösségi jog tekintetében az alkotmányosság végső fóruma az Európai Bíróság legyen. Ehelyett megállapították, hogy a közösségi jog nem akadályozza a másodlagos közösségi jogforrások és az integrációs intézmények kompetencia-gyakorlásának alkotmányossági vizsgálat alá vetését. Ez azt is jelentheti, hogy a másodlagos közösségi jog alkotmánysértő összetevői nem kötelezik a tagállami hatóságokat és szerveket.⁸⁴

Az alkotmánybíróságok e megközelítése egyértelmű szembehelyezkedést jelent az Európai Bíróság autoritását támogató monista közösségi alkotmányvédelmi felfogással, amelynek alaptételei a Szerződésekben előírányzott koherens jogrendszer, illetve a közösségi jog egységes értelmezésének és alkalmazásának a követelménye, vagy röviden az európai szintű joguralom elve. Az alkotmánybíróságok oldaláról közelítve az *egyik ellenérv* az lehet, hogy európai szinten nem jött létre autonóm jogrendszer, tehát az európai jog alkotmányjogi szempontból nem élvezhet abszolút elsődlegességet, ehelyett az alapító szerződésekben keresztül, de a tagállami alkotmányos szabályoknak megfelelően kifejezett *tagállami akarat mint szuverén döntések rendszere* rendelkezik elsőbbséggel. A *másik ellenérv a demokrácia deficit felhívása*, azaz annak felvetése, hogy miért élveznének elsőbbséget olyan jogi aktusok a tagállami alkotmánnyal szemben is, amelyek kevésbé demokratikus eljárásban születtek európai szinten. Az alkotmánybíróságok azonban nem törekedhetnek kizárólagosságra a demokrácia elvének védelmében, ezért a demokratikus legitimitás elvére történő hivatkozás akkor lehet helytálló alkotmánysértő közösségi

Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH v Karintiai Tartományi Pénzügyi Igazgatóság ügyben. Az ítéletet részletesen ismerteti: FEJES: i.m. 28-32. o.

⁸² Lásd alább IV/5. pont

⁸³ Franz MAYER: The European Constitution and the Courts – Adjudicating European Constitutional Law in a Multilevel System. Jean Monnet Working Paper 9/03. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law – New York University School of Law. Heidelberg, 24-27 February 2003. 4. o. Forrás: www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030901-03.pdf, 2003. 11. 19.

⁸⁴ KUMM: i.m. 352. o.

jogforrással szemben, ha a tagállami alkotmányos elvek sérelmének veszélye közvetlen, és a sérelem bekövetkezése hatását tekintve nagyobb kárt okoz, mint az európai szintű joguralom elve érvényesítésének elmaradása.⁸⁵

A *közösségi joggal szemben kifejtett alkotmányvédelmi tevékenység megítélése* természetesen vegyes aszerint, hogy az európai monista vagy pluralista alkotmányos felfogásának szemszögéből kerül értékelésre. Előjáróban mindenesetre megállapítható, hogy a másodlagos közösségi jogforrások alkotmányossági vizsgálatának minősítése tekintetében a következő szélsőértékek jelölhetőek ki. Az alkotmányossági vizsgálatot *tagadó* felfogás szerint a (tagállami alkotmány)bírói felülvizsgálat veszélyezteti az európai szintű egységes jogrendszert, és az alkotmányba kapaszkodó kimenekülés lehetőségét tételezi a nemzetközi kötelezettségvállalás alól. Ezzel szemben a *támogató* nézetek képviselői hangsúlyozzák, hogy a bírói alkotmányossági kontroll korlátozott körben érvényesül, és konstruktív, korrektív mechanizmust jelent a közösségi jogalkotás és jogfejlődés szempontjából.⁸⁶

2. Tartalmi alkotmányossági vizsgálat a tagállami szuverenitás védelme érdekében

A tagállami alkotmánybíróságok ebben a körben a kompetencia-átruházás korlátaira, az átruházott hatáskörök gyakorlásának követelményeire és az alkotmányi felhatalmazás terjedelmére vonatkozóan fejtették ki álláspontjukat. Szemléletesnek és tanulságosnak tűnik a francia, a német és az olasz alkotmányvédő testületek gyakorlata, ezért az értekezés ezeket mutatja be közelebbről.

1) A francia Alkotmánytanács doktrínáinak alakulása

a) A francia Alkotmánytanács (Conseil Constitutionnel) a nemzetközi kötelezettségvállalások alkotmányosságát a szerződés *ratifikációja előtt* ítélni meg. A kontroll a reciprocitási igény⁸⁷, az Alkotmány rendelkezései, elvei és a Köztársaságot kötelező korábbi szerződésekkel való összhang alapján folyik.⁸⁸ Az állam bíróságainak feladata annak biztosítása, hogy a hatályos nemzetközi szerződés belső alkalmazását ne akadályozza vagy sértse valamilyen jogszabály.⁸⁹ A belső törvények felett állónak tekintendők a Franciaország által a Közösséget alapító szerződésekben vállalt kötelezettségek, beleértve a másodlagos közösségi jogot is. A Cour de Cassation elfogadta a közösségi jog sajátosságait az alkotmányos felhatalmazó-közvetítő cikkelyre történő hivatkozás helyett. A Conseil d'Etat viszont kizárólag az alkotmányra alapozottságot ismerte el a közösségi szabályok hazai alkalmazásában.⁹⁰

⁸⁵ Lásd KUMM: i.m. 354-358. o.

⁸⁶ Lásd KUMM: i.m. 360. o.

⁸⁷ Alkotmány 55. cikkely: annak megítélése, hogy a nemzetközi kötelezettségvállalás alkotmányos értelemben érvényesen történt-e. (Reciprocité initiale)

⁸⁸ A francia Alkotmány 54. cikkelye alapján, amelyet a nemzeti szuverenitás „biztonsági zárának” is neveznek. A kontroll azonban nem kötelező eleme a ratifikációs eljárásnak. Anne BONNIE: The Constitutionality of Transfers of Sovereignty: the French Approach. European Public Law Vol. 4 Issue 4 1998. 518-519. o.

⁸⁹ Alkotmány 61. cikkely: Az Alkotmánytanács csak a jogszabályok alkotmányosságát ítélni meg, nem pedig azok harmóniáját a nemzetközi szerződésekkel.

⁹⁰ BERKE Barna: Európai Unió, közösségi jog és nemzeti alkotmánybíráskodás. Jogállam 1996/1-2. szám 9-11. o.

b) A francia Alkotmánytanács egyik ítéletében⁹¹ meghatározta a *közösségi kompetenciák* kiterjesztésének korlátait és a kiterjesztés alkotmányossági kontrollját, valamint megfogalmazta a *nemzeti szuverenitási* kartát. Elvi élel hangsúlyozta, hogy a nemzeti szuverenitás átruházása bármilyen nemzetközi szervezetre az 1958. évi Alkotmány szerint nem megengedett. Az irányadó alkotmányos szabályok csak arra adnak lehetőséget, hogy valamely nemzetközi szervezettel fennálló kapcsolatban, annak javára az állam szuverenitását korlátozzák. A distinkció az állami szuverenitás transzferálása és limitálása között üzenet volt a közösségi jog „alkotmányosítása” folyamatának, és különösen az Európai Bíróságnak, illetve az e mögött álló politikai erőknek.⁹² A *transzferálás és a limitálás* közötti lényegi különbség, hogy a szuverenitás korlátozásának tétele az állami hatáskörök gyakorlásától egyoldalúan tett tartózkodást jelent, aminek kedvezményezettje olyan nemzetközi szervezet, amely szuverenitással önmagában nem rendelkezik – ezzel szemben az állami szuverenitás átruházása annak végleges feladását jelenti létező, vagy születőben levő szuverén entitás javára.⁹³ Ez a megkülönböztetés lényegileg 1992-ig fennállt, és elméletileg nemcsak a szuverenitás átruházását ellenezte, annak egységes felfogásában, hanem az egyes állami hatáskörök végleges átadását is.⁹⁴ Az 1976. évi ítélet a hatályos Alkotmány módosításához kötötte azt, hogy a Közösség javára az állami szuverenitás bármilyen transzferálása megtörténjen, és így a Közösség mint szuverén szervezet Franciaországban elismerést nyerjen. Közösségi jogrend expanziójának, a szupranacionalitásból eredő hatalmának és különösen a Közösség Bíróságának a tagállamok felett álló alkotmányos rend kiépítésére irányuló törekvése ellenében szükségesnek tűnt azt kinyilvánítani, hogy ez a fajta latens fejlődés elfogadhatatlan, amelynek eredményeként a Közösség, mint a szuverenitás attribútumaival rendelkező új képződmény jelenne meg.⁹⁵ A francia Alkotmánytanács szerint a Közösséget létrehozó szerződés módosítása is szükséges az állami szuverenitás bármilyen új és további korlátozásához. Egyértelmű megerősítést kapott, hogy a „pouvoir constituant”, az alkotmányozó hatalom a tagállamokban, tagállami keretekben létezik és marad fenn a Közösség létrehozása után is.⁹⁶

c) A francia Alkotmánytanácsnak a Maastrichti Egyezményről hozott döntései⁹⁷ jelentik a közösségi jog alkotmányossági megítélésének *új szakaszát*.

- A szuverenitás átruházása és korlátozása közötti *különbségtétel meghaladtá* lett.⁹⁸ Az új formula eleve magában foglalja a nemzeti szuverenitás gyakorlásának lényeges feltételeit. Hatáskörök átruházása megengedett alkotmánymódosítás nélkül is, de csak akkor, ha a

⁹¹ Decision of 30 December 1976 az EP közvetlen választásáról. Idézi Berke: Európai Unió... 11. o.

⁹² Hasonlóan az olasz Alkotmány is engedélyezi a szuverenitás szükséges mértékű korlátozását, ami alapján igazolható az állam törvényhozási, végrehajtási és jogszolgáltatási hatáskörének limitáltsága. A német AB ugyanebben a megközelítésben szintén hasonló megállapításra jutott. A Közösség létrehozásával a tagállamok átruháztak és elismertek a Közösség javára bizonyos meghatározott hatásköröket, amelyek eredendően az állami szuverenitás gyakorlása körébe tartoznak. A szuverenitás korlátozása tehát funkcionális, mint behatárolható állami hatáskörök átengedése. Ezzel összefüggésben lásd még: Schuman - nyilatkozat, RTDE 1977. 681. o.

⁹³ BERKE: Európai Unió... 12. o.

⁹⁴ A korlátozás-elv hangsúlyozása egyfajta figyelmeztetést is jelentett: bizonyos hatáskörök gyakorlása csak egyoldalúan került korlátozásra a Közösség javára, az állam ugyanilyen egyoldalú aktusával ezt a korlátozást vissza is vonhatja.

⁹⁵ Anne BONNIE: i.m. 520-521. o.

⁹⁶ BERKE: Európai Unió... 11-13. o.

⁹⁷ Decision 92-308 DC of 9 April 1992, Decision 92-312 DC of 2 September 1992

⁹⁸ Eredetileg is ellentmondásos érvelés volt, mert az eredmény tekintetében lényegileg mindegy, hogy milyen ellenevezéssel jelölik a folyamatot. Anne BONNIE: i.m. 522. o.

reciprocitás kívánalma⁹⁹ teljesül, magát az Alkotmányt elveiben és rendelkezéseiben közvetlenül nem sérti, és nem veszélyezteti a nemzeti szuverenitás gyakorlásának lényeges feltételeit.

- A nemzeti szuverenitás elvének értelmezése módosult; e szerint a szuverenitás alkotmányosan garantált „lényegének” védelmére és gyakorlására fenntartott jogot jelent. Magában foglalja az állam azon kötelezettségét, hogy biztosítsa a Köztársaság intézményeinek fennmaradását¹⁰⁰, hogy garantálja és oltalmazza a nemzet életének folytonosságát¹⁰¹, valamint, hogy fenntartsa az emberi jogok és alapvető szabadságok védelmének a francia Alkotmány alapján elért szintjét. Alapvető elv, hogy az emberi jogok, az alapvető szabadságjogok alkotmány szerint garantált védelmi szintjének hátrányos megváltoztatása nem lehet következménye az állami hatáskörök transzferálásának. Ez a nemzetközi egyezmények rendelkezései feletti tartalmi kontroll lehetőségét adja, megnyitja az utat a közösségi intézmények gyakorlatának alkotmányossági felülvizsgálata előtt.¹⁰²

d) A francia Alkotmánytanács az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződést három csomópontban találta az Alkotmánnyal ellentétesnek.¹⁰³

- Az EU Egyezmény aktív és passzív szavazati jogot adott az Unió állampolgárainak, akik olyan tagállamban rezidensek, amelynek nem állampolgárai, ezzel szemben a francia Alkotmány a helyhatósági választáson való szavazati jogokat csak francia állampolgárok számára tartja fenn. Ez szükségessé tette az Alkotmány módosítását.¹⁰⁴

- Alkotmánymódosítás szükséges a gazdasági és monetáris unió megvalósításához.

- A közös vízümpolitika minősített többségi döntésekkel való kifejeződése az Alkotmánytanács értékelésében már olyan körülménynek minősül, amely a nemzeti szuverenitás gyakorlásának lényegi feltételeit érintheti.¹⁰⁵

e) A közösségi jog és a tagállami jog kapcsolatából eredő problémák nem különböznek a francia jog és a nemzetközi szerződéses jog együttélésében általában megjelenő kérdésektől. Alkotmányos helyzetét tekintve a közösségi jog az általános nemzetközi szerződések jogi sorsát osztja, következésképpen az alkotmányos normáknál magasabb rang nem illeti meg.

Az Alkotmánytanács előtt tehát a közösségi jog felfogásából lényegében hiányoztak az annak különlegességét adó elvek: abszolút szupremáciája, közvetlen hatálya a tagállami

⁹⁹Az Alkotmányban írt reciprocitási kívánalom elsődleges vagy kezdeti viszonyosságot jelent, ami annak megítélésére szolgál, hogy maga a nemzetközi kötelezettségvállalás alkotmányos értelemben érvényesen történt-e. Ha a hatáskörök átruházása egyoldalú lemondást jelentene, annak érvényességéhez alkotmánymódosításra lenne szükség. Ami az érvényesen megkötött nemzetközi egyezmények végrehajtását illeti, ennek kapcsán a viszonyosság teljesülése nem lehet feltétele annak, hogy az illető nemzetközi egyezmény alkotmány-konform voltát megítéljék, minthogy a viszonyossági igény nem merül fel, csak az egyezmény megkötésekor.

¹⁰⁰ Az államszervezet védelme.

¹⁰¹ Határozatlan jogfogalom, keretszabály, amelyet az Alkotmánytanács tölt ki tartalommal. Magában foglalja a francia államnemzet koncepciót.

¹⁰² BERKE Barna: Európai Unió... 13-15. o.

¹⁰³ BERKE: Európai Unió... 16. o.

¹⁰⁴ Az Alkotmánytanács állásfoglalása üzenet-értékű, mert az EP ugyan jelenleg még nem „veszélyes” a szuverenitás szempontjából, de a nemzeti szuverenitás gyakorlásának feltételei sérülnének abban az esetben, ha az Európa Parlament egy, a közösségi jogrendben zajló intézményi átalakulás során olyan szervezetté válna, amely önálló és általános alkotmányozó hatalmat jelentene, és aminek következtében a Közösség, illetve az Unió létét adó Egyezmény nemzeti ratifikálásának-megerősítésének súlya elenyészne.

¹⁰⁵Egyhangúság esetén nincs alkotmányos alap a felülvizsgálatra. Azonban az EK Tanácsának döntéshozatali mechanizmusa megváltozott, és erre az Alkotmánytanács azonnal reagált - hatáskörét kiterjesztve.

jogrendszerben. Mint intézményt, a Közösséget nemzetközi szervezetként határozta meg, amely nem rendelkezik véglegesen átruházott hatáskörökkel és nem rendelkezik saját jogán szuverenitással.¹⁰⁶

f) Az alkalmazott alkotmányvédelmi *tesztek* lényege – a Maastricht- és Amszterdami döntések alapján – az alábbiakban foglalható össze.¹⁰⁷ A hatáskör-átruházás mélysége és módja is sértheti a nemzeti szuverenitás lényeges feltételeit, ezért vizsgálandó

- az átruházott hatáskör fontossága a nemzeti szuverenitás gyakorlása szempontjából;
- az átruházás mélysége (a hatáskörrel lemond a tagállam, vagy annak közös gyakorlásában állapodik meg);
- ha közös hatáskörgyakorlásról van szó, milyen döntéshozatali szabály kapcsolódik hozzá (egyhangúság vagy minősített többség szükséges);
- megfelelően érvényesül-e a szubsidiaritás elve;
- milyen eljárásban történik a közös / átruházott hatáskör gyakorlása. Ez utóbbi elemmel kapcsolatban az Alkotmánytanács rámutatott, hogy nem csak a minősített többségre való áttérés okozhat problémát, hanem az együttdöntési eljárásra változtatás vagy a tagállami kezdeményezési jog elvesztése is okozhatja a nemzeti szuverenitás sérelmét.¹⁰⁸

2) A német szövetségi Alkotmánybíróság elmélete

a) A német Alaptörvény értelmében a Szövetség törvényhozási aktussal átruházhat szuverén hatalmat kormányközi nemzetközi intézményekre. A nemzetközi szerződések *mérsékelt dualista* koncepciója szerint, a szerződés parlamenti jóváhagyása transzformálja azt a belső jog olyan forrásává, amely az állam szerveit és az állampolgárokat egyaránt kötelezi, illetve jogosítja. Hierarchiájukat illetően a nemzetközi egyezmények a kihirdető törvény jogrendszeren belüli helyzetéhez kötöttek, értelmezésük és alkalmazásuk a rendes bíróságok tevékenységi körébe tartozik és *nem alkotmánybírósági hatáskör*. A német Alkotmánybíróság már a hatvanas évek második felében kimondta, hogy a Közösség egyedi jogszabályai nem vethetők alkotmánybírósági felülvizsgálat alá, lévén az átruházott szuverenitást gyakorló Közösség jogi aktusai, nem pedig német jogszabályok vagy hatósági intézkedések.¹⁰⁹ A Közösség keretében autonóm és a tagállamtól független *új autoritás* jött létre az átruházott szuverenitás eredményeként, amelynek jogi aktusai nem kívánnak megerősítést vagy ratifikálást a tagállamok által, és amelyeket ezek nem is semmisíthetnek meg. Sui generis jogi aktus mivoltukban, amelyek megalkotása a németországi közhatalmat gyakorló intézményeken kívül történt, az Alaptörvény szerinti alkotmányossági felülvizsgálat a konkrét közösségi jogszabályokra általában nem terjeszthető ki.¹¹⁰ A közösségi jog szupremáciájának érvényesülése ezzel tulajdonképpen elismert lett a Közösséget alapító Szerződések kihirdetését követő német törvények felett is.¹¹¹

¹⁰⁶ BERKE: Európai Unió ... 15-17. o.

¹⁰⁷ Anne BONNIE: i.m. 525-529. o. Az Amszterdami Szerződés tehát ismét felvetette az alkotmányrevízió igényét: Megnövekszik a francia törvényhozás integrációs jogköre, a 88(4) cikkely pedig érvényes lesz a második és a harmadik pilléres előterjesztésekre. A kormány köteles minden, a törvényhozás érdeklődésére számot tartó uniós dokumentumot eljuttatni a parlamentnek, attól függetlenül, hogy érvényes-e arra 88(4) cikk.

¹⁰⁸ Egyhangúság esetén nincs alkotmányos alap a felülvizsgálatra. Azonban az EK Tanácsának döntéshozatali mechanizmusa megváltozott, és erre az Alkotmánytanács azonnal reagált - hatáskörét kiterjesztve. Lásd az Alkotmánytanács Amszterdami-döntését: Decision 97-394 DC of 31 December 1997.

¹⁰⁹ Decision of 18 October 1967 CMLR 484. o.

¹¹⁰ BERKE Barna: Európai Unió.... 17-18. o.

¹¹¹ BEBR: How Supreme is Community Law in the National Courts? CMLRev 1974. 31. o.

b) A német szövetségi Alkotmánybíróság a *Közösség hatáskörgyakorlásával* kapcsolatban megállapította, hogy alkotmányértő, ha valamely törvény, amely a német jogrendszert megnyitja a közvetlenül hatályos és végrehajtandó közösségi jog előtt, nem rögzíti a szükséges egyértelműséggel az integrációs törekvések feltételeit. Ha nem derül ki világosan, hogy a német törvényhozás milyen fokban és mértékben fogadta el a szuverén *hatáskörök* gyakorlásának *átengedését*, akkor az EK követelhetné azokat a hatásköröket, amelyeket nem specifikáltak. Ez egyenlő lenne az általános felhatalmazással, ezért a hatáskörökről való lemondást jelentené, amelyet a Grundgesetz nem enged meg.

c) Ha az uniós szervek a szerződést túlzottan *kiterjesztően értelmeznék*, az ennek hatására keletkező törvényhozási eszközöknek nem lenne kötelező ereje a német szuverenitás rendszerében.¹¹² A szövetségi Alkotmánybíróság ahhoz képest kontrollálja majd az európai intézmények jogi aktusait, hogy azok mennyiben felelnek meg az átruházott szuverén jogok korlátozásaiból¹¹³ adódó feltételeknek. Még ha el is fogadják a német bíróságok, hogy meghatározott alkalmazási körben a közösségi jog elsődlegességet élvez, a szövetségi Alkotmánybíróság a Brunner-ügyben leszögezte, hogy *folyamatosan felülvizsgálja* az európai intézmények aktusait, azt biztosítandó, hogy azok az átvett hatásköreiket a megfelelő korlátok közt gyakorolják.¹¹⁴

d) A német Alkotmánybíróság értékelésében a tagság előfeltétele, hogy az Unió struktúráján belül a polgároktól eredő legitimitáció és befolyás biztosított legyen. A demokratikus *legitimitáció forrásai* elsőrendűen és döntően a nemzeti parlamentek, az Európai Parlament ebből a szempontból csak mint kiegészítő tényező értékelhető. Követelmény, hogy a nemzeti parlamentek megőrizzenek alapvető fontosságú kompetenciákat: a közösségi hatáskörök kiterjesztésének lehetősége e megfontolás szerint korlátozott. Abból adódóan, hogy kizárólag a Bundestag rendelkezik a megfelelő demokratikus legitimitációval, kizárólagosan rá tartozik, hogy döntést hozzon nemcsak Németország tagságáról az EU-ban, hanem magának az Uniónak a kiépülési folyamatáról és fejlődési irányairól is. A korlátozott európai felségjogok *az államoktól származnak*. Maga az EU elsődlegesen kormányzatilag, és nem demokratikusan meghatározott. Az államok kormányfőiből álló Tanács él a felségjogokkal, amelyeket pedig saját államalkotó nemzetük és parlamentjük legitimál és ellenőriz.¹¹⁵ Az Alkotmánybíróság kimondta a *szövetségi kormány alkotmányos kötelezettségét*, hogy megfelelő befolyást gyakoroljon a szubszidiaritás elvének szigorú alkalmazására annak érdekében, hogy a nemzeti hatáskörök eróziója megakadályozható legyen. A Közösség korlátozott és konkrétan meghatározott esetekben való felhatalmazottsága, a szubszidiaritás szigorú alkalmazása, valamint az általánosan alkalmazandó arányossági elv jelenti a német Alkotmánybíróság szerint a közösségi jogrend alkotmányossági alapjait a tagállami jogrendszerrel való kapcsolatában.¹¹⁶

¹¹² Maastricht Entscheidung BVerfGE 89, 155.

¹¹³ A Közösség hatáskörei származékos természetűek, csak specifikus hatalmat jelentenek az ún. korlátozott egyedi hatáskörök (implied powers) elvének megfelelően. A német álláspont szerint ellentétes tagállami aktussal felmondható a szerződés. (Ellentétes álláspont: ez jogilag egyoldalú aktussal a tagállam részéről nem lehetséges. Lásd: Herdegen: Maastricht and the German Constitutional Court: Constitutional Restraints for an Ever Closer Union. CMLRev 1994, 243. o.)

¹¹⁴ Brunner v the European Union Treaty /1994/ 1 CMLR 57

¹¹⁵ Fritz RITTNER: Az Európai Unió útja a szövetségi állam felé. Jogtudományi Közlöny 1995/6. szám 286.

o.

¹¹⁶ BERKE Barna: Európai Unió... 26. o.

e) A német Alkotmánybíróság végső soron vizsgálati kompetenciát „értelmezett” a maga számára a közösségi jogi aktusokkal szemben. Ezzel lényegében megsértette az Európai Bíróság közösségi joggal kapcsolatos kizárólagos értelmezési hatáskörét. Éppen emiatt – közösségi körökben – kritizálják a német alkotmánybírósági gyakorlatot. Az a nemzeti bíróság, amelyik a tagállami alkotmányos rendszer szabályai szerint létezik és működik, továbbá a feladata az, hogy az alkotmány elsőbbségét biztosítsa, elvileg fenntartja magának a jogot, hogy a közösségi szervek nemzeti alkotmányjoggal ellentétes szabályainak alkalmazását megtagadja.¹¹⁷

3. Alapjogvédelem versus közösségi jog

1) A német dogmatika

A német jog legjelentősebb hozzájárulása a közösségi jog fejlődéséhez az *alapvető emberi jogok védelme* terén történt. Kezdeti álláspontja szerint az *EK Bírósága* tagadta autoritását annak biztosításában, hogy a tagállamok belső joga, ideértve az alkotmányos elveket is, ítéleteiben érvényesüljenek. A közösségi jogban ugyanis nem található olyan általános elv, amely garantálná a szerzett jogok, így az alapvető jogok megtartását.¹¹⁸ A *tagállam joga oldaláról* viszont a kérdés úgy vetődött fel, hogy vajon a hatásköröknek a Közösségre történt átruházása megenged-e eltérést az alapvető alkotmányos elvektől és az alkotmányban garantált alapvető jogoktól. Az alapvető alkotmányos rendelkezéseket mindenképpen be kell tartania a tagállam bíróságának, még akkor is, ha ez a közösségi szabályok felsőbbrendűségének tagadását is jelentené egyben. A közösségi rendeletek közvetlen alkalmazása csak abban a mértékben produkálhat joghatásokat, amíg nem kerül konfliktusba „más minőségű, magasabbrendű normával” (az Alkotmány elveivel és rendelkezéseivel). Ezeknek érvényesülniük kell a közösségi jog felett. A közösségi jog szupremáciája tehát véget ér a német Alaptörvénynél, annak az állam szervezetére, irányítására, az alapvető elvekre vonatkozó cikkelyei minden jogszabályra irányadók, legyenek bár németországi vagy közösségi eredetűek.¹¹⁹

a) A német Alkotmánybíróság szerint a Közösség alapító szerződésének ratifikálása *nem mozdította el* az alapvető jogok tiszteletben tartásának alkotmányos követelményét. Ha a közösségi jog érvényesülhet az Alkotmány felett, valamint ha az alapvető jogok garantálásának követelménye alól a közösségi jog mentesített lehetne, alkotmányos és jogi vákuum keletkezne. Ez pedig az alkotmányjog eróziójához vezetne. Az Európai Bíróság nem hozhat kötelező érvényű döntést arról, hogy vajon a közösségi jog valamely szabálya összeegyeztethető-e a német Alkotmánnyal. A kölcsönösen független és egymás mellett létező két jogrendszer elkülönültségéből következik, hogy az Európai Bíróságot és a

¹¹⁷ A monista-autonomista koncepció követői szerint az ilyen fenntartás a közösségi jog elsődlegességével nyilvánvalóan nem összeegyeztethető, a közösségi alkotmánybíráskodás autonómiáját félreismeri és a közösségi jog egységét veszélyezteti. Más államok alkotmánybíróságai vagy legfelsőbb bíróságai nem haboznak majd, hogy példaképüket kövessék, és a közösségi jog alkalmazását a saját felségterületükön a mindenkor különböző tagállami alkotmányos alapelvek, értékelképzések és értelmezési módszerek szerint felülvizsgálják. Ez esetben a közösségi jog alkalmazása a tagállamok – hallgatólagos vagy kifejezett – engedélyétől függene, és nem is a parlament, hanem az alkotmánybíróság vagy a legfőbb bíróság döntene róla. Ez a gyakorlat áttörné a közösségi szerződések alkotmánykarakterét. Lásd: Gil Carlos Rodrigues IGLESIAS: Zur Verfassung der Europäischen Gemeinschaft. EuGRZ 1996. 5-6. szám 127-128. o.

¹¹⁸ Case 1/58 Stork v. High Authority (1959) ECR 17, cases 36-38/59, 40/59 President v. High Authority (1960) ECR 423. Lásd még a II. fejezetet.

¹¹⁹ BERKE: Európai Unió... 17. o.

tagállam alkotmánybíróságát megillető hatásköröket el kell választani. A közösségi jog felsőbbségére hivatkozó elv nem jelentheti a tagállam alkotmányjoga felett állását is.¹²⁰

b) Az ún. *másodlagos közösségi jog* németországi alkalmazása végső esetben megakadályozható olyan konfliktus esetén, amikor az alapvető jogok nem megfelelően védettek az Európai Bíróság által. A német Alkotmánybíróság jogosultsága megmaradt a német alkotmányos elvek szerinti alapvető jogok garantálását biztosítani, semmilyen más bíróság nem foszthatja meg ettől az alkotmányos kötelezettségtől.¹²¹

c) A német Alkotmánybíróság 1986. végén *átértékelte* korábbi álláspontját.¹²²

- Az *alapvető jogok* közösségi jogon belüli garantálása olyan rendszerre fejlődött, amely lényegileg azonos védelmi szintet biztosít, mint amelyet a német Alkotmány garantál és megkövetel. Valamely nemzetközi szervezet jogrendje keretében az alapvető jogok védelmének rendszere nem lehet teljesen azonos az állam jogrendjén belüli megoldásokkal, és ez nem is követelhető meg, azonban tartalmilag az alapvető jogok védelmében garantált kell legyen egy olyan *minimum szint*, amely a német alkotmányos követelmények szempontjából elégséges.

- Addig, amíg a Közösség és az Európai Bíróság esetjoga *általánosan biztosítja* az alapvető jogok hatékony védelmét a Közösség által gyakorolt szuverén hatáskörökkel szemben, valamint amíg ez a közösségi jogi védelem általánosan oltalmazza az alapvető jogok lényegi tartalmát, a német Alkotmánybíróság lemond azon joga gyakorlásáról, amely alapján a másodlagos közösségi jog németországi alkalmazhatóságáról döntött és dönthet, és a továbbiakban nem teszi ki a Közösség szervei által alkotott jogot az alapvető jogok nemzeti mértéke mentén való vizsgálatnak.

- Az Alkotmánybíróság elvárja az Európai Bíróságtól, hogy a közösségi jog általános elveit és az alapvető jogok védelmének szintjét *nem a tagállamokban érvényesülő elvek legalacsonyabb közös nevezőjeként* határozza meg, hanem az alapvető jogok körében érvényesülő elvek lehetséges legjobb, legigényesebb fejlődését biztosítja, figyelemmel a nemzeti alkotmányokon túl az Európai Emberi Jogi Egyezmény gyakorlatára is.

- A német Alkotmánybíróság *hatáskörét fennállónak és fennmaradónak* tekinti az alapvető jogok védelmének biztosítása terén, és ezt a hatáskörét újra gyakorolja a Közösség jogszabályaival szemben minden olyan esetben, amikor az Európai Bíróságnak a fellépése nem eredményez olyan szintű jogvédelmet, mint amelyet a német alaptörvény kötelező érvénnyel előír.¹²³

2) Az olasz Alkotmánybíróság álláspontja

¹²⁰ Decision of 29 May, „első So lange eset” BVerfGE (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) 37, 271. / CMLR 1974. 540. o. Ebben az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozza, hogy a GG helyes értelmezés szerint nem az állami hatáskörök átruházását engedi meg, hanem megnyitja a német jogrendszert a közösségi jog előtt – alkotmányos korlátozások között – azáltal, hogy szűkítve a nemzeti jogalkotás korábban kizárólagos kompetenciáját, lehetőséget adott más jogrendszerből származó szabályok közvetlen alkalmazására.

¹²¹ BERKE Barna: Európai Unió... 18-20. o.

¹²² Decision of 22 October 1986. „második So lange eset” CMLR 1988. 201. o. BVerfGE 73, 339.

¹²³ BERKE Barna: Európai Unió... 20-22. o. A német szövetségi Alkotmánybíróság ezt az alapjogvédelmi követelményrendszert a mai napig fenntartja. Lásd harmadik So lange döntés: BVerfG, 2 BvL 1/97 vom 7.6.2000, Absatz-Nr. (1-69), <http://www.bverfg.de> („Bananenmarkt” Entscheidung)

a) Az 1973. évi Frontini ügyben¹²⁴ nyilvánította ki az olasz Alkotmánybíróság, hogy az Alkotmányban foglalt szuverenitás-korlátozásra szóló felhatalmazás¹²⁵ kizárólag az ott megjelölt célok érdekében vehető igénybe. A felhatalmazó klauzula megszorító alkotmánybíróági értelmezése szerint kizárt minden olyan szuverenitáskorlátozás, amely a közösségi szerveket feljogosítaná a tagállamok alkotmányos rendjének alapvető elvei, és az elidegeníthetetlen emberi jogok megsértésére. Amennyiben az alapító szerződés valamely cikkelyét ilyen rendellenes módon értelmeznék a jogalkotó szervek, a fenti elvek és alapvető jogok ennek ellenére biztosítottak lennének, mivel az Alkotmánybíróság folyamatosan ellenőrzi a szerződést az említett alapvető elveknek való megfelelés szempontjából.¹²⁶ Ez az alapvető jogokra vonatkozó alkotmányos fenntartás az olasz Alkotmánybíróság gyakorlatában visszatérő hivatkozási pont.¹²⁷

b) Az 1984-ben hozott *Granital ítélet*ben¹²⁸ a legfőbb olasz alkotmányvédő testület elismerte, hogy a közösségi jog elsődlegességének érvényesülése érdekében az olasz bíróságoknak készen kell állniuk arra, hogy amennyiben szükséges, ne legyenek tekintettel az olasz jogra, és közvetlenül a közösségi jogot alkalmazzák. Ugyanakkor ez az elfogadás sem volt feltétlen: ha az olasz bíró úgy látja, hogy a közösségi intézmény túllépte az Alkotmány 11. cikke alapján korlátozottan ráruházott hatáskörét, akkor nem kell félretennie az olasz jogot, hanem az olasz Alkotmánybírósághoz kell fordulnia.¹²⁹

c) A *Fragd ítélet*ében¹³⁰ az olasz Alkotmánybíróság még tovább ment, és tulajdonképpen a Frontini ügyben kimondott jogtételt erősítette meg. Megállapította hatáskörét az egyes közösségi jogi aktusok felülvizsgálata tekintetében, abban az értelemben, hogy megvizsgálhatja, vajon a közösségi jogi aktus összeegyeztethető-e az olasz Alkotmány alapelveivel, különösen – de nem kizárólag – az emberi jogok területén. Ilyen esetben az Alkotmánybíróság formálisan közvetlenül nem a közösségi jogi aktust vizsgálja felül, hanem az olasz csatlakozási szerződést ratifikáló törvényt. Bár az olasz Alkotmánybíróság ezt a hatáskörét ténylegesen még nem gyakorolta, egyértelműnek látszik, hogy felfogása nem egyeztethető össze a közösségi jog feltétlen, abszolút elsődlegességének doktrínájával.¹³¹

4. Alkotmánybíróági gyakorlat a tagállami alkotmány primátusa védelmében¹³²

A tagállami alkotmánybíróságok az integráció alkotmányos kötöttségét következetesen kifejezésre juttatják.

A német szövetségi Alkotmánybíróság az ún. Euro-döntésében¹³³ a kormány és a parlament kötelességévé teszi, hogy különös gonddal mozdítsák elő a monetáris unió ár-

¹²⁴ Frontini – Ministero delle Finanze, judgement of 27 December 1973 [1974] CMLR 386 Az ügy tényállása szerint a felperes keresetével annak megállapítását kérte, hogy egy közösségi rendelet bizonyos rendelkezése nem alkalmazható Olaszországban. Az eset az olasz Alkotmánybírósághoz került, amelynek arra a kérdésre kellett választ adnia, hogy összeegyeztethető-e az EGK-szerződés rendelkezésekre vonatkozó 189. cikkét átültető 1957-es olasz törvény az alkotmánnyal. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint Az EGK-szerződést ratifikáló 1957. évi törvény biztos alkotmányos alapokkal bír az Alkotmány 11. cikke alapján.

¹²⁵ Az olasz alkotmány 11. cikkelye.

¹²⁶ VÁRNAY-PAPP: Az Európai Unió joga. Budapest 2003. 242-243. o.

¹²⁷ BERKE Barna: Közösségi jog... 240. o.

¹²⁸ BERKE Barna: Közösségi jog ... 242. o.

¹²⁹ VÁRNAY-PAPP: Az Európai Unió joga. Budapest, 2003. 243. o.

¹³⁰ *Fragd (S.p.a.) v Amministrazione delle Finanze*, judgement of 21 April 1989 [1990-I] Foro Italiano 1855

¹³¹ VÁRNAY-PAPP: Az Európai Unió joga. Budapest, 2003. 243-244. o.

¹³² Paul KIRCHHOF: The Balance of Powers Between National and European Institutions. *European Law Journal* Vol. 5. No. 3. 1999 September 240-241. o.

stabilitását és a monetáris tulajdon védelmét. E kötelezés azt jelenti, hogy az EU monetáris unióval kapcsolatos hatáskörei nem vonhatók ugyan el, de a jogi keretek stabilitása és biztonsága tagállami szervek által is garantálandó. A tagállami szervek alkotmányos kötelezettségeinek (mandátumának) értelmezésére az Alkotmánybíróság jogosult.

A *francia* Alkotmánytanács az Amszterdam-döntésben (1997 december 31-én) rámutatott, hogy a szerződés ratifikációjára csak a francia Alkotmány módosítását követően adható felhatalmazás. A hatáskör-átruházás ugyanis érintheti a nemzeti szuverenitás gyakorlásának lényeges feltételeit.¹³⁴ Ebben a tekintetben gyakorlata következetes, mivel a Maastrichti Szerződés ratifikációját megelőző alkotmánymódosítás szükségességére is rámutatott.

Hasonló döntést hozott a *spanyol* Alkotmánybíróság 1992 július 1-jén az európai helyhatósági választójog bevezetésével kapcsolatban, amelyben kijelentette, hogy a hatáskör-átruházás nem járhat az alkotmány rendelkezéseinek sérelmével vagy áttörésével. Az alkotmány kifejezett módosítása meg kell előzze a hatáskör-átruházást, ha az alkotmánysértést eredményezne.¹³⁵

A *dán* Legfelsőbb Bíróság 1998 április 6-ai ítéletében kifejezésre juttatta, hogy a közösségi intézményeknek nincs kompetenciája a konfliktusok elbírálására, és az LB hatáskörébe tartozik megvizsgálni, milyen mértékben lépi át valamely közösségi jogi aktus a szuverenitás átruházásának csatlakozási törvényben megállapított határait. A dán bíróságok ennek megfelelően nem tekintenek Dániában alkalmazhatónak az Európai Bíróság által támogatott közösségi aktusokat sem, ha azok a szerződés olyan alkalmazásán alapulnak, amelyet nem fog át a szuverenitás-transzfert megállapító csatlakozási törvény. Ez a konstrukció az átláthatóság (világosság) és a meghatározottság (bizonyosság) elveiből, és nem kifejezetten a demokrácia elvéből került levezetésre.¹³⁶

A tagállami alkotmánybíróságok közösségi joggal kapcsolatos tartalmi állásfoglalásaiból levonható az a következtetés, hogy az európai monizmussal szemben reális alternatívát jelent a pluralista megközelítés és a többszintű alkotmányosság elismerése. Ez azt is maga után vonja, hogy nem hozható egyértelmű döntés abban a tekintetben, miként érvényesülhet egyidejűleg a koherens európai jogrendszer, illetőleg a tagállami alkotmányos tradíciók tiszteletben tartásának követelménye. Ezért ha a tagállami bírói fórum – az alkotmányára hivatkozással – elveti a közösségi jogforrás alkalmazását, az szolgálhatja az Európa-jog fejlődését is.¹³⁷

5. Az alkotmánybíróságok és az előzetes döntés¹³⁸

Amíg tartalmi szempontból viszonylag intenzív hatáskörgyakorlás figyelhető meg a tagállami alkotmánybíróságok esetében, addig az eljárási köteleket, az Európai Bírósággal való közvetlen kapcsolat megteremtését sokkal kevésbé szorgalmazzák e testületek.

A *német* szövetségi alkotmánybíróság mindez ideig nem folyamodott az Európai Bíróság előzetes döntésének kéréséhez, noha annak elvi lehetőségét nem zárta ki a Solange I. és a

¹³³ BVerfGE 1998. EuGRZ, 164, 171. Idézi: Kirchhof

¹³⁴ Conseil Constitutionnel 1998. EuGRZ, 27. Idézi: Kirchhof

¹³⁵ Tribunal constitucional 1993. EuGRZ, 285. Idézi: Kirchhof

¹³⁶ A dán LB döntése: <http://www.dk/udenrigspolitik/europa/domeng> Utal: Kirchhof

¹³⁷ KUMM: i.m. 385. o.

¹³⁸ Franz MAYER: i.m. 7-9. o.

Vielleicht¹³⁹ ügyekben. Az Európai Bíróság CILFIT-döntése¹⁴⁰ jó apropót jelentett volna az álláspont felülvizsgálatára, és az előzetes döntés iránti kérelem – lehetőség helyett – kötelezettségként való meghatározására, azonban a német testület megelégedett azoknak a feltételeknek a meghatározásával, amelyek fennállása esetén a legfőbb német bírói fórumok kötelesek az Európai Bírósághoz fordulni.¹⁴¹ Ami az alkotmánybíróságot illeti, eljárásaiban egyedülálló módon oldotta meg a közösségi joggal kapcsolatos értelmezési kérdések problematikáját, mivel a Bizottság jogi főigazgatóságát hívta segítségül, megkerülve így az Európai Bíróságot. 2001-ben, politikai párt alkotmányellenessé nyilvánításával kapcsolatos ügyében¹⁴² ismét kiváló lehetősége nyílt volna az EKSz. 234. cikk szerinti kötelezettség tárgyában történő állásfoglalásra, mivel kétségtelenül az Alkotmánybíróság jelentette a végső fórumot az adott eljárásban, a testület mégsem élt a lehetőséggel. Más tagállami alkotmánybíróságok szintén kerülnek az Európai Bíróság megkeresését. Az *olasz* testület a Giampaoli-döntésben (1991) elismerte ugyan a lehetőségét, de nem a kötelezettségét a 234. cikk alkalmazására, majd később (1995) ettől is visszakozott: kijelentette, hogy nem tekinti magát a 234. cikk értelmében vett bíróságnak, és így nem léphet közvetlen kapcsolatba az Európai Bírósággal előzetes döntés kérésén keresztül, ehelyett az ügyben alsóbb fokozaton eljáró bíróságokat kötelezi a kérelem előterjesztésére.¹⁴³ A *spanyol* alkotmánybíróság szintén nem fordult még az Európai Bírósághoz, és nem is avatkozik be a spanyol bíróságok ilyen irányú mulasztásaiba. A testület szerint (1991) a közösségi jog alkalmazása nem alkotmányjogi kérdés, így nem tartozik a hatáskörébe. Amennyiben spanyol jogszabály (törvény) közösségi jogot sért, az ezzel kapcsolatos eljárás a rendes bíróságokra és az Európai Bíróságra tartozik. A *portugál* alkotmánybíróság úgy vélte (1990), hogy bár köti az EKSz. 234. cikkének 3. bekezdése, de még nem fordult az Európai Bírósághoz.¹⁴⁴ Míg a *francia* legfőbb bírói fórumok (Conseil d'Etat, Cour de Cassation) régóta és természetes módon élnek az előzetes döntés kérésének lehetőségével, addig az Alkotmánytanács egyszer sem kérte az EB tanácsát. Az 1996 óta fennálló *luxemburgi* alkotmánybíróság – talán rövid múltjára is tekintettel – szintén nem folyamodott még előzetes döntésért. Ellenpéldaként csupán a korábban már említett *osztrák* alkotmánybíróság¹⁴⁵ hozható fel, amelyik korán (1995) elismerte a 234. cikk szerinti kötelezettségét, és első kérelmét – közigazgatási bírósági hatáskörében eljárva – 1999-ben terjesztette az Európai Bíróság elé.

E tartózkodás oka kereshető többek között a belső alkotmányjogi korlátokban, a tényleges lehetőség, vagyis az előzetes döntés szükségességét felvető konkrét ügy hiányában, de leginkább talán az alkotmánybíróságok önmeghatározásában, amelynek alapvető

¹³⁹ BVerfGE 52, 187 (202) Idézi: Mayer

¹⁴⁰ Ebben fejtette ki az Európai Bíróság az „acte clair” értelmezési elvet – vagyis azokat az eseteket, amikor a tagállami bíróságok nem kötelesek előzetes döntést kérni. Case 283/81. CILFIT ECR 3415. Idézi Mayer

¹⁴¹ A törvényes bíróhoz való alapvető jog (GG 101. cikkely (1) bekezdés 2. mondat) sérelmét idézi elő, ha egyrészt a bíróság nem észleli az előzetes döntés kérésére vonatkozó kötelezettséget, másrészt ha a „végső fórumot” jelentő bíróság szándékosan eltér az Európai Bíróság gyakorlatától előzetes határozatot igénylő kérdésben. Az Alkotmánybíróság az előzetes döntés kérésére vonatkozó tagállami köteletség nyilvánvalóan önkényes megsértésén túl nem vizsgálja az EKSz 235. cikk (3) illetékességi szabályainak betartását, mivel nem olyan fórum, amely az előzetes határozatra vonatkozó eljárási szabályok érvényesülését legfelsőbb szinten kontrollálhatja. Christian HEITSCH: Prüfungspflichten des Bundesverfassungsgerichts unter dem Staatsziel der europäischen Integration. EuGRZ 1997. Oktober Heft 19-20. 462. o.

¹⁴² NDP-ügy, BverfG 22. 11. 2002. EuR 2002, 236. Idézi: Mayer

¹⁴³ Decision No. 168/91 Giampaoli, Foro italiano I. 1992. 660. és Decision No. 536/95 Messagero Servizi, illetve 319/96 Spa Zerfin. Idézi: Mayer

¹⁴⁴ 163/90. Moreira da Costa, idézi: Mayer

¹⁴⁵ öVfGH 11. 12. 1995. ÖZW 1996, 24. és C-143/99 Adria-Wien Pipeline 2001 ECR I-8365. Idézi: Mayer

hipotézise a hatályos nemzeti alkotmány feletti örökös elmozdíthatatlan követelménye. Az alkotmánybíróági előzetes döntés iránti kérelemmel kapcsolatos gyakorlat hiánya¹⁴⁶ azonban nem zárja ki azt, hogy ilyen irányú együttműködés a jövőben létrejöjjön a bírói szintek között. Az Unió bővítése és alkotmányos alapjainak újrafogalmazása ösztönözheti a kapcsolat kiépítését a jogrendszerek áttekinthetőségének és a jogbiztonság érvényesülésének biztosítására figyelemmel.

6. Az európai és tagállami szintű alkotmányvédelem konklúziói

Összegzésként – és a magyar perspektívák vizsgálatának bevezetéseként – megállapítható, hogy az európai szintű alkotmányfejlődés nem nélkülözheti sem az Európai Bíróság esetjogi kultúráját, sem a tagállami alkotmánybíróóságok folyamatos „örökös” tevékenységét. Az Európai Bíróság azt vizsgálja, hogy a közösségi intézmények és a tagállamok teljesítik-e a szerződéseket. Az alkotmánybíróóságok azt ellenőrzik, hogy a közösségi szervek aktusainak hatása összeegyeztethető marad-e a tagállamok „Európára való nyitottságának” alkotmányos mércéjével – a közösségi jog alkalmazására szolgáló alkotmányjogi felhatalmazással. Ezért e bírói fórumok egymással kölcsönös függőségben állnak, mivel csak az alkotmánybíróóságok garantálhatják a tagállamok „európai alkotmányjogát”, és csak az Európai Bíróság védheti az európai szerződéses joganyagot. Az így előálló együttműködési köteletség újszerű választ tesz lehetővé a végső fórumok (courts of last instance) kérdésében. Mind az Európai Bíróságnak, mind az alkotmánybíróóságoknak önálló döntési (ítélkezési) felelősséggel kell működniük az európai jogközösség sikere érdekében. E köteleységüket eltérő jogi kritériumok alapján gyakorolják, de az európai jogközösség – parlamentáris és szerződéses alapokon nyugvó – közös szolgálatában.¹⁴⁷

D) A magyar Alkotmánybíróóság hatáskörének reformja

I. Az Alkotmánybíróóság „közösségi joggal összefüggő” gyakorlata¹⁴⁸

Az Alkotmánybíróóság hatáskörének modernizálására azért lesz szükség, mert ha ezt az alkotmányozó vagy a törvényhozó hatalom elmulasztja, akkor a testület kénytelen lesz más európai alkotmánybíróóságok mintájára „hatáskört értelmezni” magának bizonyos közösségi aktusok alkotmányossági ellenőrzése céljából¹⁴⁹, amely egyáltalán nem elítélendő, sőt természetes reakció az alkotmányvédelem legfőbb szerveként számon tartott testület részéről. Az Alkotmánybíróóság közösségi jogi elemet hordozó gyakorlata

¹⁴⁶ Az osztrák Alkotmánybíróóság kérelmén kívül megemlíthető még a Hesseni Állambíróság (Staatsgerichtshof des Landes Hessen, HessStGH) Európai Bírósághoz intézett előzetes döntés iránti kérelme. Ebben az eljárásban az EB nem találta problematikusnak, hogy a HessStGH alkotmánybíróági minőségében, normakontrollal összefüggő ügyben fordult hozzá. HessStGH 16 April 1997, EB ügyszám: C-158/97. Vorlagepflicht an den EuGH gilt auch für die Verfassungsgerichte der Mitgliedstaaten / Gleichbehandlungsrichtlinie. EuGRZ 1997/213-220. o.

¹⁴⁷ KIRCHHOF: i.m. 241. o.

¹⁴⁸ Lásd még: CHRONOWSKI, Nóra: The Relations of Hungarian Constitutionalisation, Jurisdiction of the Constitutional Court and Accession to the EU. *Revue De Justice Constitutionnelle Est-Européenne* (Presses Universitaires de la Faculté de Droit de Clermont-Ferrand Université d’Auvergne) 2001/2. szám 165-179. o.

¹⁴⁹ Jelenleg csupán a nemzetközi szerződések előzetes kontrolljára, és a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára van lehetőség az Abtv. 1. § a) és c) pontja alapján.

szükségképpen nem túlzottan széleskörű, mindez ideig csupán két – élénk szakirodalmi vitát kiváltó¹⁵⁰ – határozatában érintette a problémakört.

1. Az előkészítő döntés

Az első döntés 1997-ben született¹⁵¹, s ebben a testület megállapította, hogy az alkotmánybírásról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 1.§ b) pontja alapján a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály is utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet¹⁵².

Az alkotmányossági vizsgálat a szerződést kihirdető jogszabály részévé vált nemzetközi szerződés alkotmányellenességének a vizsgálatára is kiterjedhet. Ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződést vagy annak valamely rendelkezését alkotmányellenesnek találja, a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányellenességét állapítja meg. Az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet megállapító határozatának a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségvállalására nincs hatása. Az Alkotmánybíróság határozata folytán a jogalkotónak – szükség esetén az Alkotmány módosításával is – meg kell teremtenie a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.¹⁵³ A testület a nemzetközi szerződések alkotmányellenességének vizsgálatával kapcsolatos hatásköri jogosultságát az Alkotmány és az Abtv. alapján értelmezte.

Az idézett határozat rendelkező részével kapcsolatosan különös figyelmet érdemel a testületnek az az állásfoglalása, miszerint a jogalkotónak az Alkotmánybíróság határozata folytán akár alkotmánymódosítással is meg kell teremtenie a vállalt nemzetközi kötelezettségek és a belső jog összhangját. Vajon ez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság felszólíthatja a jogalkotót a törvények és más jogszabályok alkotmány-konform korrigálásán túlmenően az Alkotmány módosítására is?

A hatalommegosztás konstitucionális szintjén megkülönböztethető az alkotmányozó, az alkotmánymódosító és a törvényhozó hatalom, amelyek közül az első konstituáló, a két utóbbi konstituált hatalmak¹⁵⁴. Szintén az Alkotmányban konstituált „hatalom” szerve az Alkotmánybíróság mint alkotmányvédő „fék” a hatalommegosztás rendszerében. Ilyenként pedig a hatályos alkotmányszöveghez kötötten kell az alkotmányosságot ellenőrző feladatát ellátnia. Ebbe a konstrukcióba nem fér bele az, hogy a hatályos Alkotmány szövegének módosítására szólítsa fel a jogalkotót.¹⁵⁵

Mindazonáltal az alkotmányosság¹⁵⁶ előfeltétele a korszerű szabályozási tartalommal rendelkező, stabil alkotmány léte. A szabályozás akkor korszerű, ha nem marad el a

¹⁵⁰ Lásd pl. KECSKÉS László: Magyarország EU-csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségessé vált alkotmánymódosítás folyamata. Európai Jog 2003/1. szám, VÖRÖS Imre: Az EU-csatlakozás alkotmányjogi, jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai. Jogtudományi Közlöny 2002/9. szám

¹⁵¹ 4/1997. (I. 22.) AB határozat ABH 1997. 41-54.

¹⁵² A korábbi határozatok alapján ez nem volt egyértelmű, vö. a 30/1990. (XII.15) és a 61/B/1992. AB határozatokkal.

¹⁵³ 4/1997. (I. 22.) AB határozat ABH 1997. 41.

¹⁵⁴ Azáltal, hogy az alaptörvény megállapítja, mely szerv jogosult törvény- illetve jogalkotásra, valamint maga határozza meg módosításának mechanizmusát is.

¹⁵⁵ Hazánkban abból adódóan alakulhat ki egyfajta hatalomkoncentráció, hogy az alkotmányozó, az alkotmánymódosító és a törvényhozó hatalom csak processzuálisan került elválasztásra, szervezetenként azonban nem, mivel mindhárom kompetenciát az Országgyűlés gyakorolja.

¹⁵⁶ Az Alkotmány érvényesülése és a valóság tényleges állapota közötti eltérés, egyben követelmény és állapot. Vö. PETRÉTEI József: Alkotmány és alkotmányosság. In: Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. Szerk: Kiss László, Pécs 1996. 96-97.o.

társadalmi – gazdasági – politikai viszonyok fejlettségétől; ezek változása, továbbfejlődése esetén az alaptörvényt is „modernizálni” kell.¹⁵⁷ Ez két úton történhet.

Egyfelől alkotmányértelmezéssel, amelyet bizonyos korlátok¹⁵⁸ között az Alkotmánybíróság végez. Az értelmezés korlátai a következők.

- Az alkotmányértelmezésnek szövegkötöttnek kell maradnia, az értelmezésnek az adott alkotmányi rendelkezés értelme és célja keretében kell végbemennie. Ha az értelmezés ezen túlmenő jelentésváltozást eredményez, akkor ezt alkotmánymódosítással kell korrigálni, azaz az alkotmánymódosítással történő megváltoztatásának az értelmezéshez képest prioritást kell kapnia. Az értelmezés célja ugyanis nem az eredeti alkotmányi rendelkezés jelentésváltozásának elérése, hanem a felmerült alkotmányjogi konfliktusnak a rendezése, mégpedig az alkotmányozó által megállapított normatartalom alapján.

- Az alkotmányértelmezés során nem deklarálnak olyan elvek, amelyek túlmennek az alaptörvény keretein. Az alkotmánybíráskodás során alkalmazott precedens-rendszerű alkotmányértelmezési gyakorlat szintén behatárolja a későbbi alkotmányértelmezések lehetőségét, de egyúttal hozzájárulhat annak egységességéhez és az alkotmányjogi dogmatika fejlesztéséhez is.

- Az alkotmányértelmezéskor feltétlenül tekintettel kell lenni a nemzetközi egyezményekben és a nemzetközi bírói gyakorlat által megállapított rendelkezésekre, amelyek nem csak korlátozzák az alkotmánybírói értelmezést, hanem a jogrendszer egésze szempontjából kiszámíthatóvá, előre láthatóvá teszik adott alkotmányjogi konfliktus megoldásának lehetőségét.

- Az alkotmány normáinak interpretációjánál nem lehet figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy az alkotmány egységes, logikai-teleologikus egész, vagyis az egyes rendelkezéseket nem lehet önmagukban, az összefüggésekből kiragadva értelmezni.

Másfelől történhet a korszerűsítés az alaptörvény módosításával is, amely az alkotmány szövegének kifejezett megváltoztatását jelenti, és az alkotmánymódosító hatalomnak az erre vonatkozó eljárási szabályokat betartva kell ezt megtennie.¹⁵⁹ Előfordulhat, hogy a nemzetközi egyezményekben foglalt normatív tartalom olyan jogi fejlődést eredményez, amely szükségessé teszi az alkotmány módosítását a szerződéshez való csatlakozás esetén. Amennyiben magából az alaptörvényből nem következik, hogy a szerződés megkötésére jogosult szerv nem vállalhat olyan nemzetközi kötelezettséget, amely az alkotmány módosítását igényli¹⁶⁰, akkor az alkotmánymódosító hatalomnak – és csak annak – vállalnia kell a módosítást a csatlakozás feltételeként. Az Alkotmánybíróság azonban kötelező érvénnyel nem szólíthatja fel erre az alkotmánymódosító hatalommal is rendelkező Országgyűlést, egyrészt erre az Abtv. alapján nincs kompetenciája, másrészt az értelmezés során is az alaptörvény konzisztens, koherens rendszeréből kell kiindulnia, és egyik alkotmányi normának sem tulajdoníthat prioritást a másikkal szemben, így a nemzetközi kötelezettségek és a belső jog összhangjának megteremtését garantáló rendelkezésnek sem. További fontos szempont, hogy a módosítás az alaptörvény melyik tartalmi részét érinti. Az alkotmány revíziója során is meg kell tartani annak lényeges

¹⁵⁷ Vö. PETRÉTEI József: i.m. 97. o.

¹⁵⁸ PETRÉTEI József – ILLÉSSY István – CHRONOWSKI Nóra: Az alkotmány értelmezéséről. In: Alkotmányjogi jogesetek (szerk. Petrétei J.) Pécs 1997. 21-22. o.

¹⁵⁹ PETRÉTEI: i.m. 98. o.

¹⁶⁰ Mint például a német Alaptörvény esetében az ún. megváltoztathatatlansági klauzula (Ewigkeits-Klausel), GG 79.cikkely (3) bek., amely szerint az állam alapvető jellemzőire, a demokratikus, szociális jogállamra, a népszuverenitásra, az alkotmányos rendre, a törvények uralmára, az emberi méltóság védelmére és a szövetségi struktúrára vonatkozó alkotmányi rendelkezések nem módosíthatók.

tartalmi keretét, immanens magját, ellenkező esetben az alkotmánymódosítás alkotmányozássá válna, amely szintén az államhatalmi ágak összecsúszásához vezetne. A probléma megoldását az jelentené, ha az Alkotmánybíróság – ugyan *nem kötelező jelleggel*, de – felhívhatná az alkotmánymódosító hatalom figyelmét a kérdéses nemzetközi normák és az Alkotmány esetleges ellentmondásaira.¹⁶¹

Az idézett határozat abból a szempontból is úttörő jellegű, hogy az Alkotmánybíróság *expressis verbis* hívja fel a figyelmet *a közösségi jog sajátosságaira* s az ezzel összefüggő *német alkotmánybírói gyakorlatra*.

- A nemzetközi jog és a belső jog viszonya tekintetében „az európai jogfejlődésben a dualista-transzformációs rendszert egyre inkább a monista rendszer – a nemzetközi szerződések (nemzetközi jog) közvetlen alkalmazása – váltja fel”. Az ún. monista-adopciós koncepció szerint a megkötött nemzetközi szerződés külön törvénybefoglalás nélkül is a nemzeti jogrendszer részét képezi, elsőbbséget élvez a „belső” törvényekkel szemben. Ezt a rendszert az európai integráció „kényszerítőleg követeli meg”¹⁶², ezért az Európai Uniónak még azok a tagállamai is, amelyek a transzformációs rendszert követik, az Európai Unió jogszabályait közvetlenül, azaz transzformáció nélkül alkalmazzák, és azoknak a nemzeti jogrendszerrel szemben – az Alkotmány kivételével – prioritást biztosítanak. Ez viszont azzal jár, hogy az alkotmánybíróságok az alkotmányossági normakontrollra vonatkozó hatáskörüket az automatikusan belső joggá váló döntések tekintetében is gyakorolják. A nemzetközi szerződések vizsgálata ugyanis minden tekintetben az alkotmánybírói normakontroll logikájába illeszkedik.

- „A nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálatát azoknak az államoknak az alkotmánybírói is gyakorolják, amelyek főszabályként a dualista-transzformációs rendszert követik, s éppen az e technikával a belső jog részévé váló nemzetközi szerződések tekintetében is. ... A német alkotmánybíróság az utólagos normakontrollra vonatkozó alkotmánybírói hatáskör „természetes” gyakorlása mellett – különösen az Európai Unió szerződések tekintetében – nem mondhat le arról, hogy alkotmányőrző feladatának valamely részét ne lássa el, e feladat pedig kiterjed a szuverenitás mindenfajta gyakorlására, ami csak az Alaptörvényen nyugszik. Ezen az alapon a német Alkotmánybíróság a közösségi jognak való alávetést is állandó ellenőrzése alatt tartja.”¹⁶³ Jelzésértékű, hogy a magyar Alkotmánybíróság közvetlenül hivatkozik a német szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatára, ezzel ugyanis mintegy valószínűsíti, hogy ha Magyarország az Unió tagjává válik, követendő példaként szolgál majd számára egyéb európai alkotmánybírói alkotmányvédő tevékenysége a közösségi joggal szemben.

2. A „közösségi jogra vonatkozó” határozat

¹⁶¹ Vö. ÁDÁM Antal: Az emberi jogok nemzetközi és belső jogi védelmének viszonyáról. Magyar Közigazgatás, 1993/5. szám 454. o. és Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás, Osiris, Budapest 1998. 93-94. o.

¹⁶² BERKE Barna: A nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálatának megalapozásához. Magyar Jog 1997. 8. szám 458. o. Kritizálja a 4/1997. AB határozat indokolásának a közösségi joggal kapcsolatos állításait, azon az alapon, hogy „az Európai Unió jogának tagállami alkalmazása, illetőleg ennek mechanizmusa nem hozható párhuzamba a „szimpla” nemzetközi szerződések belső jogi státusával, érvényesülésével. ... Az EK jog és a tagállam belső jogának viszonyában a dualizmus vagy monizmus modellek lényegében közömbösek. ... a monista-adopciós koncepciót az európai integráció kényszerítőleg nem követeli meg minden nemzetközi szerződés hazai státusára vonatkozóan. ... nem a nemzetközi szerződésekre általánosan irányadó rezsím vonatkozik a közösségi jog és a tagállamok jogának viszonyára.”

¹⁶³ ABH 1997. 51-52.

A második határozat¹⁶⁴ az 1997. évi határozaton alapuló utólagos normakontroll eljárás eredménye.¹⁶⁵ Ez már kifejezetten a „közösségi jog” és az Alkotmány kollíziójával foglalkozott, és az Alkotmány elsőbbsége mellett foglalt állást. A testület rámutatott: az Országgyűlés nemzetközi szerződés megkötésével, illetve kihirdetésével nem tehet burkolt alkotmánymódosítást. Az Alkotmány rendelkezései korlátozzák a közhatalom gyakorlásában eljáró szerveket, és az Alkotmánybíróság szerint *nem érvényesülhet* a magyar jogban *olyan nemzetközi kötelezettségvállalás, amelynek tartalma következtében az Alkotmány sérelme bekövetkezhetne*. A vizsgált nemzetközi szerződés konkrétan azért alkotmányellenes, mert annak kérdéses cikkelye a jövőben születő közösségi jogi kritériumoknak a közvetlen hazai érvényesülését eredményezi, noha hazánk még nem tagállam. E bizonytalan kritériumoknak a forrása nem a magyar Alkotmány szerinti legitím közhatalom, ezért alkalmazásuk sérti a népszuverenitás és a jogállamiság elvét.

Érthető és támogatható, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányos korlátokat állított fel a közösségi jog előtt, azaz nem engedte megnyílni a magyar jogrendszert olyan kritériumoknak, amelyek normatív tartalma a közösségi intézmények (a Tanács és a Bizottság) rendeletein, irányelvein, döntésein, és az ezekkel összefüggő gyakorlaton alapulnak. Az érvrendszer zárt és logikus: a Magyar Köztársaság még nem tagja a Közösségnek, a közösségi szervek aktusai nélkülözik a legitimitációt, az Országgyűlésnek az Alkotmány nem adott felhatalmazást olyan nemzetközi szerződés megkötésére, amely a Közösség javára korlátozhatná a belső jog szuverenitását.

Az indokolás azonban egy ponton nem egészen meggyőző¹⁶⁶: a testület ugyanis annak alapján tiltotta meg a támadott cikk alkalmazását, hogy értelmezte *a közvetlen hatály és a közvetlen alkalmazhatóság* közösségi jogi fogalmát. Az interpretáció azonban sem az Európai Bíróság álláspontjának, sem a hagyományos alkotmányjogi definíciónak, sem a korszerű jogirodalmi nézeteknek nem felel meg. Az Alkotmánybíróság szerint a közvetlen hatály azt jelenti, hogy az ilyen rendelkezés magánjogi jogalanyok számára bíróság előtt érvényesíthető jogokat és kötelezettségeket határoz meg. A közvetlen alkalmazhatóság pedig azt, hogy az ilyen rendelkezést nem kell belső joggá alakítani, azaz transzformációra nincs szükség.

Ezzel szemben a luxemburgi testület ezeket a fogalmakat az esetek többségében egyenértékűként használja¹⁶⁷, és ez felel meg a magyar alkotmányjogi terminológiának is¹⁶⁸. A jogirodalomban kifejtett álláspontok szerint minden közösségi intézkedés közvetlenül alkalmazható a tagállami bíróságok és hatóságok által, és ezen belül egyesek önvégrehajtó módon, azaz további tagállami intézkedés nélkül, mások pedig további tagállami közreműködés segítségével. A közvetlen hatály pedig azt jelenti, hogy nincs szükség transzformációra, a közösségi szabály automatikusan a belső jog részévé válik.¹⁶⁹

¹⁶⁴ 30/1998. (VI. 25.) AB határozat ABH 1998. 220-239.

¹⁶⁵ Az 1994. évi I. törvénnyel kihirdetett Európa Megállapodás 62. cikkelye közösségi kritériumok alkalmazását rendelte a magyar versenyhatóság számára. Az Alkotmánybíróságnak arról kellett döntenie, hogy a versenykorlátozás tilalmának jogterületén a közösségi kritériumok mennyiben érvényesülhetnek a magyar jogban.

¹⁶⁶ Idézett AB határozat, indokolás III. 2. ABH 1998. 226-227.

¹⁶⁷ KECSKÉS: EU-jog és jogharmonizáció. 352-353. o.

¹⁶⁸ Mivel a jogszabály hatályossága annak alkalmazhatóságát, alkalmazandóságát, illetve végrehajthatóságát, végrehajthatóságát, vagyis a jogi hatás tényleges bekövetkezhetőségét jelenti. Lásd PETRÉTEI József: Magyar Alkotmányjog I. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2002. 128. o.

¹⁶⁹ J. A. WINTER: Direct Applicability and Direct Effect: Two Distinct and Different Concepts... CMLRev 1972. 425-438. o.

Különbséget kell tenni közvetlen hatály és közvetlen alkalmazhatóság szempontjából a rendeletek, az irányelvek és a döntések között is.¹⁷⁰ Ez a közösségi jogi probléma tehát összetett, és az Alkotmánybíróság egyszerűsítő meghatározása a későbbiekben értelemzavaró lehet. A közösségi jognak megfelelő definíciót nem interpretációval kell előállítani.

Nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy az Alkotmánybíróság „közösségi joggal kapcsolatos eddigi gyakorlata” logikus módon a hagyományos nemzetközi szerződés alkotmányossági vizsgálatára korlátozódott. Tagállamként nyilvánvaló, hogy a magyar alkotmányvédő testület is másként kell kezelje az Európa-jog szupranacionális természetű normáit, vagyis a közösségi hűség elvével összhangban nem akadályozhatja az alkotmányosan beengedett szabályok hatályosulását. Amennyiben az alkotmányozó és a törvényhozó a hatásköri kérdéseket a csatlakozásig nem rendezi, az Alkotmánybíróság kénytelen lesz maga átértelmezni szóba jöhető kompetenciáit. A csak sejthető irányok szélső értékei az aktivizmus, illetőleg az önkorlátozás.¹⁷¹ Ha a testület az aktivizmust választja, értelmezheti hatásköreit akként, hogy maga is a közösségi jog öreként lép fel, amely folyamatos konfliktusokat eredményezhet Luxemburggal. A kooperáción alapuló tartózkodás esetében az AB az EK-t / EU-t Alapító Szerződések tekintetében lemondana a hatályos Abtv. 1. § c) pontban adott hatásköréről, valamint élne az előzetes döntés kérésének lehetőségével, amikor közösségi jogszabály alkotmányossága válik kérdésessé.

II. Az alkotmányozó és a törvényhozó „elképzelései”

Az eszköztelen szakíró megkönnyebbülten könyvelhette el, hogy az Igazságügyi Minisztérium 2003. márciusi és a Kormány júliusi előterjesztései az Alkotmány módosítására és az új Alkotmánybíróságról szóló törvényre vonatkozóan igazi reformok kezdetét jelentik.¹⁷² A javaslatokat tanulmányozva a közösségi jogra érzékeny jogászoknak azonban csalódnuk kell, a tervezett alkotmányi és törvényi szabályozás a vizsgált témában mélységes hallgatásba burkolózik.

1. Az Alkotmány módosítására vonatkozó javaslat

A Kormány által előterjesztett módosító javaslat meglehetősen átfogó revíziót irányozna elő, többé-kevésbé koherens módon bővítené a jogforrási rendszerre, a nemzetközi jog és a belső jog viszonyára és az alkotmánybíráskodásra vonatkozó normaanyagot. Mégsem tekinthető minden tekintetben kimerítőnek és átgondoltnak a konstrukció. Régi igényt elégítené ki, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörei az alaptörvényben nyerjenek szabályozást. A hiányos, elhibázott szabályozás azonban ekkor súlyosabb következményekkel jár, mint a törvényi rögzítés, mivel – az adott politikai erőviszonyok között – hosszú időre konzerválhatja a hiátusokat, és maga a testület sem hidalhatja át egykönnyen értelmezés útján a pontatlanságot.¹⁷³

¹⁷⁰ KECSKÉS: EU-jog és jogharmonizáció. 352-362. o.

¹⁷¹ KONDOROSI Ferenc: Az Alkotmánybíróság mint a nemzetközi kötelezettségek és a közösségi jog öre. Jog és jogászok a XXI. század küszöbén. Nemzetközi konferencia. Előadás. Pécs 2003. október 16. (Kézirat 5-8. o.)

¹⁷² IM/KÖZJ/2003/KÖZIG/307. számú IM Előterjesztés a Kormány részére 2003 március, valamint T/4486. számú törvényjavaslat (a továbbiakban: alkotmánymódosító javaslat), amelyet a kézirat lezárása időpontjában részletes vitára bocsátottak.

¹⁷³ Alkotmánymódosító javaslat 10. § A hatáskörök alkotmányi rögzítése esetében csak absztrakt alkotmányértelmezésre irányuló, jogosult által kezdeményezett indítvány segítheti elő a konkretizációt. Ebből

Rátérve a revízió tartalmi elemeire, támogatható megoldás, hogy rendszerezetten jelennek meg a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos alkotmánybíróági hatáskörök. Sajnálatos azonban, hogy nyoma sincs a nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettségek (pl. nemzetközi bírói fórumok ítéleteinek a végrehajtása, nemzetközi szerződésben létrehozott szerv által kibocsátott norma alkalmazása) alkotmánybíróági védelmének.

A nemzetközi szerződések megkötés előtti alkotmányossági kontrollja továbbra is fennmarad az összhang elvének jegyében¹⁷⁴, és kifejezetten szerepel a szerződést kihirdető jogszabály utólagos kontrollja is. Utóbbi esetben szépséghiba, hogy az AB gyakorlatában rámutatott, a kihirdető jogszabály vizsgálatának önmagában semmi értelme.¹⁷⁵

Ennél is rosszabb a helyzet a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára vonatkozó hatáskör esetében, ugyanis az minden további nélkül vonatkozhat az EU alapító szerződéseire is. E szerződések „védelmét” az Alkotmánybíróság csakis az Európai Bíróság hatáskörének tiszteletben tartásával biztosíthatja.¹⁷⁶

Az Alkotmánybíróság által alkalmazható szankciók közül hiányzik a mulasztással okozott nemzetközi jogsértés következménye, és problémát jelenthet olyan jogszabályok, egyéb jogi eszközök – alkotmány- vagy nemzetközi jogsértés esetére szóló – megsemmisítése, amelyek közösségi kötelezettség teljesítését szolgálják.¹⁷⁷

2. Az Alkotmánybíróságról szóló törvényjavaslat

A Kormány által 2003 júliusában előterjesztett T/4487. számú törvényjavaslat az Alkotmánybíróságról¹⁷⁸ (a továbbiakban Abtvj.) teljes mértékben összhangban áll az előbb bemutatott alkotmánymódosító javaslat idézett elmeivel, vagyis a közösségi jog szempontjából elkeserítő következetességgel kerüli meg a szóba jöhető kérdések megválaszolását. A témánkkal kapcsolatban releváns hatásköri és eljárási normák ugyan bizonyos mértékben továbbfejlesztik a hatályos szabályozást, azonban csupán a nemzetközi szerződésekre vonatkoznak, s még negatív utalással, kivételként sem jelennek meg a primer vagy a szekunder közösségi jogi szabályok.

Az Abtvj. Egyes eljárások címet viselő IV. fejezetében található a nemzetközi szerződés előzetes vizsgálatára, a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára, valamint a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály utólagos vizsgálatára vonatkozó hatáskörök részletezése.

a szempontból mégis előnyösebb lehet a hatáskörök törvényi szabályozása, mert igaz ugyan, hogy az Országgyűlés így könnyebben szűkítheti-bővítheti azokat (bár az Abtv. módosításához szükséges kvórum és kvóta – a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazata – szigorú frakciófegyelem esetén nem teszi ezt olyan egyszerűvé), viszont az AB is szélesebb körben tehet pontosító, az Alkotmány egyéb normáival összhangban álló értelmezést. Garanciális szempontból rögzítendő viszont, hogy csak a minősített többséget igénylő Abtv. tartalmazza a testület hatásköreit, más – egyszerű többséggel elfogadható – törvény nem állapíthat meg újabb hatáskört.

¹⁷⁴ Közbevetőleg felmerülhet a kérdés, vajon teljesen szükségtelen-e a magyar-EU csatlakozási szerződés előzetes kontrollja? Feltehető, hogy gördülékenyebben és szakszerűbben menne az alkotmányrevízió a testület döntésének birtokában.

¹⁷⁵ Alkotmánymódosító javaslat 10. §-ban javasolt új 32/A. § (1) b) és e) pontjai

¹⁷⁶ Alkotmánymódosító javaslat 10. §-ban javasolt új 32/A. § (1) c)

¹⁷⁷ Alkotmánymódosító javaslat 10. §-ban javasolt új 32/A. § (3)-(4) bekezdés

¹⁷⁸ A javaslatot átfogóan értékeli TILK Péter: Az Alkotmánybíróságra vonatkozó új szabályozási elképzelésekről. JURA 2003/2. szám 114-153. o. A javaslat a kézirat lezárásának időpontjában részletes vita alatt állt.

A nemzetközi szerződés megkötése előtti alkotmányossági vizsgálatot az eddigi kezdeményezőkön – az Országgyűlésen, az államfőn és a kormányon – kívül a jövőben a parlamenti képviselők együtöde is indítványozhatná, amely az ellenzéki jogosítványok szempontjából előnyös megoldás, mivel érdemi kontrolljogosítványt biztosít a mindenkori kisebbség számára. Amennyiben az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a nemzetközi szerződés az Alkotmánnyal össze nem egyeztethető rendelkezést tartalmaz, a szerződés megerősítése, elfogadása, illetve az ahhoz való csatlakozás csak az ellentét megszüntetését követően történhet meg.¹⁷⁹ Az Abtvj. nem tér ki az ellentét feloldásának módozataira és határidejére, vagyis a szerződéskötési eljárásban közreműködő szervekre bízva az összhang megteremtését, amely a szerződés jellegétől függően az Alkotmány előzetes módosítását is jelentheti.

A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának tárgya a javaslat szerint jogszabály, állami és önkormányzati irányítás egyéb jogi eszköze, valamint jogegységi határozat lehet¹⁸⁰, és a jelenlegihez képest az indítványozók köre is módosulna. Bővülne a központi bank elnökével, az országgyűlési biztossal, valamint a rendes bíróságokkal, amely utóbbi régi hiányosságot pótolna, különösen úgy, ha a bírák a folyamatban lévő ügyben az eljárás felfüggesztése mellett – azaz konkrét formában – is élhetnének ezzel a lehetőséggel¹⁸¹, ugyanakkor az Országgyűlés állandó bizottságai, a kormány tagjai, valamint a parlamenti képviselők egyénileg¹⁸² elveszítenék kezdeményezési jogosítványukat.¹⁸³ Kérdés, hogy a nemzetközi kötelezettségek gyarapodása folyamatában mi indokolja a teljesítésüket biztosító kontroll-eljárás indítására jogosultak körének bármiféle szűkítését, valamint az AB hivatalbóli eljárásának – alább bemutatásra kerülő – felemás megoldását. Az ellentét megszüntetése érdekében követendő eljárás a dualista logika és a hatályos megoldás keretei között marad. Az Abtvj. annyiban javít a helyzeten, hogy a testület a kollízió feloldását, illetve a nemzetközi szerződésből eredő jogalkotói feladat elmulasztásának pótlását konkrét határidőhöz köti, amely alkalmas lehet az összhang megteremtéséért felelős szervek gyorsabb reakcióinak kieszközlésére.¹⁸⁴

Az absztrakt utólagos normakontroll speciális eseteként kerül meghatározásra a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányossági vizsgálata, amelyet bárki indítványozhat a kihirdetést követően, már a hatálybalépést megelőzően is. A hatáskör megnevezésével ellentétben a jogalkotó szándéka a kihirdető jogszabály részét képező nemzetközi kötelezettség alkotmányossági kontrolljának lehetővé tétele. Mint a nemzetközi szerződésbe ütközésnél, itt sem automatikus szankció a megsemmisítés, mivel a testület legalább egy éves, legfeljebb tizennyolc hónapos türelmi időt ad a felelős szerveknek az összhang megteremtésére. A kihirdető jogszabály – tétlenség esetén történő – megsemmisítése a nemzetközi kötelezettségvállalásra nincs hatással.¹⁸⁵

¹⁷⁹ Abtvj. 41. §

¹⁸⁰ Az Abtvj. fogalomhasználata összhangban áll az új jogalkotási törvény koncepciójával. A jogegységi határozatok jogforrási jellegének, valamint alkotmányossági kontrolljának elvi megalapozottsága e tanulmány keretei között terjedelmi okokból nem vizsgálható. A nemzetközi kötelezettségek teljesítésének mindenestre kedvez ez a merész megoldás.

¹⁸¹ Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás 93-94. o.

¹⁸² Csoportjogként kerül megfogalmazásra az Abtvj.-ben: a képviselők együtöde kezdeményezhetné az eljárást.

¹⁸³ Abtvj. 42. §

¹⁸⁴ Abtvj. 43-45. §

¹⁸⁵ Abtvj. 51. §

Az alkotmánybíróági eljárás általános szabályai között található, hogy *hivatalból* járhat el a testület jogalkotói kötelezettség elmulasztása és nemzetközi szerződéssel összefüggő jogalkotói mulasztás esetében, továbbá – amennyiben az indítvánnyal szoros tartalmi összefüggésben áll – jogszabály, állami és önkormányzati irányítás egyéb jogi eszköze vagy jogegységi határozat nemzetközi szerződésbe ütközése esetében. Az aktív nemzetközi jogsértést tehát nem vizsgálhatná az AB automatikusan hivatalból, mint eddig. Kérdés, mennyivel szolgálja jobban az indítványhoz kapcsolódás követelményének előírása a nemzetközi jogi kötelezettségek teljesítése feletti örökösödést. A „szoros tartalmi összefüggés” fennállásáról szerencsére maga a testület dönthet, s megfelelő jogászi érvelésmóddal megteremthető a kapcsolat szorossága minden szükséges esetben – azt pedig a bírák mentalitása és érdeklődése határozza meg, mi tekinthető szükségesnek. Ez esetben azonban tartható-e jogalkotói korlátozás az officialitással szemben?¹⁸⁶

Végül – szintén az eljárás általános szabályai köréből – kiemelhető még az *ideiglenes intézkedés*, amellyel az Alkotmánybíróság – a jogbiztonság védelme, a későbbiekben nem orvosolható hátrányok elhárítása vagy más különös méltánylást érdemlő okból – a „nagy valószínűséggel” alkotmányellenesnek látszó, és „valószínűsíthetően” megsemmisítésre kerülő jogszabály vagy egyéb jogi eszköz, illetőleg ezek valamely rendelkezése alkalmazását – érdemi döntésének meghozataláig, de legfeljebb kilencven napra – felfüggesztheti.¹⁸⁷ Eltekintve attól, hogy a valószínűség fokozott hangsúlyozása e rendelkezések normativitását a valószínűtlenségig lebegteti, mégis az új intézmény bevezetése – tárgyyszerűbb megfogalmazással – funkcionálisan támogatható. Mi több, a nemzetközi jogi kötelezettségek teljesítése feletti hatékonyabb örökösödés érdekében érdemes lehet az ideiglenes intézkedés lehetőségét nem csupán a vélelmezhetően alkotmányellenes normákra korlátozni, hanem a nyilvánvalóan nemzetközi szerződésbe ütköző belső jog esetére is kiterjeszteni az alkalmazás előzetes felfüggesztését.

III. A magyar Alkotmánybíróság és a közösségi jog – javaslatok

A *nemzetközi szerződések* jogforrási hierarchiában elfoglalt *helyére* – mint ahogy erre már a korábbi fejezetek egyikében történt utalás – a hatályos alkotmányjogi szabályozás alapján csupán az Alkotmánybíróság hatáskörei és gyakorlata engednek következtetni. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) rendelkezik a nemzetközi szerződés egyes rendelkezéseinek előzetes alkotmányossági vizsgálatáról, továbbá a jogszabály és az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközése esetén követendő eljárásról.¹⁸⁸ A törvényben kifejezetten nem szerepel, hanem a testület gyakorlatában alakult ki, hogy az Abtv. 1. § b) pontja alapján a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály is utólagos *alkotmányossági vizsgálat tárgya* lehet. A jogbiztonságot és a nemzetközi jog alkalmazását azonban – finoman szólva – nem szolgálja a hierarchia tételezésének ez az indirekt módszere.¹⁸⁹ Sajnálatos módon az említett, illetve részlegesen bemutatott alkotmánymódosító javaslat, illetve az egyéb napirenden lévő

¹⁸⁶ Abtvj. 16. § (4)

¹⁸⁷ Abtvj. 28. §

¹⁸⁸ Abtv. 1. § a) és c) pont, 36. § (1)-(2) bekezdés, 44-47. §

¹⁸⁹ A szakirodalomban számos kritikát találunk mind a jogi szabályozás, mind az AB kapcsolódó gyakorlata tekintetében. Vö. különösen Vörös Imre: Az EU-csatlakozás alkotmányjogi, jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai. Jogtudományi Közöny 2002/9. szám 399. o.

törvényjavaslatok¹⁹⁰ ismét nem tartalmazzak nagy horderejű, autentikus megoldást ebben a kérdésben.

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos alkotmánybíróági hatáskörök nem hívhatók mechanikusan segítségül a közösségi (európai) aktusok jogrendszerbeli helyének megítélése esetében, sőt maga az Abtv. (illetve az Abtvj. is) felülvizsgálatra szorul a szupranacionális normák érvényesülésére vonatkozó sajátos elvek okán. Kiindulásként feltétlenül be kellene (illetve már a 2002. decemberi revízió alkalmával be kellett volna) iktatni az Alkotmányba, hogy *a közösségi jog¹⁹¹ az alapító szerződésekben meghatározott elvek szerint érvényesül a belső jogban*. A közösségi jog érvényesülésére vonatkozó alkotmányi rendelkezés – azon túlmenően, hogy megerősítené e nemzetek feletti jogréteg magyar jogrendszerbe való bekapcsolását – az Alkotmánybíróóság számára is igazodási pontot jelentene alkotmányvédelmi feladata teljesítése során.

Még mindig nem késő, és feltétlenül szükséges is az AB nemzetközi és közösségi joggal kapcsolatos hatásköreit a vonatkozó törvényjavaslatokban részletesebbé és egyértelműbbé tenni. A szakirodalomban található olyan álláspont, amely szerint az Alkotmánybíróóság egyáltalán nem foglalkozhat közösségi normák alkotmányosságának vizsgálatával, ezért ennek lehetőségét ab ovo ki kell zárni az alaptörvényben.¹⁹² Ennél azonban esetleg elképzelhető árnyaltabb megoldás is az alkotmányvédelmi funkció teljessége oldaláról közelítve. Az Alkotmánybíróóság hatáskörének modernizálása nem oldható meg pusztán kivételek meghatározásával, hanem célszerű lenne pozitív, de kellően rugalmas hatásköri szabályokat alkotni, mégpedig a nemzetközi jog és a közösségi jog sajátos jellegére és eltérő sajátosságaira tekintettel.

- A nemzetközi szerződések előzetes és utólagos normakontrollján túlmenően érdemes lenne megjelölni, hogy mely közösségi jogi eredetű aktusokra terjedjen (terjedhet?) ki az alkotmányossági vizsgálat, a tagállami és a hazai alkotmánybíróági gyakorlatra figyelemmel, de az Európai Bíróság hatáskörét tiszteletben tartva.¹⁹³
- A közösségi szerződések és rendelkezések sajátos jellege miatt az alkotmánybíróági döntés következménye természetesen nem lehet azonos a belső jogi normák alkotmányellenessége esetén alkalmazható szankcióval, azaz a megsemmisítéssel. Mielőtt

¹⁹⁰ Lásd az Igazságügy-miniszter IM/KÖZJ/2003/KÖZIG/307. sz. előterjesztését a Kormány részére az Alkotmány módosításáról, továbbá a jogalkotásról, az Alkotmánybíróaságról, a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról, az Egyesült Nemzetek Diplomáciai Konferenciája által, a Nemzetközi Büntetőbíróság Rómában, 1998 július 17-én elfogadott Statútumának kihirdetéséről, valamint a Nemzetközi Büntetőbíróság Statútumának kihirdetésével összefüggésben egyes közjogi törvények módosításáról szóló törvényjavaslatról (Budapest, 2003 március), továbbá a Kormány erre épülő törvényjavaslatait (2003. július).

¹⁹¹ Amennyiben az Európai Konvent által kidolgozott Szerződéstervezet az Európai Alkotmányról elfogadásra kerül, helyesebb lesz 'Európai Unió joga' vagy 'uniós jog' fordulattal élni, de lege lata még mindig a közösségi jog kifejezés alkalmazható.

¹⁹² KUKORELLI István - PAPP Imre: A magyar Alkotmány EU-konformitása. Európai Jog 2002/6. szám 5. o. A hivatkozott tanulmány a következő alkotmányi rendelkezést javasolja: „... ki kell egészíteni az Alkotmány 32/A. §-át azzal, hogy az Alkotmánybíróóság jogköre nem terjed ki az Európai Közösségeknek a Magyar Köztársaságra kötelező rendelkezéseinek felülvizsgálatára, vagy annak vizsgálatára, hogy a végrehajtásokat szolgáló jogszabályok összhangban állnak-e az Európai Közösségek jogával. A javasolt szöveg tehát a primer jog előzetes kontrollját nem zárja ki, sem a közösségi jog végrehajtását szolgáló hazai jogszabályok alkotmányossági kontrollját.

¹⁹³ E ponton azt is meg kell fontolni, hogy ha az AB egyáltalán nem vizsgálhatja meg, hogy közösségi rendelet vagy irányelv megfelel-e az alkotmánynak, akkor ad abszurdum a jogrendszerben túrni kell alkotmányellenes normák létezését. Ez elvi síkon feloldható autonomista megközelítéssel, viszont nem ad tartalmi választ a jogszuverenitás fellazulásával kapcsolatos veszély elháríthatósága tekintetében.

azonban az Alkotmánybíróság ilyen típusú ügyben eljárna, célszerű lehet az integrációs szervezet bírói fórumának tanácsadó véleményét kérnie, mivel a dualista szemléletből az a követelmény is fakad, hogy a másik, elkülönült jogrendszer szabályait az adott szervezet – e célból felállított – bírósága részesíti védelemben. Ez azonban az EU vonatkozásában megoldható az alapító szerződések és az azoknak megfelelő törvényi szabályozás útján, figyelemmel az értelmezési kötelezettség doktrínájára és az előzetes döntési eljárásra.

- Ha a nemzetközi jog általános elvei magánszemélyeket is jogosítanak, illetve köteleznek, akkor az egyének számára lehetőséget kell biztosítani arra, hogy e jogaikat alkotmányjogi panasz útján is érvényesíthessék. Ugyanígy gondoskodni kell majd a közösségi jog alapján keletkező, magánszemélyeket megillető jogok alkotmányi elismeréséről és garanciáiról. Megfontolható az alkotmányjogi panasz szélesítése – német mintára – az alkotmányellenesnek vélt bírói döntések alkotmányossági vizsgálatával. Ez megoldaná a – különösen alapjogok esetében jellemző – alkotmánybírósági és rendes bírósági védelem eltérő terjedelmének problémáját.

- A belső jog részévé vált nemzetközi egyezményeket továbbra is szükséges széleskörű alkotmánybírósági védelemben részesíteni. Az is az alkotmányosság érvényesülését szolgálná, ha az Alkotmánybíróság – ugyan nem kötelező érvénnyel, de normatív alapon – felhívhatná az alkotmányozó figyelmét utólagos normakontroll során a nemzetközi szerződés és az alkotmány olyan jellegű ellentmondásaira, amelyek az alkotmány módosítását igénylik.

Az Alkotmánybíróság a közösségi jog vizsgálatával összefüggésben több hatásköri problémával szembesülhet, amelyek feloldását részben az alkotmányozó / törvényhozó végezheti el, részben azonban a testület önmeghatározására bízható kezelésük.

1. Primer közösségi jogforrás alkotmányellenessége

1) Az Alkotmánybíróság feladata lehet az EU-magyar csatlakozási szerződés, illetőleg a jövőben, már tagállamként valamennyi alapítószerződés-módosítás, -kiterjesztés alkotmányosságának eldöntése *előzetes kontroll* keretében. Ekkor a szerződéskötés folyamatában az alkotmányellenesség kiküszöbölhető, de amennyiben az alaptörvény módosítása válik szükségessé, annak minden esetben meg kell előznie a szerződés megkötését. A testület ezt a feladatot a nemzetközi szerződések előzetes vizsgálatára vonatkozó hatásköre alapján teljesítheti, külön nevesítése tehát nem szükséges, viszont esetlegesen megfontolható az eljárást kezdeményezők körének kiterjesztése.

2) Felmerülhet továbbá a csatlakozási szerződést – illetőleg már tagállamként minden alapítószerződés-kiterjesztést – kihirdető jogszabály utólagos alkotmányossági vizsgálata. Alkotmányellenesség esetén az Alkotmánybíróság egyetlen lehetősége határidő tűzésével felhívni a kompetenciával rendelkező szerveket (Országgyűlést, Kormányt), hogy teremtsék meg az összhangot az alaptörvény és a szerződés rendelkezései között. A szerződéses kötelezettségvállalás teljesítésének felfüggesztésére nincs lehetőség. E vizsgálati hatáskört indokolt lehet külön nevesíteni, amint azt az Abtvj. a nemzetközi szerződés utólagos kontrollja formájában elő is irányozta.

2. Szekunder közösségi jogforrás alkotmányellenessége

A másodlagos közösségi jog alkotmányossági vizsgálata a tagállami alkotmányvédő szervek gyakorlatából kitűnően nem univerzális, ugyanakkor nem kizárható. A magyar Alkotmánybíróság feladata a hatályos szabályozás szerint a „jogszabályok”

alkotmányosságának felülvizsgálata, továbbá a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatok ellátása. A „jogszabály” megszorító rendszertani értelmezés szerint a jogalkotási törvényben nevesített törvényre és rendeletre korlátozható, teleologikus értelmezést követve viszont beleérthető az általánosan kötelező magatartási szabályt tartalmazó közösségi jogforrás is, amely hatálya és alkalmazása szempontjából belső jogként „viselkedik”. Ezért indokolt önálló alkotmánybíróági hatáskörként nevesíteni a közösségi jogforrások alkotmányossági vizsgálatának lehetőségét. Az Alkotmánybíróság (csak) megállapíthatja az alkotmányellenességet, de nem eszközölhet megsemmisítést, nem jogosult alkalmazásukkal kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapítására. Ha az alkotmányosság eldöntéséhez a közösségi jogforrás értelmezése szükséges és az Alkotmánybíróság az Európai Bíróság szempontjából tagállami bíróságnak minősül, akkor az EKSz. 234. cikke alapján előzetes döntés kérhető, erről azonban a testület maga dönthetne, tehát nem jogalkotási kérdés. Az alkotmányellenesség megállapítása esetén – akár kér(het) előzetes döntést, akár nem – az Alkotmánybíróság köteles lenne felhívni a Kormány figyelmét a kollízió tényére. A Kormány feladata megkísérelni az integrációs intézmények keretében a kifogásolt jogszabály módosítását, vagy végső soron jelezni az Országgyűlésnek az alaptörvény módosításának szükségességét.

3. Belső jogforrás közösségi jogforrásba ütközése

A primer és szekunder közösségi jog, valamint a tagállami jog kollíziójának kérdését végső fokon és autentikusan az Európai Bíróság dönti el. Ez esetben az Alkotmánybíróság csupán komplementer szerepet látna el, mintegy deregulálná azokat a magyar jogforrásokat, amelyek a közösségi jog elsődlegessége következtében nem alkalmazhatók. A vonatkozó hatáskör akként állapítható meg, hogy az Alkotmánybíróság megsemmisíti azokat a belső jogforrásokat, amelyek közösségi jogsértő jellegét az Európai Bíróság megállapította, vagy ilyen jellege a testület eljárásában – szükség esetén az EB előzetes döntése alapján – egyértelművé vált.¹⁹⁴ Fontos megjegyezni, hogy ez az új hatáskör nem azonos a „nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata” néven létező hatáskörrel, mivel itt tartalmi vizsgálatra nem kerül sor, az Alkotmánybíróság döntése formális, jelentősége a jogrendszer tisztítása. A különbségre tekintettel indokolt kifejezett kivételként rögzíteni az EK/EU Alapító Szerződéseit a hatályos Abtv. 1. § c) pontjában foglalt hatáskör alól. A közösségi jog másodlagos forrásait kivételként azért nem szükséges megnevezni, mert semmiképp nem sorolhatók a „nemzetközi szerződés” fogalomkörébe.

4. A felhatalmazó klauzula (2/A. §) alkotmánybíróági védelme

Tartalmi jellegű kérdéseket vet fel az utólagos normakontroll abban az esetben, ha alacsonyabb szintű jogforrás az Alkotmány felhatalmazó cikkelyébe, a 2/A. §-ba ütközik. Az alkotmánybíróági védelem elméleti irányai a következők lehetnek.

- A testület vizsgálhatja, hogy megfelel-e az alkotmányos hatáskörök közös gyakorlását lehetővé tevő nemzetközi szerződés a hatáskör-átruházás céljának és korlátainak. Az alkotmányjogi vita ilyen esetben a nemzetközi szerződés előzetes és utólagos kontrolljának keretében oldható meg.

¹⁹⁴ Esetleg kiterjeszhető e hatályon kívül helyezési feladat azokra a belső jogforrásokra is, amelyeket magyar bíróság – közösségi jogsértés okán – mellőzni kényszerült. Mivel azonban az alsóbb fokozatú bíróságok gyakorlata várhatóan nem lesz egységes a közösségi jog alkalmazása tekintetében, célszerű lehet az AB javasolt megsemmisítési jogát az LB által mellőzött jogi normákra korlátozni.

- Előfordulhat, hogy közösségi jogforrás sérti a magyar „hatáskör-átengedési” szabályt, és ezen keresztül a szuverenitás alkotmányos alapelvét. Erre tekintettel (is) indokolt biztosítani a közösségi aktusok vizsgálatának lehetőségét, amely az Alkotmánybíróság bemutatott jelző-funkciójával párosulna.

- Végül a testület megállapíthatja a közös hatáskörgyakorlást korlátozó belső jogszabályok alkotmányellenességét is, amelyek – ha egyben közösségi jogot is sértenek, fakultatív alapon kért előzetes döntést követően – megsemmisítendőek.

5. Az előzetes döntés kérdése

A tagállami alkotmánybíróságok és alkotmányvédő szervek gyakorlatának vizsgálatából kitűnik, hogy e testületeknél nem túlzottan erős az „Európai Bírósághoz fordulás” reflexe. Valószínűsíthető, hogy a magyar jogalkotó az Alkotmánybíróság vonatkozásában nem határozhatja meg az előzetes döntés kérésének kötelező esetét, legfeljebb lehetőségként fogalmazhatja meg azt. Ezzel kapcsolatban is megjegyzendő, hogy előzetes döntést akkor kérhet a magyar Alkotmánybíróság, ha az Európai Bíróság szempontjából a „tagállam bíróságának” minősül. Ezzel kapcsolatban problémát okoz, hogy a magyar AB egyedi jogviták eldöntésére csak nagyon áttételes és esetleges hatást képes gyakorolni.¹⁹⁵ Ugyanez a peres fél vonatkozásában is fennáll: az alkotmányossági kontrollt saját kezdeményezésével nem tudja bekapcsolni ügyébe olyan módon, hogy az a konkrét jogeset eldöntésére érdemi befolyást gyakoroljon.¹⁹⁶ Ennek ellenére nem kizárt, hogy az előző pontokban felvetett esetekben az Európai Bíróság elfogadja az Alkotmánybíróság kérelmét. Célszerű tehát az érintett bírói fórumok önmeghatározására bízni, hogy igénybe veszik-e az együttműködésnek ezt a formáját.

IV. Összegzés

Konklúzióként megállapítható, hogy a közösségi jog alkotmányossági vizsgálatának lehetősége az Alkotmánybíróságtól teljes egészében nem tagadható meg, és olyan szabályozási kereteket kell kialakítani, amelyek biztosítják a testület számára a megfelelő mozgásteret hazánk európai integrációjának, illetve az integráció hazai legitimitációjának előmozdítása tekintetében. Az alkotmánybírósági hatáskörök modernizálása részben a meglévő kompetenciák korszerűsítésével, részben új hatáskörök megfogalmazásával oldható meg. A magyar és az uniós jogrendszer fejlődési irányainak összevetése alapján a testület jogosítványai a következő új elemekkel bővíthetők. Az Alkotmánybíróság

- tanácsadó véleményt ad az állami szervek alkotmányos követelményekkel összhangban álló eljárásáról azokban az esetekben, amikor az Európai Unió alapító szerződésai (Alkotmány) az uniós aktus megerősítéséhez a tagállamok ilyen közreműködését követeli meg;

¹⁹⁵ Csak a konkrét ügyben kivételesen alkalmazott ex tunc hatályú megsemmisítés változtathatja meg utólag a vita kimenetelét.

¹⁹⁶ A fél a folyamatban lévő ügyben a bírótól kérheti, hogy az eljárás felfüggesztése mellett forduljon az AB-hoz, ha az alkalmazandó jogszabályt alkotmányellenesnek véli. Ekkor azonban a bíró nem köteles kérését figyelembe venni. Alkotmányjogi panaszt csak res iudicata esetén és akkor kezdeményezhet a fél, ha az ügyében alkalmazott jogszabály (vélt) alkotmányellenessége esetén következett be alkotmányos jogainak sérelme. (A bírói döntés ellen nem terjeszthető elő alkotmányjogi panasz.) A hatályos Abtv. nem állapítja meg, hogy ex tunc hatályon kívül helyezés milyen hatást gyakorol a konkrét ügy kimenetelére. A Pp. azonban perújítási okként ismeri el az AB megsemmisítő döntését. Lásd Polgári perrendtartás (1952. évi III. törvény) 262/A. § (1) bekezdése.

- megsemmisíti azokat a belső jogforrásokat, amelyek közösségi jogsértő volta megállapítást nyert és ezért a magyar bíróságok nem alkalmazhatják;
- vizsgálja a jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződések rendelkezéseinek alkotmányosságát, és a kihirdető jogszabály alkotmányellenességének megállapítása mellett felhívja a hatáskörrel rendelkező szerveket az Alkotmány és a nemzetközi szerződés közötti összhang megteremtésére;
- vizsgálja a nemzetközi szerv által kibocsátott, Magyar Köztársaságra kötelező norma, valamint a Magyar Köztársaságot kötelező nemzetközi bírósági döntés és a belső jogforrások összhangját. Az előbbiekkal ellentétes belső jogforrást megsemmisíti, illetőleg megállapítja a jogalkotói mulasztást. A hatáskör nem vonatkozik a Közösség (Unió) jogi aktusaira és az Európai Bíróság döntéseire, mivel azok érvényesülése az európai szerződésekben meghatározott mechanizmus szerint biztosított;
- elbírálja az alkotmányellenes bírósági és hatósági döntéssel okozott, alkotmányos alapjogsérelem következtében benyújtott alkotmányjogi panaszt.

Az alkotmánybírósági hatáskörök újrafogalmazása nem tisztán jogi, hanem politikai és hatalmi kérdést is jelent. A jogi érvelési technika arra próbálja ráirányítani a figyelmet, hogy politikailag is elhibázott lépést jelentene az Alkotmánybíróságot mint a nemzeti érdekek védelmének előretolt helyőrségét meghatározni, olyan típusú kompetencia biztosításával, amely a közösségi jog direkt kontrollját tenné lehetővé. Helyesebb lenne a kooperatív, mérsékelt modell előtérbe helyezésével támogatni a magyar jogrendszer konfliktusmentes becsatolását az európai jogközösségbe.

VIII. FEJEZET

DEMOKRATIKUS LEGITIMÁCIÓ: VÁLASZTÓJOG

Az értekezés utolsó fejezete a demokratikus legitimáció fontos tényezőjét, a választójogot vizsgálja. Az integráció demokratizálásának mellőzhetetlen tartalmi eleme az alapvető jogok biztosításán és védelmén túlmenően a polgárok részvételének biztosítása a politika formálásában. Ennek első eleme az európai választójog biztosításában jelenik meg, amely a tagállami alkotmányjogi szabályozást, illetve a választási gyakorlatot (a technikai és infrastrukturális összetevőket) közvetlenül érinti. A szabályozási kérdéseken messze túlmutató jelentősége van annak, hogy az európai választások a politikai színterek bővülését, újszerű érdekek megjelenését és képviseletét jelentik / jelenthetik. A tagállam által választott szabályozási megoldáson is múlik, hogy az európai politikai dimenzió a nemzeti politizálás arénájába simul, vagy attól jól elkülönült, sajátos integrációs problémákat felvető, európai alternatívát kínáló lehetőséggé válik a választópolgárok számára. Ezért a fejezet áttekinti az európai választójogra vonatkozó uniós szabályokat, megvizsgálja a tagállamok megoldásait, majd ezekre tekintettel értékeli a 2003. decemberére, hosszas parlamenti viták árán megkonstruált magyar EP-választási törvényt.

A) A választójog mint alapvető jog

A választójog *klasszikus* értelemben az államilag szervezett, demokratikus közösségben élő egyén kiemelkedő politikai alapjoga: megteremti az egyén közéletbe való bekapcsolódásának, az állami akaratképzés befolyásolásának közvetlen lehetőségét. Funkciója szerint tehát *politikai részvételi jog*, amelynek rendeltetése képviseleti szervek létrehozása, a népszuverenitás átruházása, időleges hatalomgyakorlási megbízás. Tartalmi *garanciáit* a választójogi *alapelvek* jelentik (általánosság, egyenlőség, közvetlenség, titkosság, szabadság). Az alapelvek azt garantálják, hogy a közügyekbe való bekapcsolódás – megfelelő életkor elérése esetén, amely tipikusan a magánjogi cselekvőképesség életkori határa – mindenki számára azonosan, bármilyen (nemre, fajra, vagyoni helyzetre stb. figyelemmel történő) megkülönböztetés nélkül, kizárólag szabad elhatározás alapján váljék lehetővé. A választójogba beletartozik annak negatív oldala is, a választójog gyakorlásától való tartózkodás – azonban az alapjogról lemondani, azt elidegeníteni nem lehet; a választójog elvesztését csak jogerős bírói döntés állapíthatja meg. A választójognak különböző *típusai* ismertek a szerint, hogy milyen jellegű képviseleti szerv létrehozása érdekében gyakorolható, így megkülönböztethető *parlamenti, helyhatósági és kisebbségi választójog* – amelyek alanyi köre mutathat bizonyos eltéréseket. A választójogosultság egyik – bár nem abszolút – sajátossága, hogy általában állampolgársághoz kötődik, mivel a nép és az állam szuverenitása közötti kapcsolatot hivatott megteremteni. A választójog tartalmi *összetevői* a *jelölés joga*, a *szavazás joga* (aktív elemek), a *jelöltség joga*, a *megválasztás joga* (passzív elemek) és a jogorvoslati jog. A választójog *intézményi kapcsolatban* áll a népszavazáshoz való alapvető joggal illetve a közhivatal viseléséhez való joggal. Az előbbi megnyilvánul abban, hogy mind az országos, mind a helyi népszavazás alanyi köre az adott szinten választójoggal rendelkezőket fogja át. Az utóbbi összefüggést bizonyítja, hogy a közszférában szinte minden tisztség elnyerésének, szolgálati viszony létrejöttének feltételei között szerepel a választójoggal való rendelkezés (pl. alkotmányos közjogi tisztségek, bírói, ügyészi szolgálati viszony).

Az *európai választójog* elemeinek kialakítása egyrészt az integráció polgárközeliségét hivatott megteremteni, másrészt a gazdasági alapszabadságok gyakorlásának ösztönzését szolgálja. Hozzájárul tehát mind a politikai unió kiépítéséhez, mind az egyén alapjogi státusának gazdagodásához, mind pedig – áttételesen – a belső piac funkcionálásához. Összetevői az európai parlamenti választójog és az európai helyhatósági választójog. Az egységes európai választójoghoz – amely tehát alapvető jogként az uniós polgárság tartalmi eleme – nem kapcsolódik egységes európai választási rendszer. A választójog gyakorlásának anyagi és eljárási szabályait a tagállamok határozzák meg, a közösségi intézmények ajánlásai alapján.

B) Az európai választójog elemei, a választás rendszere

I. Primer jog – az alapító szerződések rendelkezései az európai választójogról

1. Az európai *helyhatósági választójog* mint alapvető jog azt jelenti, hogy az Unió minden polgárának, aki olyan tagállamban rendelkezik lakóhellyel, amelynek nem állampolgára, joga van arra, hogy szavazzon és jelöltesse magát a helyhatósági választásokon abban a tagállamban, amelyben lakóhellyel rendelkezik, ugyanolyan feltételek mellett, mint az adott állam állampolgárai.¹

Az európai helyi választójog gyakorlását elősegítendő és tartalmat adva az idézett szerződési szabályoknak a Tanács a kapcsolódó eljárási kérdésekről a 94/80/EK irányelvben (1994. december 19.) rendelkezett.²

2. Az európai *parlamenti választójog* alapvető jogként arra terjed ki, hogy az Unió minden polgára, aki olyan tagállamban rendelkezik lakóhellyel, amelynek nem állampolgára, a tartózkodási helyének megfelelő tagállamban szavazzon és jelöltesse magát az Európai Parlament választásain ugyanazon feltételek mellett, mint az adott tagállam állampolgárai.³ E jog alkalmazásához született 1993. december 6-án a 93/109/EK irányelv, amelyet a tagállamok 1994. február 1-ig vettek át. A parlamenti választójog anyagi jogi alapjainak megfogalmazásához képest hosszabb múltra tekintenek vissza az eljárási kérdések szabályozására irányuló kísérletek. Az alapító szerződések eredeti változata szerint az EP (akkor még 1962-ig: Közgyűlés) tagjait a tagállamok parlamentjei delegálták, később azonban rendelkezés született az EP javaslata szerint a közvetlen választásról. A javaslatot a Tanács csak 1976-ban fogadta el, majd az alapító szerződések részévé vált (EKSz 190. cikk). Az EKSz szerint a választást minden tagállamban egységes eljárási szabályok szerint kell tartani, és az erre vonatkozó javaslatot az EP dolgozza ki, melyet a Tanács egyhangúlag fogad el. A Tanácsban mindeddig nem jött létre konszenzus a parlament által javasolt tervezetekről, így az Amszterdami Szerződés lehetővé tette – egységes eljárás hiányában – a tagállamokban egyaránt elismert, közös elvek alkalmazását. Ennek mentén az EP új tervezetet dolgozott ki és fogadott el 1998. július 15-én, amely azonban a Tanácsban ismét elutasításra talált. A kialakítandó egységes választójogi szabályozás

¹ EKSz 19. cikk (1) bekezdés, amelynek második mondata rögzíti: A jog gyakorlása érdekében a Tanács – a Bizottság javaslatára és az Európai Parlamenttel való konzultáció után – egyhangúsággal fogadja el az eljárási szabályokat, amelyekről azonban a tagállam indokolt esetben eltérhet. A helyi választójogot az EU Alapvető Jogok Chartája a 40. cikkben rögzíti.

² Módosította a 96/30. EK irányelv Ausztria, Svédország és Finnország csatlakozását követően. Az eredeti irányelv átvételének határideje 1996. január 1-je volt, azonban több tagállam késlekedett az implementálással. Franciaország 2001 márciusában tartott először helyi választásokat a direktíva figyelembe vételével.

³ EKSz 19. cikk (2) bekezdés. Alapvető Jogok Chartája 39. cikk.

anyagi alapja azonban ma már – az európai parlamenti választójog rögzítésével – az alapító szerződések része.

II. Az EK másodlagos joga – a választójogra és a választás rendszerére vonatkozó elvárások

1. A helyi választójogra vonatkozó szabályozás⁴

1) Az európai helyi választójog *nem* jár a tagállamok helyi választási rendszereinek *harmonizációjára irányuló* követelmény megfogalmazásával, és nem érinti a saját állampolgárok, valamint a nem uniós polgár külföldiek (pl. harmadik országból származó bevándorlók, menekültek) esetlegesen biztosított helyi választójogát. A cél mindössze az, hogy a helyi választójog állampolgársághoz kötése – amelyet a tagállamok többsége korábban fenntartott – megszűnjön a tagállamban lakóhellyel rendelkező, de nem állampolgár uniós polgárok szempontjából.

2) Az európai helyi választójog gyakorlása a tagállamban rezidens uniós polgár *szabad elhatározásán* alapul, és nem zárja ki a választójog gyakorlását az állampolgárság szerinti tagállamban. E szerint a saját tagállamától különböző tagállamban lakóhellyel rendelkező polgár szabadon dönt, hogy helyi választójogát mindkét tagállamban, csak az egyikben vagy egyikben sem gyakorolja. A szabad döntéshez kapcsolódó eljárási szabály, hogy azokban a tagállamokban, ahol a választójog gyakorlása nem kötelező, a lakóhellyel rendelkező uniós polgárok automatikusan névjegyzékbe vehetők. Azokban a tagállamokban, ahol a választójog gyakorlása kötelező (pl. Belgium, Luxemburg), a rezidens uniós polgár szabadsága arra vonatkozik, hogy maga dönt, kéri-e a névjegyzékbe vételét. Ezt követően azonban már rá nézve is kötelezettség keletkezik, mivel az európai helyhatósági választójog másik jellemzője, hogy azt a tagállamban a saját állampolgárokkal azonos feltételek szerint kell biztosítani.

3) A saját állampolgárokkal *azonos feltételek* mellett történő joggyakorlás nem csupán a szavazás körülményeire utal, hanem azt is jelenti, hogy a névjegyzékbe vétellel kapcsolatos hibák és más törvénysértések esetén azonos jogorvoslati lehetőségeket vehetnek igénybe az uniós polgárok; a jelöléssel kapcsolatos nyilatkozattételi kötelezettség terjedelme nem tér el a saját állampolgároktól megkövetelttől; viszont amennyiben a szavazás kötelező, az a névjegyzékbe vett uniós polgárra is vonatkozik; és a névjegyzékből való törlésre is csak ugyanolyan esetekben kerülhet sor, mint a saját állampolgárok vonatkozásában. Az egyenlőség követelménye a helyi politikai élet teljességére kiterjed, különösen arra, hogy a tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgár már működő politikai szervezethez csatlakozzon, vagy akár pártot alapítson.⁵ A diszkrimináció tilalom a

⁴Forrás: www.europarl.eu.int/comparl/libe/elsj/charter/art40/default_en.htm, [http://europa.eu.int/scadplus/leg/a/Tanacs/94/80/EK/iranyelve\(1994.december.19.\)OJL368.31.12.1994.p.0038-0047](http://europa.eu.int/scadplus/leg/a/Tanacs/94/80/EK/iranyelve(1994.december.19.)OJL368.31.12.1994.p.0038-0047).

⁵ Az azonos feltételek vagy diszkrimináció-tilalom követelménye a Bizottság kapcsolódó vizsgálatai szerint több tagállamban problémát okozott az irányelv átvétele során. A közösségi jog megsértésének minősült például, hogy Görögországban a szavazati jogot csak görög nyelvtudás esetében biztosították, továbbá az állampolgároktól eltérően két évi görögországi tartózkodást követeltek meg más EU tagállamok állampolgárai esetében. Diszkriminatív az is, ha – mint pl. Szászország és Bajorország esetében – az EU más tagállamainak állampolgáraitól megkövetelik az ismételt bejelentkezést minden egyes helyhatósági választás előtt, vagy eskütételre hívják fel arra nézve, hogy az adott helyhatóságban lakik legalább három hónapja, és célja az életvitelszerű tartózkodás. Vö. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 94/80/EC on the right to vote and to stand as a candidate in municipal

saját és más uniós tagállamok állampolgárai tekintetében áll fenn, így *bármely kikötés (pl. életvitelszerű tartózkodás, az ország vagy az adott helyhatóság területén való meghatározott ideig történő folyamatos lakás, az adott helyi választókerületben állandó lakóhely létesítése) csak annyiban tehető, amennyiben a kritérium a saját állampolgárokra nézve is fennáll.*

4) Az európai helyi választójog gyakorlásával összefüggésben a *tagállamok kötelesek* a területükön lakóhellyel rendelkező uniós polgárokat megfelelő mértékben és kellő időben *tájékoztatni* jogaikról. E tagállami köteleességbe beletartozik az is, hogy gondoskodni kell az uniós polgároknak a szavazás napja előtt megfelelő időben történő névjegyzékbe vételéről.

A névjegyzékbe vételhez kapcsolódik, hogy a tagállam a kérelemhez ugyanolyan dokumentumokat kérhet más EU tagállam állampolgáraitól, mint saját állampolgáraitól, azzal, hogy jogosult érvényes személyazonosító okmányt kérni, valamint formális nyilatkozatot az állampolgárságról és az érintett tagállambeli lakcíméről. A lakóhellyel rendelkező uniós polgár jelöltté válása esetében is ezek a szabályok irányadóak, mégis tartalmi kérdésben eltérés lehetséges a választójogból való kizárás szempontjából. Amennyiben a lakóhely és az állampolgárság szerinti tagállamban a választójogból vagy a jelölésből való kizárás eseteit eltérően állapítják meg, a lakóhely szerinti tagállam választhatja a szigorúbb megoldást a nem állampolgár uniós polgárokra nézve. Az állampolgárság szerinti tagállam kizárási szabályainak alkalmazása esetén – ha az uniós polgár formális nyilatkozatával kapcsolatban kétség merül fel, vagy az érintett tagállam jogi előírásai megkövetelik – a lakóhely szerinti tagállam a polgár jelöltté válással kapcsolatos jogának fennállásáról az állampolgárság szerinti tagállam illetékes hatóságaitól igazolást kérhet.

5) Az európai helyhatósági választójoggal összefüggésben a tagállamok *kevés fenntartással élhetnek*. A szavazati jog és a jelöltté válás tekintetében szinte alig (hazánk esetében bizonyosan nem) tehető derogáció, az összeférhetlenségi szabályok szempontjából és az állampolgársági fenntartás tekintetében szélesebb mozgástér adódik.

a) A tagállam speciális helyzetére hivatkozással tehető fenntartás, amennyiben a területén lakóhellyel rendelkező nem tagállami állampolgárságú uniós polgárok száma meghaladja az összes választásra jogosult 20 %-át. Ilyen esetben a más EU tagállam állampolgárai tekintetében előírható az érintett tagállamban való minimális tartózkodási idő mind a szavazás, mind a jelöltté válás tekintetében; a jelölési jogra nézve pedig kikötés tehető a lista összeállítása szempontjából. Ezek a megszorítások egyfelől a nem állampolgár uniós polgárok társadalmi integrációját biztosítják, másfelől annak elkerülésére szolgálnak, hogy a politikai törésvonalak helyett állampolgársági alapú megosztottság (pl. nemzeti lista – külföldi lista) keletkezzen.⁶

b) A választójog gyakorlásához képest szélesebb körben emelhetők fenntartások bizonyos tisztségek viselésével kapcsolatosan.

- A tagállam – igazolható és szükséges esetben, valamint arányos mértékben – tehet állampolgársági kikötést olyan választott vezető tisztségek, illetve testületi tagság vonatkozásában, amelyek a tagállami végrehajtó hatalom gyakorlásához is kapcsolódnak. (Így pl. igazolható a polgármesteri tisztség vonatkozásában a magyar állampolgárság

elections, Brussels 30. 05. 2002. COM(2002)260 final

⁶ Az itt körvonalazott feltételeknek tulajdonképpen csak Luxemburg és kisebb mértékben Belgium felel meg, azonban a Bizottság folyamatosan figyelemmel kíséri, hogy ezekben a tagállamokban igazolható-e a megkülönböztetés fenntartása. COMM(2002)260 final

kritériuma.) Kiköthető továbbá, hogy választott testület tagjaként más EU tagállam állampolgára nem vehet részt olyan delegációban, amely parlamenti szavazati jogot eredményez, illetve nem működhet közre parlamenti tagok választásában (pl. föderatív felépítésű tagállamokban).

- A tagállam nem akadályozhatja meg, hogy az uniós polgár az állampolgársága szerinti tagállamban is gyakorolja helyi választójogát, azonban megállapítható olyan összeférhetlenségi szabály, amely a lakóhely szerinti tagállamban betöltött, választással keletkezett helyi tisztség és más tagállamban betöltött ugyanilyen tisztség között áll fenn. (Így például meghatározható, hogy a magyar települési képviselői tisztség összeegyeztethetetlen más tagállam azonos szintű önkormányzati testületében fennálló tagsággal, az összeférhetlenség a jelöltekre azonban nem vonatkozatható.)

Az európai helyi választójog a bemutatott elvek alkalmazásán túlmenően a tagállamok helyi választási rendszereit nem érinti. A magyar önkormányzati választási rendszer átalakítása sem szükséges, csupán az irányelvben foglaltakkal kell kiegészíteni anyagi és az eljárási szabályokat.

2. Az Európai Parlament választása⁷

1) Az Európai Parlament tagjai *közvetlen választással nyerik el mandátumukat öt évre.*⁸ A Parlamentben 1995 óta 626 képviselő⁹ végzi a munkáját, a képviselők számát az Amszterdami Szerződéssel bevezetett módosítás hétszáz főben maximálta. A Nizzai Szerződés hatályba lépéséig érvényes mandátumfelosztás a közvetlen választások bevezetéséről szóló akta¹⁰ (*továbbiakban: Akta*) 2. cikke szerint történik, melynek primer jogi alapját az EKSz 190. cikk (2) bekezdése képezi. A *parlamenti helyek tagállamok közti felosztása* az egyes tagállamok lakosságszámához igazodik, de nem teljesen arányos módon, mivel torzít a kisebb államok javára – részben tehát politikai kompromisszum eredménye. A *Nizzai Szerződés* meghatározza a következő években várhatóan csatlakozó új tagállamok parlamenti helyeinek számát¹¹ és 2004. január 1-től számítva a jelenlegi tizenöt tagállam számára is átalakítja a mandátumelosztást¹², némiképpen korrigálva a fent jelzett aránytalanságot.

2) A *választási eljárást szabályozó közösségi jogforrás megalkotására* maga az Európai Parlament tehet javaslatot. A javaslat jogszabállyá válásának érvényességi kelléke a Parlament tagjainak többségével elfogadott hozzájárulása, ezt követően a Tanács egyhangú szavazása, majd a tagállamok a döntést „alkotmányos követelményeiknek megfelelően” jóváhagyják.¹³ A minden tagállamra vonatkozó *egységes választási eljárás* azonban még *nem született meg*. Az Akta csak néhány közös elemet rögzít – például a választások időpontja, a mandátumok konkrét tartama, összeférhetlenség, mandátumvizsgálat –, és a

⁷ SZALAYNÉ DR. SÁNDOR Erzsébet: Az Európai Unió közjogi alapjai. I. kötet. Dialóg-Campus Kiadó, Pécs 2003. 129-132. o.

⁸ EKSz 190.cikkely (1) és (3) bek.

⁹ EKSz 190. cikkely (2) bek.

¹⁰ A tagállamok kormányainak képviselői által 1976.szeptember 20-án megalkotott határozat és akta (OJ 1976 L 278) az európai parlamenti képviselők általános és közvetlen választásának bevezetéséről, melyet 1995. január 1-én módosítottak (OJ 1995 L 1).

¹¹ A Nizzai Szerződéshez csatolt 20.számú nyilatkozat az Európai Unió bővítéséről. OJ 2001 C 80

¹² A Nizzai Szerződéshez csatolt Jegyzőkönyv az Európai Unió bővítéséről. OJ 2001 C 80

¹³ EKSz 190. cikk (4) bek.

tagállamokra bízza¹⁴ a választási rendszer konkrét szabályainak kialakítását.¹⁵ Az Európai Parlament képviselői a közösségi jog szempontjából *együttal nemzeti parlamenti mandátummal is rendelkezhetnek*. Elfoglaltsága okán azonban egyre kevesebb képviselő tartja meg mindkét mandátumát, sőt egyes tagállamok belső jogi szabályozása kifejezetten kizárja a kettős parlamenti mandátum egyidejű fennállását. Az európai parlamenti mandátummal rendelkező képviselők *összeférhetetlensége* a következő esetekben áll fenn: tagállami kormányzati funkció, európai bizottsági tagság. A tagállami jogrendszerek – saját szempontjaik alapján – más eseteket is az összeférhetetlenség körébe utalhatnak, de nem zárhatják ki a két parlamenti mandátumra történő egyidejű jelölés jogát.¹⁶

A választásokat – amelyekre négy nap áll rendelkezésre – a *tagállamok kötelesek lebonyolítani*, az általuk kijelölt – alkotmányos szokásaiknak megfelelő – napon. Az Unió elvárásának megfelelően a választás mindenhol *arányos* rendszerben történik.¹⁷ A tagállamok által kialakított EP választási rendszer azonban általában követi adott ország parlamenti választási metódusát, éppen ezért az európai képviselet az országokéni politikai viszonyokat képezi le. Az EP választására kialakított eljárási szabályok sokkal inkább hasonlítanak az egyes tagállamok választási rendszereire, mint egy sajátos, azoktól különböző rendszerre.¹⁸

3) Az Unió bővítése az EP választáson részt venni jogosult uniós polgárok számát jelentősen növeli, ezért a 2004-ben következő választások előkészítése mind az uniós intézményekre, mind a jelenlegi és az új tagállamokra is jelentős feladatot ró. A Bizottság ezért közleményt bocsátott ki az EP és a Tanács felé 2003 április 8-án a szükséges tagállami intézkedésekről, amelyek a bővítést követően biztosítják az uniós polgárok részvételét az EP választásokon.¹⁹ Az újonnan csatlakozó országok állampolgárai és az új tagállamokban élő „régii” uniós polgárok is gyakorolhatják választójogukat – saját hazájukban vagy a lakóhelyük szerinti államban – a 2004. június 10-13 között esedékes EP választásokon, mivel ez az EU Alapjogi Chartájában elismert politikai joguk.²⁰ A választásokkal összefüggő gyakorlati intézkedéseket az idő rövidege miatt már a csatlakozások hivatalos dátuma, vagyis 2004 május 1-je előtt meg kell kezdeni. A Bizottság hangsúlyozza a jelentőségét a vonatkozó irányelv²¹ teljes jogi és praktikus

¹⁴ Akta 7.cikk

¹⁵ A legnagyobb kerékkötője az ügy sikerességének maga a Tanács, aki többszöri tétlenségével eddig mindig megakadályozta az Európai Parlament által benyújtott javaslatok jogszabállyá válását. Legutóbb a Parlament 1998. július 15-i határozata volt eredménytelen. OJ 1998 C 292

¹⁶ Akta 6.cikk (2) bek.

¹⁷ Noha a Közösség maga az arányos rendszer alkalmazását ajánlja, az EP választási formula egészét tekintve meglehetősen sok aránytalansági tényezővel torzított. Ellentmondást eredményez, hogy míg az EP képviselők európai pártfrakciókba tömörülnek a parlamenti munka során, addig a mandátumok számát tagállamonként állapítják meg, vagyis a választási körzetek nem lépik át az államhatárt. Az aránytalanság irányába hat az is, hogy az EP választást meghatározó nemzeti szabályozások a PR-rendszer legkülönbözőbb változatait alkalmazzák. Vö. TÓTH Judit: Választójog, népképviselet és állampolgárság az EU-ban és Magyarországon. In: EU-csatlakozás és alkotmányozás (szerk. Bodnár László) SZTE ÁJTK Nemzetközi Jogi Tanszék, Szeged 2001. 241. o.

¹⁸ Vö. SZOBOSZLAI György: Képviselet és választási rendszer európai kontextusban – Az arányosság mint a konszenzus-demokrácia feltétele. Politikatudományi Szemle 1998/1. szám 170. o.

¹⁹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on measures to be taken by Member States to ensure participation of all citizens of the Union to the 2004 elections to the European Parliament in an enlarged Union, COM(2003) 174 final

²⁰ Közel egymillióval növekszik azoknak az uniós polgároknak a száma, akik várhatóan nem az állampolgárságuk szerinti, hanem a lakóhelyük szerinti tagállamban gyakorolják majd választójogukat 2004-ben.

²¹ 93/109. EK irányelv

átvételének.²² Mind a tagállamoknak, mind a csatlakozó államoknak meg kell tennie a következő adminisztratív intézkedéseket a jogi bázis megteremtésével együtt:

- Meg kell állapítani és azonosítani kell az ország területén tartózkodó nem állampolgár uniós választókat.

- Tájékoztatni kell őket jogaikról. Az informálásnak kellő időben és megfelelő mértékben kell történnie – az új választók esetében nem elegendő a szokásos (régii tagállamokban: a már korábban alkalmazott) módszer, hanem specifikusabbnak és részletesebbnek kell lennie. A Bizottság különösen javasolja a személyes levél (direct personal letter) alkalmazását.

- Kérni kell nyilatkozatukat arra nézve, hogy kívánják-e a tagállamban gyakorolni választójogukat.²³

- Az érintetteket tájékoztatni kell a névjegyzékbe vétellel és a jelölés bejelentésével kapcsolatos tudnivalókról, illetve fel kell venni őket a névjegyzékbe.²⁴

- Ki kell alakítani az információcsere rendszerét a többi tagállammal a kettős szavazás elkerülése érdekében.²⁵

A Bizottság az irányelv és a kapcsolódó ajánlások végrehajtását figyelemmel kíséri, elismerve azonban, hogy a választási eljárás szabályainak kialakítása (beleértve a határidők megállapítását és a névjegyzékbe vétellel kapcsolatos rendelkezéseket) a tagállamok és a csatlakozó államok kompetenciájába tartozik.

III. A tagállamok EP-választási rendszere²⁶

1. *A választási rendszer.* Mindegyik tagállam az irányelvvel összhangban az arányos rendszer valamely változatát alkalmazza. Az Egyesült Királyság 1999-ben tért át erre. Néhány tagállam alkalmaz választási küszöböt.

2. *Választókerületek.* Többségben vannak az olyan tagállamok (11), ahol az ország egész területe egyetlen választókerületet alkot, avagy a választási körzetek meghatározása pusztán adminisztratív célokat szolgál, illetőleg a jelölést (listaállítást) befolyásolja, viszont nem hat ki a mandátumok szétosztására. Négy tagállam (Belgium, Írország, az Egyesült Királyság és Olaszország) területe több választókerületre tagolódik.

3. *A választójog általánossága.* Az aktív választójog gyakorlásának feltétele minden tagállamban a 18. életév betöltése. Az EK Sz alapján azok az uniós polgárok, akik nem az adott tagállam állampolgárai, de rezidensek az adott tagállamban, az állampolgárokkal azonos feltételek szerint gyakorolják választójogukat. A rezidens fogalma azonban a különböző tagállamokban eltérő feltételeket jelent: állandó vagy ideiglenes lakóhelyet az

²² A Bizottság közleményében megjegyzi, hogy 2003 márciusáig még csak három újonnan csatlakozó állam (a Cseh Köztársaság, Szlovénia és Észtország) tett eleget az irányelv átvételére vonatkozó kötelességnek, és felhívja a többi jelölt figyelmét a teljes jogi átvétel mielőbbi befejezésére.

²³ A Bizottság szorgalmazza, hogy a nyilatkozatot és névjegyzékbe vétel iránti kérelmet a polgárok postai úton is továbbíthassák a tagállami hatóságoknak.

²⁴ A névjegyzék összeállításával kapcsolatban követelmény, hogy az abba való felvételt biztosítani kell azoknak a választóknak is, akik csak 2004 május 1-jén válnak az unió polgáraivá.

²⁵ A lakóhely szerinti tagállam feladata értesíteni az állampolgárság szerinti tagállamot, hogy az utóbbinak mely állampolgárait vette fel a névjegyzékbe, illetve fogadta el jelöltként. Ezt követően az állampolgárság szerinti tagállam teszi meg a szükséges intézkedéseket, hogy állampolgárai egynél többször ne szavazzanak illetve egynél több tagállamban ne jelöltesék magukat.

²⁶ Vö. KÉGLER Ádám: Az Európai Parlament – választások és kampányok. Esély 2003/2. szám 52-57. o., www.europarl.eu.int/factsheets. Lásd a fejezet végén a 2. sz. táblázatot is!

adott választási területen (Franciaország, Finnország), állandó tartózkodást (Németország, Luxemburg, Belgium, Görögország, Spanyolország, Portugália, Olaszország), regisztrációt az elektori névjegyzékben (Ausztria, Dánia, Egyesült Királyság, Írország, Hollandia, Svédország). Luxemburgban – más tagállamok állampolgárai esetében – a választójog gyakorlásának további feltétele meghatározott időtartamú tartózkodás. A külföldön élő állampolgárok aktív választójogának gyakorlása szempontjából változatos megoldásokat alkalmaznak a tagállamok. Az Egyesült Királyságban a fegyveres erők hivatásos állományú tagjai, valamint az 5 évnél nem régebben külföldön élő választópolgárok szavazhatnak „idegenből”, ha erre vonatkozóan kérelmet nyújtottak be az illetékes brit hatóságnak. Ausztria, Dánia, Hollandia és Portugália csak az EU más tagállamában élő választópolgárai számára teszi lehetővé a külföldről történő, hazai szavazást. Belgium, Franciaország, Görögország, Olaszország, Spanyolország és Svédország választópolgárai attól függetlenül gyakorolhatják választójogukat, hogy melyik országban élnek. Németország esetében ez csak a 10 évnél nem régebben külföldön élő választópolgárok számára biztosított. Végül Írország jogszabályai csak a választási területen élő polgárok számára engedi a joggyakorlást.

A passzív választójog általános feltétele szintén a tagállami állampolgárság, de e mellett az egyes országok különös feltételként eltérően szabályozzák a választhatóság korhatárát, amely 18 év Finnország, Svédország, Dánia, Németország, Spanyolország, Portugália és Hollandia esetében, 19 év Ausztriában, 21 év Belgiumban, Görögországban, Írországban, Luxemburgban és az Egyesült Királyságban, 23 év Franciaországban, 25 év Olaszországban. Luxemburg további különös feltételként kiköti, hogy a passzív választójog gyakorlásához más tagállamok állampolgárai esetében 10 évi tartózkodás szükséges, és a listákon szereplő jelöltek többségének luxemburgi állampolgárnak kell lennie.

4. A jelölés szabályai. Az EP választásokra a jelölés listaállítással történik. Dániában, Németországban, Görögországban, Hollandiában és Svédországban csak politikai pártok és politikai szervezetek állíthatnak listát. Más tagállamokban a jelöléshez meghatározott számú választópolgár ajánlása szükséges. Egyes országokban a listaállítás letét ellenében történik (pl. Franciaország, Írország, Egyesült Királyság és Hollandia).

A lista jellegét tekintve kötött, ha a jelöltek eredeti sorrendje nem változtatható meg, és szabad, amennyiben a választópolgárok szavazataikkal a lista sorrendjét változtatni tudják. Kötött listát alkalmaznak Németországban, Franciaországban, Görögországban, Spanyolországban és Portugáliában. A többi tagállam – Írország kivételével – a szabad listát alkalmazza. Általában a választott listán belül jelölhető meg preferált személy, de pl. Luxemburgban a szavazatok a listák között is megoszthatók. Írország sajátos, egyszeri szavazat-átruházásos rendszert alkalmaz.

A kampány vonatkozásában a tagállamok nem alkotnak speciális szabályozást, kivéve a kampányköltség tekintetében. A pártok ugyanis nem kapnak költségvetési támogatást.

5. A szavazás. A szavazás napját egységesen határozza meg az EU, 4 nap, azon belül a tagállamok választanak egyet. Egy napon belül bonyolítják, ezért nincs érvényességi kitétel. A szavazás szabályaira nézve nincs közös előírás. Az eredmény akkor hirdethető ki, ha minden tagállamban lezajlott az eljárás. Az eredmény igazolásáért felelős lehet a tagállami parlament (Dánia, Luxemburg, Németország), tagállami bírói szerv (Ausztria, Belgium, Finnország, Franciaország, Olaszország, Írország, Egyesült Királyság), erre rendelt speciális szerv (Spanyolország: Junta Választási Központ) vagy bizottság (Portugália, Svédország).

6. *A mandátumok elosztása.* Az eredmény megállapítása céljából leggyakrabban a d'Hont formulát alkalmazzák, de előfordul a St. Laguë, a Hagenbach Bischoff, a Hare-Niedemeyer, a Hare módszer is. Írország a Droop-kvótát használja.

Ha a ciklus alatt megüresedik a mandátum, azt általában a listán soron következő vagy a megjelölt helyettes tölti be. Időközi választásra így nem kerül sor.

C) A magyar választójogi szabályozás lehetséges irányai a csatlakozást követően

I. Szabályozandó kérdések az alaptörvény rendelkezései alapján

A magyar választójogi szabályozás reformjának kiindulópontját az Alkotmány 2002 decemberében elfogadott rendelkezései jelentik. Az alaptörvény új 70. §-a²⁷ rendelkezik az országgyűlési, az európai parlamenti, illetve a helyi önkormányzati választójogról, illetve a népszavazáshoz való jogról.

1. A népszuverenitást megvalósító parlamenti képviselő létrehozásával összefüggő aktív és passzív választójog, továbbá az országos népszavazáshoz való alapjog a Magyar Köztársaság területén *lakóhellyel rendelkező nagykorú magyar állampolgárokat illeti meg.* Ezek tehát továbbra is állampolgári státushoz kötött alapjogok, amelyek feltétele az ország területén lakóhellyel való rendelkezés, de gyakorlásuknál nem követelmény a szavazás napján az ország területén való tartózkodás.

A helyi választójog és a helyi népszavazáshoz való jog alanyi köre az előbbihez képest differenciáltabb, és a szavazás feltétele a megfelelő napon az ország területén való tartózkodás. *A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt és az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárát* megilleti az a jog, hogy a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásán választható és - amennyiben a választás, illetve a népszavazás napján a Magyar Köztársaság területén tartózkodik - választó legyen, valamint helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen. Esetükben tehát az alapjog aktív és passzív formája is biztosított. Polgármesterré és fővárosi főpolgármesterré azonban csak magyar állampolgár választható, vagyis az uniós polgárok passzív választójoga ebben a vonatkozásban korlátozott. *A Magyar Köztársaságban minden menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert nagykorú személyt* megillet az a jog, hogy a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásán - amennyiben a választás, illetve a népszavazás napján a Magyar Köztársaság területén tartózkodik - választó legyen, valamint a helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen. E jogalanyok számára az Alkotmány tehát csak az aktív választójogot biztosítja.

Végül az európai parlamenti választójog aktív és passzív alakzata *a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú magyar állampolgárokat és az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárait* illeti meg, azonos feltételek szerint, a szavazás napján az ország területén való tartózkodás követelménye nélkül.

²⁷ A 70. § új szövege a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvény hatályba lépésének napján lép hatályba. 2002. évi LXI. törvény 11. § (2) bekezdés.

A választójogból való *kizárást* mindegyik választási rendszer esetében azonosan állapítja meg az Alkotmány, azzal, hogy az EU más tagállamának állampolgárai vonatkozásában bevonja hazai joguk diszkvalifikáló rendelkezéseit is. E szerint nincs választójoga annak, aki jogerős ítélet alapján a cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság, illetőleg a közügyek gyakorlásától eltiltás hatálya alatt áll, szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti. Az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgára akkor sem választható, ha az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy más hatósági döntése alapján hazájában kizárták e jog gyakorlásából.

2. Az Alkotmány alapján új törvény megalkotását igényli az EP magyar tagjainak megválasztására vonatkozó anyagi jogi szabályozás, illetve az új törvénnyel összhangban módosítani és bővíteni szükséges a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) rendelkezéseit. Az új törvény keretében rendezhető az EP magyar tagjainak jogállására vonatkozó belső jogi szabályozás is. Az önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvényt (Övt.) a választójog anyagi jogi szabályai tekintetében szükséges módosítani, továbbá az alanyi kör szélesedése és az ezzel kapcsolatos adminisztratív kérdések maguk után vonják a Ve. további módosítását. Mivel az országgyűlési képviselők és EP képviselők megválasztása esetében a szavazásnak nem feltétele az ország területén való tartózkodás, ezért mindkét választási rendszerben lehetővé kell tenni a külföldről történő szavazást.

II. Az EP választással kapcsolatos szabályozás szempontjai

A törvényi szabályozás elemeinek kialakítása során figyelembe kell venni egyfelől az alkotmányi szabályozást, másfelől a vonatkozó közösségi kritériumokat, és konkrétan a Tanács 93/109/EK irányelvét, de nem lehet eltekinteni a magyar sajátosságoktól sem. Ez utóbbi azt jelenti, hogy a törvényi tartalmat szükségszerűen befolyásolják a választói igények, a választási rendszer meglévő elemei, a pártstruktúra és a hazai politikai kultúra is.

1. Anyagi jogi szabályozás

1) Az EP *választójog* több szempontból determinált, ezért a törvényalkotó feladata arra szorítkozik, hogy megállapítsa azokat a garanciális szabályokat, amelyek a jogosultak (magyar állampolgárok és magyarországi lakóhellyel rendelkező más EU tagállamok állampolgárai, a továbbiakban közösségi választópolgárok) teljes egyenlőségét biztosítják. Az egyenlőség akkor biztosított, ha a közösségi választópolgárok a magyar állampolgárokkal azonos feltételek szerint vehetnek részt a szavazásban, illetve válhatnak jelöltté.²⁸ Nem írható elő számukra semmilyen többletfeltétel, pl. az ország területén meghatározott ideig történő tartózkodás, vagy meghatározott időtartamú állampolgársági viszony valamely EU tagállamban, esetleges szándéknyilatkozat a huzamos tartózkodás vonatkozásában.²⁹ Az EP választójog vagy a saját (állampolgárság szerinti) tagállamban,

²⁸ TÓTH Judit: i.m. 239. o.

²⁹ A 93/109/EK irányelv az egyenlőség biztosítása érdekében kiemeli a következőket. Ha valamely tagállamban – saját állampolgárok vonatkozásában – a jelöltség feltétele meghatározott időtartamú állampolgársági viszony, vagy adott választási körzetben való meghatározott időtartamú lakás, a közösségi választópolgárokra nézve e feltételt teljesítettnek kell tekinteni más EP tagállammal való megfelelő időtartamú állampolgársági viszonya, vagy más tagállam területén való megfelelő időtartamú lakása esetén.

vagy a tartózkodási hely tagállamában gyakorolható. A többszörös szavazás és a többszörös jelöltség kizárt, vagyis egynél több tagállamban a választójog nem gyakorolható. A tagállamok feladata az említett jelenség elkerülését szolgáló információs rendszer kiépítése.³⁰

2) A választási rendszer tekintetében az EU elvárása az arányos formula valamely változatának alkalmazása. Az Európai Unió tagállamaiban többnyire közös sajátosság az arányos elv széles körű érvényesülése, ehhez képest a magyar választási rendszerek nagyobb súllyal érvényesítik a „kormányozhatóságot” a „reprezentativitással” szemben, amely a többségi elv megjelenésében érhető tetten. Az országgyűlési képviselőválasztás egyéni választókerületi eleme az abszolút és a relatív többségi elvvel, a települési egyéni választókerületi választás és a polgármester-választás a relatív többségi elvvel torzít. A magyar választási rendszer többségi összetevői visszahatnak a pártrendszerre, elősegítve annak tömbösödését (két domináns párt irányába).³¹ A tendenciát oldhatja olyan arányos EP-választási rendszer kialakítása, amely a kis pártok számára is mandátumszerzést biztosít, például a küszöb mellőzésével. Fontos megjegyezni, hogy a listás rendszer önmagában nem garantálja az arányosságot, mivel azt további tényezők is befolyásolják. Az egyik a választási terület mérete: minél kisebb a választókerület, annál nagyobb az aránytalanság esélye.³² A másik a jogi és a természetes küszöbérték. A természetes küszöböt több jogi tényező együttese adja: például az országgyűlési képviselőválasztás esetében az egyéni és a listás jelöltállítás egymásra épülő volta, a területi választókerületekben elnyerhető mandátumok alacsony száma, illetve az országosan érvényes bekerülési küszöb. A természetes küszöbérték (effective threshold) jelöli ki a mandátumhoz jutás minimális feltételeit.³³ Mindezeket a szempontokat érdemes figyelembe venni annak érdekében, hogy a magyar EP választási rendszer jobban közelítsen az arányos formulához.

a) A magyar EP képviselők számát a közösségi jog határozza meg (a tárgyalások jelenlegi állásánál 24 főben) – a kiosztható mandátumok száma tehát független a törvényhozó akaratától, és az integrációs intézmények fejlődése, a szervezet bővülése következtében változhat is. A viszonylag alacsony mandátumszám azonban lényeges konzekvenciákkal jár az ország választókerületi beosztására e választás tekintetében. Az arányosság elve annál jobban érvényesül, minél magasabb a választókerületi magnitúdó, azaz a választási területen kiosztható mandátumok száma.³⁴ Ezért az EP választás szempontjából az ország területét egyetlen választókerületként célszerű meghatározni.³⁵

Vö. irányelv 3. és 5. cikkely.

³⁰ HALLÓK Tamás: Az Európai Parlament magyar tagjainak választása. In: Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára (Szerk. Bragyova A.) Bíbor Kiadó, Miskolc 2003. 216. o.

³¹ Vö. SZOBOSZLAI: i.m. 170. o.

³² SZOBOSZLAI: i.m. 169. o.

³³ SZOBOSZLAI: i.m. 175. o.

³⁴ Vö. Douglas W. RAE: A választási rendszer változó elemei. In: Választási rendszerek (Szerk. Fábíán Gy.) Osiris – Láthatatlan Kollégium, Budapest 1997. 51. o.

³⁵ Ezt a megoldást javasolja Tóth Károly is, aki rámutat arra, hogy az esetleges regionális beosztás – a mandátumszám változása esetén – viták forrása lehet. Vö. TÓTH Károly: Az európai parlamenti képviselők választásának egyik lehetséges modellje. In: Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára (Szerk. Bragyova A.) Bíbor Kiadó, Miskolc 2003. 451. o. Hallók Tamás szintén az említett verzió mellett szóló érveket mutatja be tanulmányában. Vö. HALLÓK: i.m. 224-225. o.

b) A választási rendszer lényeges részét képezik a *jelölés* szabályai, vagyis a jelölési fajták (egyéni / listás), a jelölési jog tartalma (alapja lehet: választópolgári ajánlások, kauciófizetés, alanyai lehetnek: magánszemélyek, pártok, más szervezetek), valamint listás jelölés esetében a lista jellege (kötött, zárt, szabad, nyitott). Esetünkben – a magyar választási rendszer egyéb elemeire is figyelemmel – célszerűnek tűnik a listás jelölési fajtát választani.³⁶ Amennyiben elfogadásra talál, hogy az ország területe egyetlen választókerületet alkot, akkor a jelölés praktikusán *országos lista* állításával oldható meg. Többféle megoldás képzelhető el arra nézve, hogy ki és mi alapján állítson listát, de minden esetben tiszteletben kell tartani azt a követelményt, hogy a magyar és a közösségi választópolgárok azonos feltételek szerint és azonos esélyekkel válhassanak jelöltté.

Az EP keretében *pártképviselet* valósul meg, vagyis a képviselők nem nemzeti meghatározottságuk alapján, hanem politikai elkötelezettségük szerint tömörülnek csoportokba (pl. Európai Szocialista Párt, Európai Néppárt, Európai Liberális Demokrata és Reform Párt, Zöld Csoport, Nemzetek Európája Unió Csoport stb.), és ezzel együtt egyre markánsabban körvonalazódnak Európában a *transznacionális pártok*. Ezért a listaállítás jogát nemcsak a Magyarországon nyilvántartásba vett pártoknak indokolt biztosítani, hanem az EP-ben képviselettel rendelkező pártok számára is.³⁷ A pártok érdekközvetítésben játszott elsődleges szerepét elismerve, mégis indokolt lehet *egyéb* társadalmi és érdekképviseleti *szervezetek* számára is biztosítani a jelölés jogát, mert ezzel a módszerrel elejét lehetne venni annak az – egyébként számos tagállamot jellemző – jelenségnek, hogy az európai választás a nemzeti politizálás spektrumára szorítkozik, és lényegében az aktuális kormánypárt – ellenzék vitájára korlátozódik. Többfajta jelölőszervezet esetében nagyobb annak az esélye, hogy európai szintű, illetve több részterületet (pl. szociális kérdések, környezetvédelem) érintő programok kerülnek megfogalmazásra.

A listaállítás – egylépcsős arányos rendszerről lévén szó – történhet közvetlenül a választópolgárok ajánlása alapján. Ezzel összefüggésben esetleg – takarékosági szempontból – bevezethető olyan kedvezmény, hogy az Országgyűlésben, valamint az EP-ben képviselettel rendelkező pártok vagy pártszövetségek automatikusan, vagyis ajánlószevények gyűjtése nélkül jogosultak listát állítani. Egyéb jelölőszervezetek között is lehet differenciálni, a szerint, hogy pártok esetében pl. 20 000, más társadalmi szervezetek esetében 10 000 ajánlószevényt kell összegyűjteni. Az ajánlószevény alternatívája a – több tagállamban is alkalmazott – kauciófizetés, amely a magyar választási szisztémában újszerű lenne, azonban nem biztos, hogy költségesebb az ajánlategyűjtéssel összefüggő tevékenységnél.³⁸

A lista jellege (kötött vagy szabad) szorosan összefügg a szavazási szabályokkal, és ezen belül azzal, hogy lesz-e lehetőség preferenciális szavazásra, vagyis a lista sorrendjének a választók általi befolyásolására.³⁹

c) A választási eredmény megállapítása körébe tartozó szabályozási kérdések az érvényesség, a bekerülési küszöb esetleges megállapítása, illetve a szavazatok mandátumokká alakítására szolgáló számítási mód kiválasztása. Egyfordulós választás esetén – amelyet ráadásul „kívülről” meghatározott terminusban lehetőleg egy napon belül kell lebonyolítani – nincs értelme *érvényességi* kritériumként a választópolgárok

³⁶ Kvázi arányos rendszert eredményez az egyszerű szavazatátruházás (single transferable vote), amely egyéni jelölésen alapul, és technikailag a magyar kislistás rendszerre emlékeztet. Vö. KÉGLER: i.m. 54. o.

³⁷ Vö. TÓTH Károly: i.m. 452. o. és TÓTH Judit: i.m. 238. o.

³⁸ Vö. TÓTH Károly: i.m. 453. o.

³⁹ A szabad listás megoldás az EU ajánlások által is ösztönzött, és a választói aktivitást is szolgálja.

meghatározott minimális hányadának részvételét előírni. Mi több, az érvényesség meghatározása politikai kockázatot rejthet magában, amennyiben a választói érdeklődés az európai kérdések tekintetében alacsony lesz (bár fogalmazhatnánk úgy is az EU-népszavazás tapasztalatai alapján, hogy alacsony marad).

A bekerülési *küszöb* meghatározása a közösségi jog alapján nem kötelező, és csak a tagállamok kisebb hányada alkalmazza. Tulajdonképpen mind számszaki, mind politikai szempontból felesleges. A csekély támogatottságú jelölőszervezeteket megszüri a „természetes küszöbérték”, amely adódik a jelölési és a mandátumszámítási szabályokból. A jogi küszöb ellen további – politikai – érvként az hozható fel, hogy a nemzeti szinten kisebb (pl. 2-3 %-os) támogatottságú politikai erő vagy választási tömörülés európai szinten (vagyis az EP-ben) akár sokkal nagyobb népszerűségnek is örvendhet, és szem előtt kell tartani, hogy az EP nem a hazai politikai törésvonalak leképezését szolgáló intézmény. (Kissé sarkosabban: nem a magyar parlamenti pártok privilégiuma az EP-képviselői helyek feltöltése.)

A *szavazatok mandátumokká történő átszámítását* befolyásolhatja, hogy a választók megváltoztathatják-e a lista sorrendjét. A törvényhozó egyébként az arányos rendszerben szokásos formulák közül szabadon választhat, megfontolva a következőket. A legnagyobb átlag formulák között a d’Hont-módszer a legkevésbé arányos, és rendszeresen a nagyobb pártokat támogatja. Ezzel szemben áll a tiszta Sainte-Laguë formula, amely nagyon megközelíti az arányosságot, és teljesen azonos módon kezeli a nagy és kis pártokat. A legnagyobb maradék formulák (Hare, Droop) szintén semlegesek a nagy és a kis pártok szempontjából. Célszerű lenne az új szabályozásban valamelyik hazánkban már alkalmazott módszert választani – amelyek közül⁴⁰ a módosított Sainte-Laguë formula eredményezi a legnagyobb arányosságot.⁴¹

d) Amennyiben listás rendszer kerül bevezetésre, a ciklus folyamán megüresedett hely a listáról pótolható, az időközi választás szabályozása ezért szükségtelen. Csupán azt kell meghatározni, hogy a jelölő szervezet tehet-e javaslatot arra, hogy a listán szereplő személyek közül ki „öröklí” a mandátumot, és mennyi időn belül gyakorolható ez a jog, avagy figyelembe jön a választói preferencia, míg a harmadik megoldás, hogy a listán soron következő tölti be a megüresedett helyet.

2. Eljárási kérdések

A Ve. különleges rendelkezései között, a törvény második részében kell szabályozni az EP tagjainak választásával összefüggő sajátos kérdéseket.

1) Az eljárás *nyilvánosságára* vonatkozó rendelkezések azzal az eltéréssel rögzítendők, hogy a választás végleges eredménye csak akkor tehető közzé, amikor az összes tagállamban befejeződött az eredmények hitelesítése. A választással kapcsolatos tudnivalókról szóló közleményeket érdemes lenne nem csupán magyar, hanem néhány „uniós nyelven” is közzé tenni.⁴²

⁴⁰ Az országgyűlési képviselőválasztáson alkalmazzák a Hagenbach-Bischoff képletet mint legnagyobb maradék, valamint a d’Hont mint legnagyobb átlag formulát. A helyi választások esetében a módosított Sainte-Laguë képlettel dolgoznak.

⁴¹ Arend LIJPHART: Választási rendszerek: típusok, formák, fejlődésvonalak. In: Választási rendszerek (Szerk. Fábíán Gy.) Osiris – Láthatatlan Kollégium, Budapest 1997. 70-71. o. A számítási módokat részletesen vizsgálja, és próbaszámításokkal összehasonlítja HALLÓK: i.m. 228-233. o.

⁴² Vö. Ve. 6. § – az EP választás esetében törvény előírhatná, hogy a közleményeket pl. angol, német, francia nyelven is nyilvánosságra kell hozni.

2) Amennyiben az ország területe egyetlen *választókerületet* alkot, az eljárási törvény módosítása ezzel összefüggésben nem szükséges. Több választókerület esetén viszont rögzítendő a lakosságszámra vetített választókerületi tagozódás.

3) A *névjegyzék* összeállítása körében számos új, az általánostól eltérő szabály bevezetésére van szükség, amelyeket az „uniós polgárok” választójogosultságának nyilvántartása indokol. A szabályozás kialakítása során maradéktalanul figyelembe kell venni az EK vonatkozó irányelveit és ajánlásait.⁴³ Az EU más tagállamainak állampolgárai számára kellő időt kell biztosítani a névjegyzékbe vételhez, amely azonos dokumentumok benyújtásával történik, mint a magyar állampolgárok esetében. Az „uniós polgártól” csupán formális nyilatkozat kérhető állampolgárságáról és a lakhely szerinti tagállami lakcíméről, továbbá ha a megelőző választáson saját tagállamában szavazott, az ottani választókerületéről, valamint arról, hogy választójogát kizárólag a lakóhelye szerinti tagállamban kívánja gyakorolni. Ezen túlmenően a lakóhely szerinti tagállam hatóságai csak arra nézve kérhetnek nyilatkozatot, hogy az „uniós polgár” saját tagállamában nincs megfosztva a választójogától, továbbá megkívánhatják az érvényes személyazonosító okmány benyújtását és annak feltüntetését, hogy az érintett mióta rezidens az adott, vagy más EU tagállamban. A névjegyzékből az „uniós polgár” – a magyar állampolgárokhoz hasonlóan – csak saját kérelmére törölhető, illetve hivatalból akkor, ha már nem elégíti ki a választójog gyakorlásának feltételeit.⁴⁴ A névjegyzék összeállítása várhatóan a helyi választási irodák feladata lesz. Külön szabályozandó a külképviseleti névjegyzék kérdése, mivel az EP választójog gyakorlásának nem feltétele a szavazás napján az ország területén való tartózkodás.

4) Az EP választásban közreműködő magyar *választási szervek* egyrészt a választási bizottságok, amelyek közül fontos szerep hárul az OVB-re (listák nyilvántartásba vétele, jogorvoslatok elbírálása, a szavazólap adattartalmának jóváhagyása, hiteles eredmény megállapítása stb.), másrészt a választási irodák, amelyek újszerű feladata lesz az „uniós polgárok” teljes körű – és általuk értett nyelven való – tájékoztatása, illetőleg a kettős szavazás megakadályozása érdekében történő együttműködés más tagállamok hasonló szerveivel. A külföldről történő szavazás bonyolítása érdekében sajátos külképviseleti választási szerveket szükséges létrehozni és működtetni.

5) A választási *kampány* során az általános szabályok alkalmazhatók, azzal, hogy a kampányidőszakot az integrációs szervezet döntései is befolyásolják. Megjegyzendő, hogy maga az általános kampányszabályozás felülvizsgálatra szorul, amelyet indokolt lenne bevonni a választójogi reformba. Megemlíthető például, hogy a kampánycsend rendezése a *lex imperfecta* határát súrolja, mivel nem kapcsolódik hozzá hatékony szankciórendszer, ezen kívül elavult, mert nem tér ki a világháló útján folytatott kampányra. A másik problematikus kérdést a választási gyűlések szabályozása jelenti, mivel azok tömeges mérete nem indokolja a bejelentési köteleesség teljes hiányát. A feszebb – de a politikai alapjogot csak szükséges és arányos mértékben korlátozó – szabályozás megoldható akár a Ve.-ben, akár a gyülekezési törvényben. A kampányfinanszírozás szabályai és azok ellenőrzése szintén hatékonyabb és korszerűbb szabályozást igényelnének. Az EP választás a hazai költségvetést elvileg a jelölő szervezetek finanszírozásával nem terheli, azonban célszerű lenne a kampány céljára fordított összegek és pénzmozgások átláthatóvá tétele. Az

⁴³ Elsősorban a Tanács 93/109/EK irányelve jelent útmutatást.

⁴⁴ Vö. HALLÓK: i.m. 217. o. és 93/109/EK irányelv 9. cikk

„uniós polgárok” jelöltségével kapcsolatban nagyobb arányban jelentkezhet „külföldi” adomány a pártok vagyonaiban, és nem zárható ki „más államtól” érkező vagy névtelen pénzügyi támogatás sem. Kérdés, hogy transzeurópai pártok választási részvétele esetében kizárható-e ilyen típusú kampánytámogatás.⁴⁵

6) Amennyiben a listaállítás a választópolgárok *ajánlása* alapján történik, erre nézve az általános szabályokat kell alkalmazni, azzal, hogy a választójogát Magyarországon gyakorolni kívánó „uniós polgár” szintén élhet ajánlási jogával. Amennyiben kaució rendszer kerülne bevezetésre, meghatározandó, hogy a befizetést milyen határidővel és milyen módon kell teljesíteni. A listák bejelentése az OVB-nél történhet, a szavazás napjához viszonyított ésszerű határidőben. Különös szabályozási kérdés a listán szereplő „uniós polgárok” jelöltként történő nyilvántartásba vétele, amelynél ismét különösen hangsúlyos a magyar állampolgárokkal azonos feltételek követelménye. A „szokásos dokumentáción” túlmenően az „uniós polgártól” formális nyilatkozat kérhető állampolgárságáról, a lakóhely szerinti tagállambeli lakcíméről, arról, hogy más tagállamban nem indul jelöltként, továbbá – ha szükséges – arról, hogy saját tagállamának melyik választókörzetében szerepelt utoljára a névjegyzékben. A közösségi választópolgárnak a jelöltté váláshoz saját tagállamának illetékes hatóságai által kiállított igazolást kell benyújtania választójogáról. Kérhető ezen kívül érvényes személyi okmány, illetve annak feltüntetése, hogy a választó mióta állampolgára valamely EU-tagállamnak. Ez utóbbi akkor szükséges, ha a tagállam saját állampolgárai vonatkozásában a jelöltté válás feltételeként meghatározott idejű állampolgársági viszonyt követel meg, hazánkban tehát ez a kérdés nem releváns.⁴⁶

7) A *szavazás* és a szavazólap szabályozása attól függ, hogy a választópolgárok hány szavazattal rendelkeznek, és hogyan adják le az(oka)t. A kategorikus szavazás (egy jelöltre, zárt pártlistára) a választóerőt kevés pártra koncentrálja, míg a preferenciális szavazás (szavazatmegosztás) lehetősége több párt között osztja meg⁴⁷, ezért – a pártrendszer tömbösödést korrigáló módszerként – indokolt lenne több, legalább két szavazatos rendszert kialakítani, amelyek közül az egyiket listára, a másikat meghatározott jelöltre lehetne leadni. Ez ugyan bonyolultabbá teszi az eredmény megállapítását, cserébe azonban a választók döntési szabadsága jobban érvényesül. A szavazás módja tekintetében érdemes lenne megfontolni bizonyos szavazáskönnyítő technikákat, illetve a külképviseleten lehetővé tenni az elektronikus úton történő szavazást, megfelelő titkosítás biztosítása mellett.⁴⁸ Legkevesébé támogatható a kizárólag pártok által meghatározott, anonim, kötött zárt listák alkalmazása.

8) A *jogorvoslati* lehetőségek tekintetében szintén fontos elv, hogy a választással kapcsolatban az „uniós polgárok” a magyar állampolgárokkal azonos feltételek szerint vehetik azokat igénybe. Várhatóan a névjegyzékkel, a jelöltté válással és a diszkrimináció tilalmának megsértésével összefüggő kifogások lesznek elsősorban érintettek, de nem zárható ki a panasztétel előfordulása. Egyértelműen szabályozandó tehát a fórumrendszer, figyelemmel a külképviseleti szavazással kapcsolatos jogorvoslatra is.

⁴⁵ Vö. TÓTH Károly: i.m. 458-459. o.

⁴⁶ Vö. 93/109. EK irányelv 10. cikk

⁴⁷ Douglas W. RAE: i.m. 48-49. o.

⁴⁸ A szavazáskönnyítő technikák bemutatását lásd HALLÓK: i.m. 219-224. o. (telefonos, postai, elektronikus, meghatalmazott útján történő) és TÓTH Károly: i.m. 456-459. o. (jelölnévsor, amely különösen akkor indokolt, ha preferenciális szavazás kerül bevezetésre).

D) Az Európai Parlament magyar tagjainak választásáról szóló törvény

I. A törvény főbb rendelkezései

Az Európai Parlament tagjainak választásáról és jogállásáról szóló törvényjavaslat első alkalommal „még időben”, 2003. május 30-án került benyújtásra az Országgyűléshez T/4146. számon, amelyet az előterjesztő a parlamenti vita hatására visszavont, és új változatként nyújtotta be T/6766. számon (a továbbiakban: Javaslat⁴⁹). A javaslatot, amely tartalmazza a Ve. és egyéb törvények módosítását is⁵⁰, a parlament 2003. december 15-én fogadta el.

1. A Javaslat 1-2. §-a szerint az EP magyar tagjainak választása arányos *választási rendszerben, listás szavazással* történik, amelyben az ország területe egyetlen választókerületet alkot.

A *választójogról* a Javaslat 3-4. §-a rendelkezik, beékelve azt a választási rendszer szabályai közé. Az alapvető joggal összefüggésben a Javaslat hangsúlyozza a választójog szabad gyakorlásának elvét, illetve – az egyenlőség elvét is garantálva – azt a szabályt, hogy a választópolgár csak az EU egyik tagállamában gyakorolhatja választójogát. Utóbbi elvre tekintettel kerül meghatározásra a választójogosultak köre:

Az EP magyar tagjainak megválasztása során aktív és passzív választójoggal rendelkezik

- minden magyar választópolgár, aki nem jelezte valamely másik uniós tagállamban (precízebb megfogalmazás lenne: aki nem jelezte az Európai Unió más tagállamában), hogy választójogát ott kívánja gyakorolni,
- az Európai Unió más tagállamainak magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgára, ha nyilatkozatot tesz arról, hogy választójogát a Magyar Köztársaságban kívánja gyakorolni.

Mindkét „csoport” igazolni köteles, hogy magyarországi lakóhellyel rendelkezik.

2. A *jelölésre* vonatkozó szabályokat a Javaslat 5-6. §-a foglalja össze röviden. A *listaállítás* joga a Magyar Köztársaságban nyilvántartásba vett pártokat illeti meg. Megfontolható lett volna olyan európai pártszövetségek számára is lehetővé tenni a jelölési jogot, amelyhez a magyarországi párt intézményesen kapcsolódik. Ebben az esetben ki kellene zárni a kettős jelölésnek azt az esetét, hogy egyazon politikai párt a transz-európai szövetség színeiben és önállóan is listát állít. A jelölés során is szükséges a választópolgárok közvetlen részvétele, mivel a listaállításához *20000 ajánlás* szükséges. Kizárt a többes ajánlás, mivel a választópolgár csak egy listát ajánlhat.⁵¹

⁴⁹ A kézirat lezárásának időpontjában a törvényt a köztársasági elnök még nem hirdette ki. Jelen értekezésben az elemzés tárgyát a Javaslat képezte, ezért a hivatkozásokban ez az utalás szerepel. A kézirat lezárását követően a Javaslat 2003. évi CXIII. törvényként kihirdetésre került.

⁵⁰ Többek között a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény módosítását, valamint az új EP-összeférhetlenségi szabályokkal érintett tisztségekre, megbízatásokra, szolgálati viszonyokra vonatkozó törvények kiegészítését. A törvényjavaslatot a Kormány nyújtotta be, előterjesztője a belügyminiszter. A javaslat tárgyalását a plénum a 2003. évi őszi ülészakban kezdte meg. 2003. márciusáig csupán három tagjelölt állam fogadta el a vonatkozó törvényt, további négy tagjelölt rendelkezett kidolgozott törvényjavaslattal. A magyar tervezet rövid bemutatását lásd: KÉGLER: i.m. 57. o.

⁵¹ A többszörös ajánlás szankcióját a Ve. 50. §-a tartalmazza.

3. Ahhoz, hogy az Európai Unió más tagállamainak állampolgárai is gyakorolhassák ajánlási és jelölési jogukat, megfelelő *eljárási szabályok* szükségesek. Erre tekintettel a Javaslat a Ve.-t új XI/A. fejezettel egészíti ki.⁵² Azokat a választópolgárokat, akik az EU más tagállamának állampolgárai, de állandó magyarországi lakóhellyel rendelkeznek, az OVI a választás évének március 1. napjáig tájékoztatja választójoguk gyakorlásának feltételeiről. (Amennyiben ezek a választópolgárok a névjegyzékben még nem szerepelnek – 2004-ben természetesen minden érintettnek – megküldik a névjegyzékbe vételhez szükséges nyomtatványt is.) Ezzel összefüggésben érdemes lett volna rögzíteni, hogy az Iroda nem(csak) magyar nyelven ad tájékoztatást. Az „uniós polgárok” választójogosultságának *nyilvántartásba vételével* összefüggésben a Javaslat előírja, hogy a névjegyzékbe vétel iránti kérelem az EP-választás évében április 30-ig nyújtható be a helyi választási iroda vezetőjénél. Az iroda vezetője május 4-ig névjegyzékbe veszi a választópolgárt, ha a kérelem megfelel a formai követelményeknek, és a polgár nem szerepel a választójoggal nem rendelkező nagykorú polgárok nyilvántartásában. A névjegyzékbe vételről, illetve annak elutasításáról a jegyző a kérelmezőt a határozat megküldésével haladéktalanul értesíti. E szabályt érdemes lett volna kiegészíteni azzal, hogy az elutasítást indokolni kell, utalva a *jogorvoslati lehetőségre* is.⁵³ A határozat ellen a kézhezvételtől számított 3 napon belül lehet kifogást benyújtani, amellyel összefüggésben azt is meg lehetne határozni, hogy hol kell benyújtani, és mely szerv jár el másodfokon. Mert bár a magyar állampolgároknak (talán) egyértelmű, hogy első fokon a helyi választási iroda vezetője (a jegyző), másod fokon pedig a helyi bíróság dönt a kifogásról, mégis „uniós polgártól” – akik érdekében ez a jogorvoslat meghatározásra került – nem várható el a magyar jogszabály utalásainak következtetése.⁵⁴ A bemutatott dátumszerű *határidő* – bár szűkre szabottan, de – garantálja, hogy az „uniós polgár” éljen ajánlási jogával, illetve jelöltként szerepeljen a pártlistán, a listát ugyanis a szavazás napját megelőző 30. napon kell bejelenteni. (Esetleg célszerűbb lenne olyan eljárási szabály, amely szerint a jegyző a kérelem benyújtásától számított 5 napon belül döntene a névjegyzékbe vételről, mert a végső határidő szabása az operativitás ellen hat.) A kettős szavazás kiküszöbölése érdekében megfelelő szabályozás került kialakításra.⁵⁵ Az EP választással összefüggő nyilvántartásokat a személyi adat és lakcímnnyilvántartás központi hivatala kezeli.⁵⁶ A külföldről történő szavazás biztosítása céljából a Javaslat tartalmazza a külképviseleti névjegyzék összeállításának szabályait.⁵⁷

4. Az egyenlőség elvét szolgálja az a jelölési szabály is, miszerint egy választópolgár csak egy *listán* szerepelhet.⁵⁸ A listákat és az azon szereplő jelölteket legkésőbb a szavazást megelőző 30. napon kell – az ajánlószelvények átadásával – bejelenteni az OVB-nál. A más tagállamok állampolgárainak jelöltként történő nyilvántartásba vételével kapcsolatos eljárás megfelel a közösségi irányelvben foglaltaknak. A több tagállamban jelöltként történő indulás elkerülését célzó tájékoztatás az Országos Választási Iroda feladata, amellyel kapcsolatban esetleg rögzíthető, hogy milyen határidővel kell teljesíteni.⁵⁹ Két

⁵² Javaslat 26. §

⁵³ Javasolt 99/D. § (4) bek.

⁵⁴ A javasolt 99/P. § még utaló szabályt sem tartalmaz a fórumrendszerre.

⁵⁵ A javasolt 99/F. § szerint az Országos Választási Iroda – a személyi adat és lakcímnnyilvántartás központi hivatalával együttműködve – május 20-ig értesíti más EU tagállamok illetékes szerveit azoknak a választópolgároknak a nyilvántartásba vételéről, akik választójogukat hazánkban kívánják gyakorolni.

⁵⁶ Javasolt 99/E-H. §

⁵⁷ Javasolt 99/I. §

⁵⁸ Javaslat 7. §

⁵⁹ Javasolt 99/L. §

vagy több párt közös listát is állíthat, de ugyanaz a párt csak egy – önálló vagy közös – listát állíthat. A jelöltek a párt által bejelentett sorrendben szerepelnek a listán, e sorrend a választópolgárok által nem módosítható, vagyis kötött listáról van szó.⁶⁰

5. A választójog lényegi eleme a *szavazati jog* gyakorlása. A tervezett szabályozás szerint minden választópolgárnak legfeljebb egy szavazata lehet, amelyet listára adhat le.⁶¹ A szavazólapon a listát állító jelölő szervezet neve szerepel (továbbá erre irányuló kérelem esetén nevének rövidítése, jelképe, jelvénye), továbbá fel kell tüntetni a listán induló annyi jelölt nevét, amennyi a megválasztható képviselők száma. A Javaslat részletesen kitér a külképviseleti szavazás szabályozására.⁶² A szavazás egészével kapcsolatban megállapítható, hogy a törvényhozókban fel sem merült a preferenciális szavazás bevezetése. Noha a már kifejtett szakmai érveken túlmenően ezt a megoldást az is indokolta volna, hogy 1) a magyar választópolgárok mind az országgyűlési, mind az önkormányzati képviselők választásán több szavazattal rendelkeznek és személyre is szavazhatnak, 2) számos kisebb EU tagállam ezt alkalmazza, és 3) a választási részvételt ösztönözheti, ha a szavazatnak ilyen felhasználására is sor kerül (vagyis nem kizárólag a pártakat dönti el, hogy ki legyen a képviselő). Ekkor nyilván bonyolultabb a szavazat érvényességének megállapítása és a végleges eredmény számítása, viszont a választói aktivitás a szavazatok „nagyobb jelentőségének” képzetével fokozható. Kétszavazatos, listán belüli preferenciát kifejező rendszerben (személyre / pártra) a szavazatok érvényességével kapcsolatos megoldások az alábbiak lehetnének.

- Ha a választópolgár csak jelöltre szavaz, az egyben pártszavazatnak is minősül.
- Ha a választópolgár több jelöltre is szavaz a listán, csak a listás szavazat vehető figyelembe.
- Ha a választópolgár listán kívül szavaz más jelöltre, csak a listás szavazat számít.

A jelöltre leadott szavazatokkal a lista sorrendje módosítható lenne, vagyis szabad listás rendszer kerülne kialakításra.⁶³

6. Az EP képviselők választásával összefüggésben a Javaslat nem határoz meg érvényességi kritériumot, tehát a szavazáson megjelent választópolgárok számától függetlenül kioszthatók a mandátumok. Ez a megoldás támogatható, különösen olyan szabályozás mellett, amely csak egyetlen, listára leadható szavazatot biztosít a választópolgárok számára.⁶⁴ Az *eredmény* megállapítása, vagyis a listás szavazatok mandátumokra történő átváltása a D'Hont formula szerint történik. A listáról a jelöltek a párt által bejelentett sorrendben kapnak mandátumot. A Javaslat 5 %-os küszöböt határoz meg, vagyis csak azok a listák szerezhetnek mandátumot, amelyek az országosan összesített érvényes listás szavazatok több, mint 5 %-át megkapták.⁶⁵

⁶⁰ Javaslat 5. § A listaállításra egyebekben a Ve. VII. fejezete irányadó.

⁶¹ Javaslat 7. §

⁶² Javasolt 99/N. § A májusi változattól az első érdemi eltérés, hogy a végleges javaslat nem szól a külképviseleti szavazással összefüggésben bevezethető elektronikus szavazólapra.

⁶³ A belügyminisztérium korábbi tervezete még ezzel a nagyobb arányosságot biztosító szavazási technikával operált.

⁶⁴ A csekély választói befolyás következtében előfordulhat, hogy az EP választás iránti érdeklődés nem lesz kimagasló a szavazásra jogosultak körében.

⁶⁵ Javaslat 8-12. §. A korábban kifejtetteknek megfelelően (lásd C) II. 1. 2) c) pontot) utalunk rá, hogy e küszöb-meghatározás több szempontból felesleges. A korábbi tervezetben is felbukkanó szabad listás megoldást azonban továbbra is megfontolásra ajánljuk. Az eredmény megállapítása tekintetében a következő számítási módszer jöhet szóba: A jelölt listán belüli helye csak akkor változik, ha eléri a listák mandátumszerzéséhez szükséges legkisebb szavazatszám felét. Ezek a jelöltek a szavazatszámuk szerinti sorrendben a lista élére kerülnek (szavazategyenlőség esetén a bejelentés sorrendjében).

A mandátum *megüresedése* esetén a párt a listáról választása szerint pótolhatja a kiesett képviselőt, ha viszont 30 napon belül nem nevez meg senkit, a listán soron következő jelölt jut mandátumhoz. Amennyiben nincs több jelölt a listán, a megüresedett képviselői helyet arról a listáról kell betölteni, amelyik soron következett volna a mandátum-elosztásnál.⁶⁶

II. A választójoggal kapcsolatos további szabályozási tárgykörök

1. A vizsgált Javaslat nem fogja át a *helyhatósági választójog* (az Övt. és a Ve.) reformját, amelyet az Alkotmány módosítása már megalapozott. Az európai helyi választójog szabályait rövidesen szintén alkalmazni kell, ezért érdemes lenne minél előbb megalkotni a vonatkozó szabályokat. A helyi választójog feltételeként a nem magyar állampolgár közösségi választók esetében csak a lakóhely kritériuma írható elő. A bevándorolók mellett a letelepülteként és menekülteként elismert személyek is rendelkeznek aktív választójoggal. Az alkotmányi alapjogot megfelelő eljárási szabályokkal kell kiegészíteni, elsősorban a választójogosultak nyilvántartása, a névjegyzék összeállítása tekintetében, valamint a nem magyar állampolgár választók megfelelő tájékoztatása szempontjából. A helyi választásokon a választójog kettős gyakorlása (saját, valamint lakóhely szerinti tagállamban) az uniós polgárok esetében megengedett. A „többes mandátum” korlátozása érdekében összeférhetlenségi szabályok alkothatók.⁶⁷

2. Az elfogadott Javaslat nem tartalmazza az EP képviselők jogállásának szabályait, noha nem elhanyagolható kérdés az összeférhetlenség tagállami eseteinek megállapítása. A visszavont változat ellenben – ha nem is túl precízen – de kísérletet tett erre, mivel a II. fejezetében tartalmazta az összeférhetlenség szabályait, a képviselői megbízás megszűnésének eseteit, továbbá az EP tagjainak munkajogi és társadalombiztosítási helyzetére vonatkozó rendelkezéseket. A visszavont javaslat az Aktában foglalt összeférhetlenség körét bővítette volna azzal, hogy az EP képviselő nem lehet köztársasági elnök, országgyűlési képviselő, a Kormány tagja, politikai államtitkár, alkotmánybíró, országgyűlési biztos (sem általános, sem különbiztos), ÁSZ elnöke, alelnöke⁶⁸, számvevője, MNB elnöke, Monetáris Tanács tagja, bíró, ügyész, közigazgatási szerv köztisztviselője, munkavállalója, fegyveres erők hivatásos és szerződéses állományú tagja, a rendőrség és a PNBSZ hivatásos állományú tagja. Az összeférhetetlen helyzetet a mandátum megállapításától vagy a helyzet keletkezésétől, illetve tudomásszerzéstől (!) számított 30 napon belül kell megszüntetni, vagy megszüntetést kezdeményezni (!). Ha az érintett az összeférhetlenséget nem szünteti meg, a „magyar specialitásokról” az OVB határoz. Megjegyzendő, hogy az összeférhetlenség megszüntetésére irányuló eljárással kapcsolatban feszebb szabályozást kellett volna előírni, így a 30 nap végső megszüntetési határidőként rögzítendő, a határidő „tudomásszerzéstől” való számítása pedig kihagyható. Célszerű előírni, hogy összeférhetlenség megállapítása esetén az OVB meghatározott határidőn belül értesíti az EP-t. A visszavont javaslatnak azonban feltétlenül előremutató eleme volt, hogy legalább kísérletet tett a szabályozásra, különösen a parlamenti mandátumok összeférhetlenségének megállapítására.

⁶⁶ Javaslat 13. § és javasolt 99/Q. §

⁶⁷ A törvénymódosítások során érdemes lenne a helyi választási rendszer esetleges ellentmondásainak korrekciója is. Például ki kellene zárni azt, hogy megyei jogú városban lakóhellyel rendelkező választópolgár a megyei listán szerepeljen. A vegyes rendszerben részletesebben kellene szabályozni a töredékszavazatok elosztási módját több jelölőszervezet önálló listái között közös, mandátumhoz nem jutott egyéni jelölt esetében.

⁶⁸ Az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény 6. §-a elnökhelyettesekről rendelkezik.

3. A *külföldről történő szavazás* már hosszú ideje politikai viták középpontjában álló kérdés. A magyar választójogi törvények mindeddig csak azoknak tették lehetővé aktív választójoguk tényleges gyakorlását, akik a szavazás napján az ország területén tartózkodtak. Mindazok, akik külföldi szolgálat, munkavállalás, tanulmányok vagy egyéb ok következtében távol voltak a számukra kijelölt szavazókörtől, a szavazásban akadályoztatottnak minősültek. Az alkotmányi szabályozás 2002 decembere óta az országgyűlési képviselőválasztás, az országos népszavazás és az európai parlamenti választás esetében nem tartalmazza az ország területén való tartózkodást a szavazás feltételeként. Ebből egyenesen következő jogalkotói köteleesség a törvényi szabályozás megfelelő módosítása, vagyis a külképviseleti szavazás jogi hátterének megteremtése. A Javaslat erre az európai parlamenti választás vonatkozásában talál csak megoldást, vagyis *nem a Ve. általános rendelkezései között helyezi el a külföldről történő szavazás szabályait*. A külképviseleti szavazás előkérdései a külképviseleti választási szervek létrehozása és a külképviseleti névjegyzékkel kapcsolatos szabályok kialakítása. Ami a *választási szerveket* illeti, nem szükséges az általános szabályok szerint állandóan működő külképviseleti választási bizottságok felállítása, mivel a szóban forgó intézmény a szavazás technikai bonyolítását bővítő és fejlesztő adminisztratív módszer, nem pedig a választás tartalmi kérdéseinek összességét átfogó komplex mechanizmus. (Vagyis nem kerül sor jelöltek nyilvántartásba vételére, kampányra, jogorvoslatok elbírálására.) Ezért a külképviseleteken elegendő a névjegyzék kezelésére és a szavazás levezetésére jogosult speciális választási irodák kialakítása, amelyek csak az EP választás idején működnek. Ennek ellenére a végleges Javaslat ragaszkodik a külképviseleti szavazatszámoló bizottság intézményéhez.⁶⁹

A *külképviseleti névjegyzék* összeállítása a helyi választási irodák és az OVI együttműködése útján történik. A választópolgár a szavazást megelőző 30. napig kérheti e névjegyzékbe való felvételét. A szabályozásban végül nem sikerült túlzottan rugalmas technikákat bevezetni: a kérelem csak a lakóhely szerint illetékes helyi választási iroda vezetőjénél nyújtható be, személyesen, meghatalmazott útján vagy ajánlott levélben – a külképviseleten tehát erre nincs lehetőség. A Javaslat nem alkalmazza az elektronikus adattovábbítás módszerét: a külképviseleti szavazatszámoló bizottság elnöke személyesen „juttatja el” a külképviseletre. Ez a technika mai állása mellett valóban „korszerű és biztonságos” megoldás. A külképviseleti választási iroda az OVI által megküldött névjegyzéket nem módosíthatja. A *szavazás* személyesen történik, így az elektronikus szavazólap és szavazógép alkalmazásának bevezetésére irányuló reformtörekvések eltűntek a jogalkotó papírkosarában. Noha kialakíthatók olyan jogszabályi előírások, amelyek a szavazás titkosságát, megfelelő időzítését, valamint az eredmény gyors megállapítását szolgálják. A gyakorlat pedig az eljárási alapelvekbe vetett bizalom kérdése. A külképviseleti választási iroda tevékenysége elleni panaszokat az OVB bírálja el.

III. Összegzés

Megállapítható, hogy a hosszas politikai csatározásokban részben elvázott Javaslat az arányos választási rendszer meglehetősen egyszerű változatát alakította ki, amelyben a választói preferenciák kevéssé érvényesülnek, és a technika fejlettségének jelenlegi állását sem aknázza ki teljes mértékben. El kell azonban ismerni, hogy feltétlenül a jobbiztonságot szolgálja a törvény alkalmazása a 2004. évi választásokon. Ennek érdekében a választások előkészítése során úgy kell eljárni, mintha Magyarország az EU tagja volna, és sajátos

⁶⁹ Ve. új 99/K. §

szabályokat kell alkalmazni a névjegyzék összeállítására. Ezzel a fikcióval sikerült elhessegetni a politikai körökben felvetett „első alkalommal (2004-re) átmeneti szabályozás” ötletét, amely pusztán a szabályozás elodázására és a viták elhúzódására lett volna alkalmas.

Az Unió magyarországi akceptáltságát és legitimitációját természetesen nem kizárólag az EP választási törvény alkalmazásával lehet mérni, és hazai demokrácia intézményrendszerének csupán egyik változója a bővülő választójog. Számolni kell(ene) az európai pártok megjelenésével, az Európára nyitott nyilvánosság és közérdekűség igényével, a szociális és gazdasági érdekérvényesítés színterének bővülésével, illetve az alulszabályozott hazai lobby-tevékenység európai aspektusaival és intenzitásának növekedésével – e jelenségek konzekvenciái azonban a magyar szabályozási javaslatokban nem bukkantak fel ez ideig, noha az európai polgári státus nem pusztán a választójog szabályozásával nyeri el tartalmát, hanem a további dimenziók tagállami gatantálása adja meg annak teljességét.

2. sz. táblázat - Az EU tagállamok választási rendszere: EP választás*

Arányos rendszer	MEP száma 2004 előtt és után	VK	Ajánlás	Jelölt	Szavazás	Eredmény	Küszöb
Ausztria	21 17	1	3 parlamenti képviselő 1 osztrák MEP 2600 vp	Párt (egyén 19 év) Országos lista „Letét” a szavazólap költsége	Más tagállam á-p-a szavazhat, ha szerepel a lakosság-nyilvántartásban Szabad lista, 1 listás szavazat + 1 szavazat listán belül jelöltre	D'Hont formula	4 %
Belgium	25 22	4 + 3	5 parlamenti képviselő 5000 francia / holland 200 német vp.	Párt (egyén 21 év) Regionális lista	Más tagállam á-p-a szavazhat, ha állandó lakóhelye van Szabad lista. Kötelező részvétel. 1 szavazat.	D'Hont formula	-
Dánia	16 13	1	-	EP párt / parlamenti párt Min. 2 %-os párt Lista	Más tagállam á-p-a szavazhat, ha szerepel a lakosság-nyilvántartásban Szabad lista, 1 listás szavazat / 1 szavazat listán belül	D'Hont formula	-
Egyesült Királyság	87 72	11	LETÉT	Egyéni jelölt (21 év) Párt, lista LETÉT	Más tagállam á-p-a szavazhat, ha szerepel a lakosság-nyilvántartásban 1 szavazat független jelöltre VAGY listára (kötött lista)	D'Hont formula	-
Finnország	16 13	1	-	Párt, választási egyesület (2000 vp) Lista (20 név)	Más tagállam á-p-a szavazhat, ha állandó lakóhelye van + bejelentett Szabad lista, 4 választási körzet	D'Hont formula	-
Franciaország	87 72	1	LETÉT	Párt (egyén 23 év) Lista (87 név)	Más tagállam á-p-a szavazhat, ha állandó lakóhelye van + bejelentkezett Kötött, zárt lista. 1 szavazat.	D'Hont formula	5 %
Görögország	25 22	1	LETÉT	Párt, pártkoalíció Lista (25 név)	Más tagállam á-p-a szavazhat, ha állandó lakóhelye van Kötött, zárt lista, 1 szavazat.	Hagenbach-Bischoff módszer	3 %
Hollandia	31 25	1	Letét, ha nem EP-párt 30 vp ajánlása	Párt Országos lista (80 / 30 név)	Más tagállam á-p-a szavazhat, ha szerepel a lakosság-nyilvántartásban Szabad lista, 19 adminisztratív VK	D'Hont formula	-

Írország STV – kvázi arányos	15	12	4	LETÉT (vp jelölheti magát / más vp- t)	Egyéni jelöltek kerülnek a listára (21 év)	Más tagállam ép-a szavazhat, ha szerepel a lakosság- nyilvántartásban Egyéni jelöltre 1 + 1 „tartalék”, azaz egyszeri szavazat- átruházás	Droop- kvóta	-
Luxemburg	6	6	1		250 vp / 1 MEP, 1 parlamenti képviselő Lista (max. 12 név) 21 év	Más tagállam ép-a esetén aktív VJ: 5 évi, passzív VJ 10 évi tartózkodás Szabad lista, 6 szavazat: kumulálás, panaszozás. Kötelező részvétel	Hagenbach- Bischoff módszer	-
Németország	99	99	1	Ha a párt < 5 taggal szerepel szöv.-i / tart.-i parlamentben: szövetségi lista: 4000 tartományi lista: 2000 vp. ajánlása	Párt, európai pártszövetség Egy szövetségi VAGY több tartományi lista	Más tagállam ép-a szavazhat, ha állandó lakóhelye van Kötött lista.	Hare- Niedemeyer formula	5 %
Olaszország	87	72	5	Parlamenten kívüli párt: 30000-35000 vp. ajánlása (min. 10% adott VK-ben)	EP párt / parlamenti párt Más párt: ajánlás 25 év	Más tagállam ép-a szavazhat, ha állandó lakóhelye van Szabad lista, saját VK- ben 3, másodikban 2, harmadikban 1 szavazat	Hare- módszer	-
Portugália	25	22	1	AB regisztrál	Párt Országos lista	Más tagállam ép-a szavazhat, ha állandó lakóhelye van Kötött lista	D'Hont formula	-
Spanyolország	64	50	1	15000 vp. 50 parlamenti képviselő	Párt, koalíció, szövetség, választói csoport Országos lista	Más tagállam ép-a szavazhat, ha állandó lakóhelye van Kötött lista	D'Hont formula	-
Svédország	22	18	1	-	Párt (egyén) Országos lista	Más tagállam ép-a szavazhat, ha szerepel a lakosság- nyilvántartásban és az adóhatóságnál bejelentkezett Pártlistára VAGY egy / több jelöltre szavaz Szabad lista: név törölhető, új név hozzátehető	St. Lague formula	4 %

* A szerző által szerkesztett táblázat forrásai: http://news.bbc.co.uk/hi/english/static/euros_99/counties.html, European Parliament Elections – 1979 to 1994, House of Commons Research Paper 99/57, KÉGLER Ádám: Az Európai Parlament – választások és kampányok. Esély 2003/2. szám 52-57. o., www.europarl.eu.int/factsheets

ZÁRÓ KÖVETKEZTETÉSEK

„Kontinuität und Neubeginn zeigen sich in den unionalen Strukturprinzipien gegenüber staatlichen Strukturprinzipien. Die Intensität der Kontinuitätsbeziehungen variiert je nach wissenschaftlicher Position. Es besteht eine um so größere Kontinuität, je weniger die staatsrechtliche Position dem Postulat der Einheit verpflichtet ist, wenn also Begriffe wie Volk, Staat und Souveränität nicht als zentral, sondern peripher, wenn Repräsentation nicht als das Sichtbarmachen eines unsichtbaren Seins, sondern als Instrument der Interessenaggregation, wenn das Gesetz nicht als Inbegriff der *volonté générale* höheren Wahrheitsgehalts, sondern als Ergebnis von Aushandlungsprozessen, wenn insgesamt *Recht* nicht als Ausdruck, sondern als funktionales Äquivalent gemeinsamer Werte verstanden wird. Je mehr das staatliche Verfassungsrecht als Verfassungsrecht gesellschaftlichen und politischen Pluralismus' gedeutet wird, desto eher kann eine theoretische und dogmatische Verbindung hergestellt werden.”

(Armin von BOGDANDY, 2003. p. 203.)

Az értekezés végére érve szerző előlép a gondolatmenet mögül, és megkísérli ráncba szedni a konklúziókat, amelyek bőségesen adódtak mind az egyes fejezetek folyamatában, mind a közbenső összegzésekben. A zárszóban ehhez a *paralel* logikát választom a lineáris vonalvezetés helyett – amelyet már a bevezetőben is ajánlottam olvasási módszerként –, mivel fontosnak tartom, hogy ismételten hangsúlyt kapjon az az intenzív kapcsolat és kölcsönhatás, illetve komplementer viszony, amely az Unió alkotmányos rendje és a tagállami alkotmányos rend között kimutatható, és amely az alkotmányjog fogalomrendszerét is befolyásolja.

Általános következtetésem, hogy az Európai Unió alkotmányjogi dogmatikája fejlődőben van, és – amint arra Bogdandy is rámutat – a klasszikus alkotmányjogi dogmatikával kontinuitást mutat, amennyiben az állami alkotmányjogot a társadalmi és politikai pluralizmus kifejeződéseként fogjuk fel. Másként fogalmazva, az európai alkotmányjog fogalmi kultúrája a tagállami alkotmányelméletre támaszkodik, és ezzel együtt annak alapelvei és -intézményei lényeges tartalmában súlypont-eltolódásokat eredményez. Az alkotmányjogi elvek és értékek – úgy az integráció szintjén, mint a tagállamokban – a jogi megoldásokban és a társadalmi gyakorlatban konkretizálódnak, és ezek a folyamatok egyrészt hasonlóságokat mutatnak, másrészt árnyalják egymást. Az alkotmány és alkotmányozás, az alapjog és alapjogvédelem, a hatalommegosztás és a hatalom kontrollja, a demokrácia és a legitimitáció uniós és tagállami értelmezése funkcionálisan és eszközrendszerét tekintve mutathatnak ugyan – az integrációs szervezet és a tagállamok finalitás-beli különbségére tekintettel – bizonyos eltéréseket, mégis lényeges tartalmuk tekintetében európai léptékű (integrált) konszenzus alakult ki.

Alkotmány

Az alkotmány és az alkotmányozás az *Európai Unióban kétféle megközelítésben* alkalmazható fogalmak. Az egyik nézet szerint az Uniónak már van – típusát tekintve „történeti” – alkotmánya, amely a többszintű alkotmányosság követelményeit kielégíti, és

megfelel az integráció funkciójának. A létező alkotmányos szabályok természetesen összefoglalhatók egyetlen dokumentumban.¹ A meglévő Európa-Alkotmány jelentős részben az *Európai Bíróság gyakorlatának következménye*, és azzal jár, hogy bár a tagállamok a szerződések urai, mégis e hatalmukat a bírói alkotmányos értelmezés szükségképpen korlátozza.² A másik megközelítés, miszerint az Európa-Alkotmányt új kezdetként, *alkotmányozó aktussal* kell létrehozni, az Európai Parlament ilyen irányú kezdeményezéseire vezethető vissza. A konvent-modell és a kormányközi konferencia modell kombinált alkalmazása azonban arra utal, hogy az Uniónak még 2003-ban sincs a tagállamoktól elkülönült alkotmányozó hatalma. A jelenség visszavezethető az *integráció teleologikus bizonytalanságára*, amely nem ritkán abban nyilvánul meg, hogy az együttműködés intenzívvé válása az egyes tagállamok ellenállásába ütközik. Bár megegyezés alakult ki a tekintetben, hogy az Európa-eszme alkotmányos európai állammal vagy másfajta foglallattal kapcsolódhat össze, ez a célkitűzés még mindig diffúz, eltérő vezérfonalak, eltérő elképzelések jellemzik az integráció ideologiai és ténybeli szükségességét.³ Az alkotmányosság sokkal mélyebb tartalmat hordoz, mint a korlátozott kormányzás eszméje. Az alkotmányozás és alkotmányosság központi kérdése a „politika kifürkészhetetlen karizmájának” civilizálása a szabadság sérelme nélkül. Európa volt az a kontinens, ahol e probléma elsőként merült fel a történelem során és korszakunkban – a bipoláris világrend elmúltával és a globalizációból adódó újszerű veszélyforrások megjelenésével – egyetemessé vált. Ezzel párhuzamosan Európa egyedülálló lépésre készül, amennyiben nemzetek feletti politikai közösség számára kíván alkotmányt létrehozni. Ehhez az európai alkotmányozás háromszáz éves pluralista hagyománya megfelelő alapokat, bölcsességet és belátást szolgáltat. ⁴ Az integrációs alkotmányozás sikere azon múlik, hogy *konszenzus alakuljon ki a végső célok tekintetében*, és mindenki számára elfogadhatóvá váljanak a nemzetek feletti alkotmány tagállamitól eltérő funkciói.

A *tagállami alkotmány* – motivációját és alapjait tekintve – mélyebb gyökerekkel rendelkezik, és – miként a nyelv – mintegy a priori módon határozza meg az egyén létezését a politikai közösségben. Az alkotmány társadalmi gyakorlatként az önmagunkba (self), a közösségbe, az autoritásba és a reprezentációba vetett „hiedelmek” (vagy értékkepzetek) összessége, amely lehetővé teszi az alkotmányos rend joguralomként való felfogását és megélését.⁵ A politika jogaként felfogott alkotmány részévé válnak az érvényesülő *nemzetközi hatások*, amelyek közül Európában jelenleg az integráció fejlődése a legmeghatározóbb.⁶ Ezért szükségszerű reakció, hogy a tagállami alkotmányok hidat építenek az integrációs és az állami alkotmányos rend között. A *felhatalmazó cikkelyben* azonban lehetséges (és szükséges) az alkotmány alapvető normáira vonatkozó homogenitási *követelményt állítani az integráció fejlesztési irányával szemben*.⁷

¹ Ingolf PERNICE: Multilevel Constitutionalism in the European Union. ELRev October 2002. 511. o.

² Hans Heinrich RUPP: Ausschaltung des Bundesverfassungsgerichts durch den Amsterdamer Vertrag? Juristen Zeitung 1998/5. szám 215. o.

³ Alexander SCHMITT GLAESER: Souveränität und Vorrang. In: BOGDANDY (szerk): Europäisches Verfassungsrecht. Springer Verlag, Berlin-Heidelberg 2003. 210. o.

⁴ Ulrich K. PREUSS: The political meaning of constitutionalism. In: BELLAMY, Richard (ed.): Constitutionalism, Democracy and Sovereignty: American and European Perspectives. Avebury Ashgate Publishing, Aldershot 1997. 25. o.

⁵ Ulrich HALTERN: Pathos and Patina: The Failure and Promise of Constitutionalism in the European Imagination. European Law Journal Vol. 9. No. 1 February 2003. 17. o.

⁶ TAKÁCS Imre: Az alkotmány és az alkotmányosság fogalma. In: Alkotmánytan I. (Szerk. Kukorelli I.) Osiris Kiadó, Budapest 2002. 29. o.

⁷ Jürgen SCHWARZE: Das schwierige Geschäft mit Europa und seinem Recht. Juristen Zeitung 1998/22. szám 1082. o.

A probléma súlyához és jelentőségéhez képest mintha az Európai Unióhoz történő *csatlakozásunk* politikai küzdelmeinek és a lázas jogharmonizációs munkának „*mostohagyermek*” lett volna az alkotmányozás és az *alkotmányjog* – noha elismerést nyert az az Alkotmánybíróság által is hangsúlyozott kiemelkedő elv, hogy az alaptörvény a jogrendszer érvényességének alapja, a politikaformálás kerete, és közösségi (társadalmi) létezésünk minimális konszenzusa. Ennek ellenére a 2002. decemberében elfogadott, minimális alkotmánymódosításra szorító törvényjavaslat előkészítése, beterjesztése és megvitatása során nem a szakmai (és alkotmányossági) szempontok, hanem a politikai érdekek érvényesítése került előtérbe (noha véleményem szerint a csatlakozás akár az új alkotmány létrehozására is alapot szolgáltatathatott volna). A módosítás legfontosabb és egyben tartalmi jellegű *célja* az volt, hogy az alaptörvény legitimációs funkcióját fenntartsa, illetve az alkotmányozó hatalom akarata által alapozza meg Magyarország részvételét az európai integrációs szervezetben, *ésszerűen korlátozva a hatáskör-átruházásra vonatkozó felhatalmazást*. Vizsgálataim azonban azt mutatják, hogy *a magyar alkotmányozó nem ismerte fel az Európa-klauszula* és a kapcsolódó állami célmeghatározás dogmatikai, elméleti és *elvi jelentőségét*, ezért nem rendelkezett számos – jogalkalmazást, alkotmányértelmezést, hatáskör-gyakorlást – elősegítő tartalmi és formai garanciáról, elmulasztotta a közösségi jog és a nemzetközi jog eltérő érvényesülési szabályait rögzíteni, nem építette be az integráció fejlődésére irányuló kontrollmechanizmusokat, így végső soron nem járult hozzá ahhoz, hogy a magyar Alkotmány valóban társadalmi gyakorlattá váljék, amelyet az államalkotó közösség tagjai ténylegesen saját alaprendjüként élhetnek meg.

Alapjogok

Mivel az európai integráció gazdasági folyamatként indult, a közösségi jog pedig funkcionális jogrendszerként, így az alapjog-fogalom és alapjogvédelmi kötelezettség is eredeti módon jelent meg a közösségi jogrendszerben.⁸ A *joguralom tartalmi elemei* – mint a közösségi jog „nem írott” forrásai – indirekt garanciaként, az esetjogon keresztül jutottak a jogközösség vérkeringésébe, és elmozdították azt abba a fejlődési irányba, amelynek eredményeként maguk is e jogrendszer közvetlen forrásaivá, normatív elemeivé válhattak. Erre a legjobb példát az *alapvető jogok kodifikálását célzó uniós kísérletek* szolgáltatják.⁹ Az Európai Bíróság alapvető jogok védelmére irányuló tevékenysége egyaránt tekinthető *egységesítő és megosztó* tényezőnek az európai integráció dialektikus fejlődési folyamatában. Egységesítő, mert hozzájárult az integráció legitimációjához, materiális ismérvekkel töltve fel a közösségi joguralom elvét. Feszültséghez vezetett azonban, hogy Luxemburg a közösségi alapjogok kizárólagos öröként fogalmazta meg saját szerepkörét mind az Unió, mind a tagállamok intézkedései vonatkozásában.¹⁰ A Közösségben a *bírói alapjogvédelem* ezért végső soron az *Európai Bíróság és a tagállami (alkotmány)bíróságok kooperációs viszonyában* fejlődött, és a két rendszer kölcsönösen megtermékenyítette egymást.¹¹ A konstruktív kölcsönhatás fenntartása mellett az európai alapjogok egységes rendszerének kiépítése során fontos azonban az értelmezési szintek (Luxemburg,

⁸ Armin von BOGDANDY: The European Union as a Human Rights Organisation? Human Rights and the Core of the European Union. CMLRev 37. 2000. 1308. o.

⁹ Delf BUCHWALD: Zur Rechtstaatlichkeit der Europäischen Union. Der Staat 1998. 200. o.

¹⁰ J. H. H. WEILER: Fundamental Rights and Fundamental Boundaries: on Standards and Values in the Protection of Human Rights. In: The European Union and Human Rights. Ed: Nanette A. Neuwahl – Allan Rosas. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague-Boston-London 1995. 51. o.

¹¹ Siofra O'LEARY: Aspects of Relationship between Community Law and National Law. In: The European Union and Human Rights. Ed: Nanette A. Neuwahl – Allan Rosas. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague-Boston-London 1995. 49. o.

Strasbourg és az alkotmánybíróságok) összehangolása, komplementer strukturálása, amelynek segítségével feloldhatók a konfliktusok.¹² Mivel az Unióban kifejlődött alapjogok kötelezettjei az EU és az EK intézményei, illetve szervei, és mellettük számításba jönnek a tagállamok, illetve bizonyos mértékben a magánszemélyek is, ezért kiemelkedően fontos – és legitimitációt fokozó tényező – az *uniós alapjogi katalógus* (Alapvető Jogok Chartája) kötelező erővel való felruházása. Az alapjogok kodifikálása az Unió és a közösségi jogrendszer tartalmi átalakulásának kezdetét jelenti, a közösségi jog védelmi funkcióját helyezi előtérbe, és a technokratikus integrációs célokat humanisztikus szemlélettel egészíti ki.¹³

Tagállamként a *magyar alkotmányos tradíciók is inspiratív elemeivé válnak* az uniós alapjogvédelemnek, mivel az a tagállamok közös hagyományaira és az általuk kötött emberi jogi tárgyú nemzetközi egyezményekre támaszkodik. Hazánk alapjogvédelmi és egyéb alkotmányos hagyományai azonban viszonylag rövid – bár az Alkotmánybíróság és az országgyűlési biztosok jogfejlesztő igényű aktivizmusának köszönhetően intenzíven gazdagodó – múltra tekintenek vissza. Ezért kiemelkedően *fontos a magyar alapjogvédelmi standard dogmatikai és gyakorlati megállapítása*, az összhang megteremtése a jogvédelmi háló elemeinek (ügyészség, bíróság, Alkotmánybíróság stb.) értelmezési gyakorlatában, végül az Alkotmányban biztosított alapjogvédelmi szint következetes képviselése és védelme. Csak az említett feltételek teljesítése mellett válhat a magyar alapjogi rendszer az uniós alapjogvédelem „építőkövévé”, avagy jelenthet ultima rációként hivatkozási alapot alkotmánysértő közösségi aktusokkal szemben. Vizsgálataim során arra a megállapításra jutottam, hogy az alapjogokra vonatkozó hatályos *alkotmányi szabályozás önmagában nem ad pontos eligazodást a magyar alapjogi standard tekintetében*, ezért korszerűsítése feltétlenül indokolt. Az Alkotmány rendelkezéseit bővíteni kellene a szükségességi-arányossági teszttel, valamint a korlátozás lehetősége konkretizálható a demokratikus társadalomban szükséges közérdekű esetek (pl. közrend, közegészség, közérkölc, köznyugalom stb.) meghatározásával.¹⁴ Ez azért kiemelkedően fontos, mert az Unió szigorúan vizsgálja a tagállamok közösségi jog alá tartozó aktusainak arányosságát és alkalmasságát, ugyanis az alapító szerződésekben biztosított jogok és szabadságok vonatkozásában korlátozó intézkedést a tagállam csak valamely, a közösségi jog által is elismerhető, feltétlen érvényesülést igénylő tagállami közérdekre hivatkozással tehet.¹⁵ A korlátozás során a tagállam köteles figyelembe venni az Európai Bíróság által kialakított követelményeket. A magyar alapjogi katalógus áttekintéséből számomra úgy tűnik, hogy egyes alapjogok esetében feltétlenül indokolt lenne korszerűbb, részletesebb, egzakt szabályok alkotása, amelyek úgy állapítják meg a lényeges tartalmat, hogy abból kiolvashatóak a korlátozás feltételei, módzatai, arányai. Az Unió sui generis alapjogai esetenként a magyar szabályozás módosításának igényét is felvetik. Az Alapvető Jogok Chartájában meghatározott jogok – általános megfogalmazásuk következtében – várhatóan a Charta jogi kötőerejének kimondását követően sem igénylik majd a tagállami alkotmányok módosítását, az *alapjogi bíráskodásban* viszont lényeges új tényezőt jelentenek.¹⁶

¹² Jürgen KÜHLING: Grundrechte. In: BOGDANDY (szerk.): Europäisches Verfassungsrecht. Springer Verlag, Berlin-Heidelberg 2003. 627. o.

¹³ Armin von BOGDANDY: The European Union as a Human Rights Organisation? 1307. o.

¹⁴ ÁDÁM Antal: Az alkotmányi értékek fejlődési irányairól. JURA 2002/1. szám 13. o.

¹⁵ VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: Az Európai Unió joga. KJK KERSZÖV Kiadó, Budapest 2003. 188. o.

¹⁶ BLUTMAN László: Az alkotmányos és európai alapjogok viszonya. In: EU-csatlakozás és alkotmányozás (szerk. Bodnár László) SZTE ÁJTK Nemzetközi Jogi Tanszék, Szeged 2001. 40. o.

Hatalommegosztás

A hatalommegosztás elve az integráció keretében is értelmezhető, feloldva e princípium államhoz kapcsolt felfogását. Igaz, hogy az *Unió* nem azonosítható az *államiság* egyetlen formájával sem, de eltér a hagyományos nemzetközi szervezetektől is.¹⁷ Ehelyett az integráció folyamatában álló sajátos jellegű – nemzetek feletti – közösség, amelyre a tagállamok olyan egyedileg meghatározott felségjogokat ruháznak át, amelyek tradicionálisan az állami szuverenitás körébe tartoztak. Fontos jellemző a hatáskör-átruházás mértéke és intenzitása, amely sajátos „közösségi hatalom” kialakítását körvonalazza.¹⁸ Mégis, az Európai Közösség/Unió és a közösségi jog a *tagállami hatalommegosztás rendszerét több ponton érinti*. Módosítja a tagállamok horizontális hatalmi allokációját a végrehajtó hatalom (kormány) előtérbe helyezésével, amelynek korrelátumaként meg kell találni a szükséges ellensúlyokat nemzeti szinten (fokozott parlamenti ellenőrzés, bírói kontroll). Maga az integrációs szervezet is intézményei között felosztva gyakorolja a tagállamok által ráruházott „hatalmat”, amely korlátozott, vertikálisan is elhatárolt a tagállami hatalomtól. Az integrációban való részvétel és együttműködés pedig a tagállami alkotmányozó hatalom számára jelent korlátot, és a közösségi jog elsődlegességi igénye az azonos fokú konkuráló normák problémáját veti fel. Az intézményrendszerrel kapcsolatban az Európai Bíróság kulcsfontosságú alkotmányos szabályként hangsúlyozza az „*intézményi egyensúly*” elvét, amely a Bíróság szerint ugyan nem az államhatalmi ágak elválasztása elvének kölcsönvétele, hanem hatékony, funkcionális hatáskörszétosztás, amelyet a szerződések intézményesítenek. Mégis, ebben a tekintetben a szerződések bizonyos mértékben összhangban állnak a tagállami alkotmányok horizontális hatalommegosztást kifejező szabályaival.¹⁹ A *vertikális hatalommegosztás* elve kétségtelenül alkalmazható az Európai Közösség/Unió és a tagállamok viszonyában, mégpedig az egyes hatalmi ágakra lebontva maguk a szerződések is adnak eligazítást ebből a szempontból. A *konstitucionális hatalommegosztás* a tagállami alkotmányok felhatalmazó cikkelyeiben nyilvánul meg, amelyek kifejezésre juttatják az európai integrációra nyitott alkotmányos államiság elvét, de ezzel együtt megállapítják a felségjogok átruházásának anyagi jogi határát. Ebből a szempontból a tagállami alaptörvény garanciális korlátot jelent az átruházás vonatkozásában, biztosítja az alkotmányos államiság folyamatosságát az állami integrációs hatalom keretek közé szorításával. Az Unió és a tagállam közötti vertikális, illetve konstitucionális hatalommegosztás alkotmányos alapelve nemzeti szinten tehát a felhatalmazó cikkely rendelkezéseiből vezethető le, és ezzel a tagállami alkotmányjog részévé válik a szerződéses alapú hatáskörmegosztás. Az alkotmányi *felhatalmazó klauzula* egyrészt a *tagállami európai alkotmányjog forrása és bázisa*, terjedelmének meghatározója, és ezzel az integrációs hatalom korlátja –szükségszerűen, mivel maga az Unió is rászorul az intakt, funkcionáló és akceptált tagállami alkotmányos rendszerre.²⁰ A két hatalommegosztási dimenzió egymásra vonatkoztatása másrészt az Unió és a tagállamok tényleges viszonyát fejezi ki, amely nem a hagyományos hierarchia értelmében fogható fel, hanem a *többszintű alkotmányos rendszer* fogalmával jellemezhető.²¹

¹⁷ G.F. MANCINI: Europe: The Case for Statehood. European Law Journal March 1998. 30. o. és J.H.H. WEILER: Europe: The Case Against the Case for Statehood. European Law Journal March 1998. 62. o.

¹⁸ Gil Carlos Rodrigues IGLESIAS: Zur Verfassung der Europäischen Gemeinschaft. EuGRZ 1996. Heft 5-6. 126. o.

¹⁹ Manfred ZULEEG: Die Europäische Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft. Neue Juristische Wochenschrift 1994. 547. o.

²⁰ Christoph GRABENWARTER: Staatliches Unionsverfassungsrecht. In: BOGDANDY (szerk.): Europäisches Verfassungsrecht. Springer Verlag, Berlin-Heidelberg 2003. 294. o.

²¹ Volker RÖBEN: Constitutionalism of Inverse Hierarchy: the Case of European Union. Jean Monnet Working

A hatalommegosztás integrációs értelmezésében jelentős szerephez juthatnak *a nemzeti parlamentek és alkotmánybíróságok* mint kontroll-funkciót gyakorló és legitimáció-növelő tényezők. Kimutatható, hogy a *nemzeti törvényhozások négyféle szerepet* töltenek be az integrációban: legitimálják az adott ország tagságát, amely összhangban áll a tagállami alkotmányokban kifejezett demokrácia elvével²²; meghozzák az alapító szerződésekből származó döntéseket; kivitelezik a törvényi jogharmonizációt; valamint ex ante vagy ex post ellenőrzési módszerrel figyelemmel kísérik a kormány integrációs politikájának alakulását, mivel a Tanács demokratikus kontrollja ténylegesen a tagállami parlamenteken keresztül valósul meg, amelyek alkotmányos feladata a kormányok ellenőrzése.²³ Természetesen figyelembe kell venni azt, hogy az integrációs feladatokban való *parlamentari szerepvállalás tagállamonként eltérő a társadalmi, gazdasági, politikai és kulturális adottságok függvényében*. Bizonyos jelenségek mentén azonban mégis csoportosíthatók a nemzeti parlamentek az integrációs feladatellátás tekintetében; ilyen például a törvényhozás befolyásának mértéke a kormány munkájára, az integrációs ügyek kezelésére választott szervezeti megoldás, illetve a tagállami parlamenti testületek vizsgálódási köre. A nemzeti parlamentek részvételi lehetőségei attól függően is differenciálódnak, hogy adott ügy a közösségi döntéshozatal melyik szintjén jelenik meg.²⁴

A *közösségi jog alkotmányossági vizsgálatát a tagállamok alapvetően nem zárják ki*. A tagállami alkotmánybíróságok közösségi joggal kapcsolatos tartalmi (szuverenitás- és alapjogvédelmi) állásfoglalásaiból levonható az a következtetés, hogy az európai monizmussal szemben reális alternatívát jelent a *pluralista megközelítés és a többszintű alkotmányosság* elismerése. Ez azt is maga után vonja, hogy nem hozható egyértelmű döntés abban a tekintetben, miként érvényesülhet egyidejűleg a koherens európai jogrendszer, illetőleg a tagállami alkotmányos tradíciók tiszteletben tartásának követelménye. Ezért ha a tagállami bírói fórum – az alkotmányára hivatkozással – elveti a közösségi jogforrás alkalmazását, az szolgálhatja az Európa-jog fejlődését is.²⁵ Az európai szintű alkotmányfejlődés nem nélkülözheti sem az Európai Bíróság esetjogi kultúráját, sem a tagállami alkotmánybíróságok folyamatos „örkődő” tevékenységét. Az Európai Bíróság azt vizsgálja, hogy a közösségi intézmények és a tagállamok teljesítik-e a szerződéseket. Az alkotmánybíróságok azt ellenőrzik, hogy a közösségi szervek aktusainak hatása összeegyeztethető marad-e a tagállamok „Európára való nyitottságának” alkotmányos mércéjével – a közösségi jog alkalmazására szolgáló alkotmányjogi felhatalmazással. Ezért e bírói fórumok egymással kölcsönös függőségben állnak, mivel csak az alkotmánybíróságok garantálhatják a tagállamok „európai alkotmányjogát”, és csak az Európai Bíróság védheti az európai szerződéses joganyagot. Az így előálló együttműködési köteletség újszerű választ tesz lehetővé a végső fórumok (courts of last instance) kérdésében. Mind az Európai Bíróságnak, mind az alkotmánybíróságoknak önálló döntési (ítélkezési) felelősséggel kell működniük az európai jogközösség sikere érdekében.²⁶

Paper 8/03. New York University School of Law 2003. 4. o. Forrás: www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030801.pdf

²² Christian TOMUSCHAT: Die Europäische Union unter der Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts. EuGRZ 1993. Dezember Heft 20-21. 493. o.

²³ Ingolf PERNICE: The Role of National Parliaments in the European Union. In: Perspectives of the Nice Treaty and the IGC in 2004. European Constitutional Law Network-Series. Vol. 1. 2001. 74. o.

²⁴ FELFÖLDI Enikő: Az európai integráció magyar Országgyűlést érintő alkotmányos vonatkozásairól. In: EU-csatlakozás és alkotmányozás (szerk. Bodnár László) Szeged 2001. 90. o.

²⁵ Mattias KUMM: Who is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe? Three conceptions of the relationship between the German Federal Constitutional Court and the European Court of Justice. CMLRev 36. 1999. 385. o.

²⁶ Paul KIRCHHOF: The Balance of Powers Between National and European Institutions. European Law

A tagállami tapasztalatokra tekintettel kiemelkedően fontos a magyar parlament és kormány integrációs ügyekben való együttműködésének részletes szabályozása²⁷, valamint a magyar Alkotmánybíróság hatáskörének modernizálása. Az Országgyűlés és a Kormány uniós csatlakozást követő viszonyára vonatkozó magyar szabályozás kialakítása során kiindulópontként a hatályos szabályozási keretek szolgálhatnak, azonban meg kellene fontolni az irányadó alkotmányi és hárszabályi rendelkezések *átfogó reformjának lehetőségét is*. Az alkotmányi szabályozás kiegészítésre szorul az integrációs ügyekben való együttműködés garanciális szabályainak meghatározásával. *Törvényben szükséges rendezni* a parlament és a kormány kapcsolattartásának, illetve az Országgyűlés kifelé ható, más szervek (személyek) irányába megnyilvánuló tevékenységét, ezen belül a parlamenti állásfoglalás és a speciális integrációs felelősség érvényesítésének szabályait. A *Hárszabályra tartoznak* az eljárási és belső szervezeti kérdések az integrációs ügyekkel kapcsolatban (pl. EK jogalkotásra, EU politika alakítására vonatkozó különleges eljárás és a szubszidiaritás vizsgálata). A vonatkozó szabályozás *lex imperfectaként* való megállapítása vagy teljes mellőzése súlyos károkkal járna: azt eredményezné, hogy a magyar Országgyűlés a politika-alakító szerepkörének jelentős részéről kénytelen lenne lemondani, és a közösségi politikát kevésbé követő és befolyásoló törvényhozások sorába kerülne. A koncepció kialakításánál a parlamentáris kormányzati rendszernek azt a sajátosságát is szem előtt kell tartani, hogy a Kormány és a parlamenti többség együttesen felelős az integrációs ügyek alakulásáért, ezért a hangsúly a parlamenti kisebbség jogainak garantálására helyezendő.

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos alkotmánybírósági hatáskörök nem hívhatók mechanikusan segítségül a *közösségi* (európai) *aktusok* jogrendszerbeli helyének megítélése esetében²⁸, és az Alkotmánybíróság hatáskörének modernizálása sem oldható meg pusztán kivételek meghatározásával, ehelyett célszerű lenne *pozitív*, de kellően rugalmas *hatásköri szabályokat* alkotni, mégpedig a nemzetközi jog és a közösségi jog sajátos jellegére és eltérő sajátosságaira tekintettel. *Az Alkotmánybíróság a közösségi jog vizsgálatával összefüggésben több hatásköri problémával* (pl. primer jog alkotmányellenessége, szekunder közösségi szabály alkotmányellenessége, felhatalmazó cikkely értelmezése stb.) *szembesülhet*, amelyek feloldását részben az alkotmányozó / törvényhozó végezheti el, részben azonban a testület önmeghatározására bízható kezelésük. Véleményem szerint a közösségi jog alkotmányossági vizsgálatának lehetősége az Alkotmánybíróságtól teljes egészében nem tagadható meg. Olyan szabályozási kereteket kell kialakítani, amelyek biztosítják a testület számára a megfelelő mozgásteret hazánk európai integrációjának, illetve az integráció hazai legitimitációjának előmozdítása tekintetében. Megfontolandónak tartom az Alkotmánybíróság véleményező szerepkörének erősítését arra tekintettel, hogy az alapító szerződésekben gyakran történik utalás a tagállamok alkotmányi szabályainak megfelelő nemzeti eljárásra.

Demokrácia

Másképpen kell értelmezni a demokrácia elvét is az *integrációs szervezet vonatkozásában*, mint ahogy azt az államilag szervezett társadalmakkal kapcsolatos hagyományos értelmezés sugallja. Sem a nép hiányára, sem a heterogén politikai kultúrára nem vezethetők vissza az uniós szinten megvalósuló demokrácia fogyatékoságai. A közösségi/uniós demokrácia deficit nem elszigetelt jelenség, és az integrációs szervezet nem fejlődésképtelen a

Journal Vol. 5 No 3. September 1999. 241. o.

²⁷ TÓTH Judit: Az európai integráció és az alkotmányozás kapcsolata. Európai Tükör 1998/1. szám 110. o.

²⁸ KUKORELLI István – PAPP Imre: A magyar Alkotmány EU-konformitása. Európai Jog 2002/6. szám 5. o.

demokrácia szempontjából. Az az állítás, hogy a demokrácia csak állami keretek között létezhet, és államok feletti alakzatban nem funkcionálhat, nem empirikus tényeken alapul, hanem dogmatikus előfeltételezés.²⁹ A demokrácia elve nem merül ki a népképviselő választásában, hanem magában foglal más értékeket is, mint a transzparenciát, kisebbségvédelmet, az igazgatás effektív kontrollját. Az „indirekt” demokratikus legitimitációt, ahogy ez – legalábbis részben – a Közösség esetében fennáll, sem kell minden további nélkül elégtelennek tekinteni. Az is igaz természetesen, hogy *a klasszikus tagállami demokrácia-standardok önmagukban nem alkalmazhatók az EK/EU egész rendszerére*, vagyis külön-külön nem adaptálhatók az integráció folyamatára.³⁰ Az Unió olyan rendszer, amelyben a kormányzásnak különböző szintjei alakultak ki – a *kormányközi, a szupranacionális-közösségi és a szupranacionális centralista, vagy infranacionális dimenzió* –, amelyek átfedik és befolyásolják egymást. Mivel bármelyik kormányzati szint demokratikus minősége hatást gyakorol a másik szint demokratikus természetére, a polgári részvételt, a jog uralmát és az emberi jogokat valamennyi szinten biztosítani kell. *A tagállami szintű demokrácia ebből a szempontból nagyon lényeges.* Az Unió kormányzati hatalmát alkotórészeinek képviselői teremtik meg, vagy az alkotórészekben választott képviselők származtatják át, ezért az uniós kormányzás csak akkor demokratikus, ha a képviselőket demokratikus eljárás szerint választják meg és ellenőrzik.³¹

Az integráció demokratizálásának mellőzhetetlen tartalmi eleme az alapvető jogok biztosításán és védelmén túlmenően a *polgárok részvételének biztosítása* a politika formálásában. Ennek első eleme az *európai választójog* biztosításában jelenik meg, amely a tagállami alkotmányjogi szabályozást, illetve a választási gyakorlatot (a technikai és infrastrukturális összetevőket) közvetlenül érinti. A szabályozási kérdéseken messze túlmutató jelentősége van annak, hogy *az európai választások a politikai színterek bővülését, újszerű érdekek megjelenését és képviseletét jelentik / jelenthetik.* A tagállam által választott szabályozási megoldáson is múlik, hogy az európai politikai dimenzió a nemzeti politikálás arénájába simul, vagy attól jól elkülönült, sajátos integrációs problémákat felvető, európai alternatívát kínáló lehetőséggé válik a választópolgárok számára. Erre tekintettel fontosnak tartottam elemezni – az uniós szabályokra és tagállami modellekre alapozva – a 2003 decemberében elfogadott *magyar EP-választási törvényt.* Megállapítottam, hogy a tagállamok által kialakított EP-választási rendszer általában követi adott ország parlamenti választási metódusát, éppen ezért az európai képviselet az országonkénti politikai viszonyokat képezi le. Az EP választására kialakított eljárási szabályok sokkal inkább hasonlítanak az egyes tagállamok választási rendszereire, mint egy sajátos, azoktól különböző rendszerre.³² *Maga az Unió az arányos rendszer alkalmazását ajánlja,* az EP- választási formula azonban egészét tekintve meglehetősen sok aránytalansági tényezővel torzított. Ellentmondást eredményez, hogy míg az EP képviselők európai pártfrakciókba tömörülnek a parlamenti munka során, addig a mandátumok számát tagállamonként állapítják meg, vagyis a választási körzetek nem lépik át az államhatárt. Az aránytalanság irányába hat az is, hogy az EP-választást meghatározó nemzeti szabályozások a PR-rendszer legkülönbözőbb változatait alkalmazzák.³³ A magyar törvényi szabályozás

²⁹ MANCINI: i.m. 42. o.

³⁰ Giandomenico MAJONE: Europe's Democratic Deficit: The Question of Standards. *European Law Journal* Vol. 4, No. 1. March 1998. 6. o.

³¹ Amaryllis VERHOEVEN: How Democratic Need European Union Members Be? Some Thoughts After Amsterdam. *ELRev* 23. June 1998. 221. o.

³² SZOBOSZLAI György: Képviselet és választási rendszer európai kontextusban – Az arányosság mint a konszenzus-demokrácia feltétele. *Politikatudományi Szemle* 1998/1. szám 170. o.

³³ TÓTH Judit: Választójog, népképviselő és állampolgárság az EU-ban és Magyarországon. In: *EU-csatlakozás és alkotmányozás* (szerk. Bodnár L.) SZTE ÁJTK Nemzetközi Jogi Tanszék, Szeged 2001. 241. o.

elemeinek kialakítása során figyelembe kell venni egyfelől az alkotmányi szabályozást, másfelől a vonatkozó közösségi kritériumokat, de nem lehet eltekinteni a magyar sajátosságoktól sem. Ez utóbbi azt jelenti, hogy a törvényi tartalmat szükségszerűen befolyásolják a választói igények, a választási rendszer meglévő elemei, a pártstruktúra és a hazai politikai kultúra is. Sajnálatos módon az EP-választási törvény keletkezését elemezve arra a következtetésre jutottam, hogy *a végleges változat az arányos választási rendszer meglehetősen egyszerű változatát alakította ki*, amelyben a választói preferenciák kevésbé érvényesülnek, és a technika fejlettségének jelenlegi állását sem aknázza ki teljes mértékben – noha az átfogó, korszerű választójogi szabályozás fokozná az Unió magyarországi legitimitációját, illetve a polgárok európai ügyek iránti érdeklődését.

Végezetül – a zárzó zárásaként – felhívnám Lord Denning 1974-ben tett klasszikus megállapítását: „...a Szerződés olyan, mint a dagály. Beömlik a folyók torkolatába és felnyomul a folyókba. Nem lehet feltartóztatni.”³⁴ Vagy mégis? A tagállami alkotmányjog, illetve annak dogmatikája valóban megnyitja egységes szabály- és fogalomrendszerét az Európa-jog kihívása előtt, azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy a nemzeti alkotmány gyakran gátként magasodik az integráció jogi folyamata elé. Ez korántsem jelenti azt, hogy a tagállami alkotmányjog az integráció fejlődésének kerékkötőjévé vált volna, sőt azzal a kedvező hatással járt, hogy a közösségi jog éppen a tagállami alkotmányos tradíciókból táplálkozva fejlődött Európa-joggá. Úgy érzem, hogy az értekezésben vizsgált négy doktrína jelentésváltozásának és tartalmi gazdagodásának feltárása alkalmas volt célkitűzésem teljesítésére, vagyis az integrációs és a tagállami alkotmányjog közötti kölcsönhatás létezésének és működésének, valamint az uniós és a tagállami dogmatika kontinuitásának bizonyítására.

³⁴ Idézi KECSKÉS László: EU-jog és jogharmonizáció. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2003. 48. o.

MELLÉKLETEK

AZ EURÓPAI PARLAMENT ALKOTMÁNYTERVEZETE

Az alkotmánytervezet tagolódása

A tervezet preambuluma és nyolc címre tagolódik, összesen 47 cikket foglal magában. Az első cím az alapelveket sorolja fel (1-7. cikk), a második pedig az Unió hatásköreit (8-12. cikk). A harmadik cím az intézményi kereteket határozza meg (13-30. cikk), míg a negyedik az Unió feladatait tartalmazza (31-41. cikk). Ez utóbbi hat fejezetből áll. Az első fejezet az alapelveket (31. cikk), a második a törvényhozó hatalmat (32-33. cikk), a harmadik a végrehajtó hatalmat (34-35. cikk) a negyedik pedig a bírászkodást (36-39. cikk) foglalja magában. Az ötödik fejezet a pénzügyeket (40. cikk), a hatodik a tagállamok politikáinak koordinálását (41. cikk) szabályozza. Az ötödik cím a külkapcsolatokról (42-44. cikk), a hatodik az Unióba való belépésről (45. cikk), a hetedik cím pedig a záró rendelkezésekről (46-47. cikk) szól. Végül a nyolcadik cím az Unió által elismert emberi jogokat sorolja fel, összesen 24 pontba foglalva.

Az alkotmánytervezet értékelése

A tervezet átfogó célja az Európai Uniónak olyan európai szövetségi állammá való átalakítása volt, amelyben egyértelműen felosztásra kerülnek a feladatok az Unió és a tagállamok között, a belső állami szinten a központi állam és a régiók közötti további felosztás lehetőségével. Érdekes közelebbről megvizsgálni, hogy az alkotmánytervezet mennyiben szolgál integrációs célt, milyen változásokat hoz a hatékonyság és az átláthatóság érdekében, és miként kezeli a demokratikus legitimitáció problémáját, annak intézményi oldala, illetve a polgárok általi elfogadottság (akceptancia) tekintetében.

1) Az integrációs cél

Az alkotmánytervezettel elérni kívánt integrációs cél a szövegből nem derül ki egyértelműen. A preambulumban ugyan többek között utalás található az „európai népek egyre szorosabb összefogására”, az „európai identitás keletkezésére”, és az „európai népek közös értékeire”, továbbá a 2. cikkben meghatározásra kerülnek az Európai Unió céljai. Mindez azonban nem ad eligazítást a tekintetben, hogy az alkotmánytervezet melyik integrációs cél teljesítése érdekében készült. További kérdés – amely már az Intézményi Bizottság tanácskozásán is vitaponttá vált –, hogy vajon a tervezet esetében alkotmányról vagy chartáról van-e szó. Ez a megkülönböztetés nem csupán taktikai-stratégiai megfontolások kifejezése a tervezet realizálhatóságára és a jövőbeni Európai Unió flexibilitására vonatkozóan¹, hanem annak is fokmérője, hogy mennyi kompetenciát kerül az európai szintre. Az alkotmány számára ezen túlmenően mindig előfeltétel a – leginkább államhoz hasonló – politikai rendszerrel és ennek szerveivel rendelkező entitás létezése. A polgár számára az alkotmány azt jelenti, hogy neki ebből közvetlenül jogok és kötelezettségek származnak. A tagállamok számára az alkotmány erősebb kötelezettségeket tartalmaz, hogy az európai integráció alapelveinek gyakorlatba való átültetését megvalósítsák. Ennek ellenére evidens, hogy az alkotmány csak annyira lehet jó, mint a benne lefektetett célok, mechanizmusok és szabályozások. A tervezet megjelöléséről folyó viták az integrációs folyamat minőségére vonatkozó döntő kérdésekhez vezetnek.

Az alkotmánytervezet az eddigi Európai Közösség rendszerét olyan elemek egész sorával tűzdelte meg, amelyek az Unió államiságára utalnak. Ennek során a pragmatikus, lépcsőzetes módszert – ahogy ezt a gyakorlatot az Európai Unióról szóló szerződésben folytatták – tovább vezetik:

- A megfelelő uniós intézmények elnökeit (Bizottság, Tanács) választás aktusával juttatják hivatalba.² Ezáltal az intézmények elnökei az Unió politikai rendszerén belül erősebb legitimitációt kapnak.

¹ KATSIGIANNIS – PIEPENSCHNEIDER: Verfassung der Europäischen Union: Zum Entwurf des Institutionellen Ausschusses in Europäischen Parlament. Analyse und Bewertung. In: Interne Studien Nr. 79/1994 17. o.

² Feltűnő, hogy a jelenlegi szabályozás szerint az Európai Parlament által választott parlamenti elnököt – miként az a nemzeti alkotmányokban tulajdonképpen gyakori – már nem említik az alkotmányban. Ez a parlamenti elnök jövőbeli funkciójának kifejezése lehet.

- Kétkamarás jellegű rendszer kerül kialakításra: az Európai Parlament mint népképviselői kamara, és a Tanács mint államkamara egyenjogúan dönt a törvényi materiáról (kivéve a külföldi kapcsolatokat).
- Az Unió tevékenysége feletti politikai kontrollt az Európai Parlament veszi át. Az Európai Parlament részt vesz az Unió politikai irányvonalának megfogalmazásában, ezzel „politikaalakító” szerepét az alkotmánytervezet ténylegesen tovább erősíti.
- A nemzeti szint a szupranacionális mechanizmus javára veszít jelentőségéből (pl. a Bizottság megalakításánál, az Uniónak a Bizottság általi diplomáciai képviselőténél, harmadik államokkal való szerződéseknél – meghatározott átmeneti időszak után- már nincs egyhangú szavazattal való döntéshozatal).³

Az Unió államiságának kérdését az alkotmánytervezet természetesen nem zárja le véglegesen. A kétkamarás rendszer létrehozásában egyfelől az jut kifejezésre, hogy az Unió politikai rendszerét az alkotmánytervezet útján a továbbiakban a föderális struktúra felé szándékoznak elmozdítani. Ezzel némileg ellentétes tendencia – amely az Unió kormányközi elemeinek erősödésére hat –, hogy a választott elnökség következtében a Tanácsot mint szervezet felértékeli.⁴ Az Intézményi Bizottság a Tanácsot továbbra sem kizárólag legiszlatív szervként határozza meg – amivel egyértelműbbé válna az EU intézmények közötti horizontális hatalommegosztás –, hanem végrehajtási funkciókat is biztosít számára. A tervezet szerint a Bizottság a végrehajtásról történő általános rendelkezési jogkör keretében a végrehajtás jogát a Tanácsra átruházhatja. Az EK Alapító Szerződéshez képest tehát mégis megfigyelhető némi eltolódás a Bizottság javára az exekutíva terén, amennyiben a Tanács rendelkezési joga e téren megszűnik.⁵

A „föderális” szót csak az alkotmánytervezet preambulumban nevesítik, természetesen ezen túlmenően a föderalizmust mint az európai egyesülés alapvető alakító elvét explicit nem írják le.⁶ Vertikális szinten sem rögzítik a hatalommegosztást biztosító garanciákat, azaz a tervezetben nem rendelik hozzá a hatásköröket az integrációs, a nemzeti, és a regionális szinthez. Az alsóbb szintek kompetenciáinak „kivájsi veszélye” tehát továbbra is fennáll, noha a hatáskörök egyértelmű megosztása az európai integráció számára döntő jövőkérdés. Ennek megválaszolásától függ, hogy milyen egyesült Európa áll majd az integrációs folyamat végén.

Eltérően számos tagállam alkotmányától, a tervezet nem írja elő, hogy a megalapítandó Európai Unió lényeges tartalmát az alkotmánymódosításoktól védjék, vagyis nem állít fel materiális korlátokat az alkotmánymódosító hatalom számára. Ez szintén arra utal, hogy az Unió egyelőre nem szövetségi állam karakterű, hanem inkább sajátos kialakítású konstrukció.⁷

2) A hatékonyság és az átláthatóság (transzparencia)

A hatékonyság és transzparencia növelése érdekében a döntési rendszert – összehasonlítva az eddigi gyakorlattal, továbbá az Európai Közösségről és az Európai Unióról szóló Szerződések szabályozásával – egyszerűsítik. Ez a tervezet szerint a jövőben még csak a törvényhozási eljárásra érvényes.⁸ A törvények – jellegüknek megfelelően – különböző többséggel kerülnek elfogadásra. Az alkotmánytervezet nem ír elő – eltérően a korábbi javaslatról és gyakorlattól – olyan közvetítő bizottságot, amelyik a két kamara között egyeztető funkciót tölthetne be. Ez inkább visszalépésnek minősül az eddigi szabályozáshoz képest.⁹

³ KATSIGIANNIS – PIEPENSCHNEIDER: i.m.: 18. o.

⁴ Vö. Alkotmánytervezet 19. cikk.

⁵ Vö. EK Szerződés 145. cikk.

⁶ A föderalizmus fogalma magában az alkotmánytervezetben nem merül fel. Az alkotmánykezdeményezéshez való csatlakozási indítvány indoklásában az Európai Parlament az alkotmánynak alapul szolgáló modellt mint föderaliztikus, kooperatív és decentralizált struktúrát definiálja.

⁷ KATSIGIANNIS – PIEPENSCHNEIDER: i.m. 19. o.

⁸ Vö. Alkotmánytervezet 31., 32., továbbá 20. cikkével.

⁹ Ez annak ellenére megállapítható, hogy a közvetítő bizottságot tulajdonképpen az Alkotmánytervezet 8. cikkének generálklauzuláján át létre lehet hozni. A generálklauzula előírja, hogy a „acquis communautaire” továbbra is az Unió jogának alkotórésze marad, amennyiben egyes szabályozások az alkotmánnyal nem összeegyeztethetetlenek. Vö. KATSIGIANNIS – PIEPENSCHNEIDER: i.m. 20. o.

Az Unió által elfogadandó jogi aktusok hierarchiája is világosan strukturált: alkotmány-, szervezeti és egyszerű törvények. Az utóbbiak kerettörvényként is megalkothatók, ami megfelel az Unió előírányzott föderális karakterének.

A hatékonyság-deficit leépítésére tekintettel további fontos pont a Tanács összetételére vonatkozó szabályozás, amely megnyitja a lehetőséget arra, hogy a rezortspecifikus miniszteri (szektorális) tanácsoktól búcsút vegyenek. Az alkotmánytervezet előírja, hogy a Tanácsnak a jövőben a tagállamok integrációs ügyekért felelős minisztereiből kell állnia. Így a nemzeti kormányok által megnevezett uniós miniszterek jelenléte kiküszöböli a különböző kompetenciájú miniszterek, állami vezetők bevonását, vagyis a közreműködők létszáma redukálható. A tagállamok szempontjából előnyös, hogy az integrációs miniszterek felelőssége egyértelműen meghatározható, továbbá a nemzeti szintű tárcaközi koordináció szükségessége nagymértékben csökken.

A fentiekre tekintettel a szavazási szabályokat is alapvetően meg kell változtatni. A Tanács a tervezet szerint kettős többséggel határoz: a) az államok többségével (amelynél az alkotmány nem írja elő, hogy a tagállamok szavazatát a lakosságnagyság szerint különbözőképpen súlyozzák) és b) az Unió lakosságának többségével. Ez a szabályozás azonban a Tanácsnak olyan reprezentatív funkciót kölcsönöz, amely a klasszikus föderális hatalommegosztásban nem figyelhető meg.¹⁰ A reprezentációs funkció ugyanis elvileg csak a polgárok által közvetlenül választott Európai Parlamentet illethetné meg.¹¹

Szintén a hatékonyság fokozásához járulna hozzá a tervezet azzal a megoldással, hogy az egyhangú döntéseket az öt, illetve tíz éves átmeneti fázis után teljesen megszüntetné.¹²

Az európai integráció fontos kulcskérdéseinek kormányközi szabályozása eddig a hatékonyság szempontjából kevés előnnyel járt. A szupranacionális szabályozási mechanizmus bevezetése kétségtelenül javulást mutathat a hatékonysági teherre tekintettel. A problémamegoldás a szupranacionális szinten azonban a tagállamok és polgáraik integrációs készségét feltételezi.¹³

3) Demokratikus legitimitáció

Az Unióval kapcsolatos legitimitációs problémák két összefüggésben merülnek fel. Egyfelől intézményi oldalon kimutatható a demokrácia-deficit, amelynek formai oka a hatáskör-átruházás. Ennek ténye önmagában nem vezetne demokrácia hiányra: a tartalmi ok abban keresendő, hogy olyan hatáskörök kerülnek a kormányközi alapon működő Tanács kompetenciájába, amelyekkel korábban a nemzeti törvényhozó szerv (a parlament) rendelkezett. Másfelől nem kellően szabályozott az integráció és a polgárok viszonya, amely a polgárok általi elfogadottság (akceptancia) növelésének lehetséges módozataira irányítja a figyelmet.

a) A Közösség és az Unió úgynevezett intézményi demokrácia-deficitjének leépítése tekintetében az alkotmánytervezet javulást mutat. Az Európai Parlamentnek mint törvényhozó szervnek a jogait kiszélesítik úgy, hogy ez egyenjogú a Tanáccsal a legiszlátív funkciók teljesítésénél. Ezáltal az európai szinten a döntések demokratikus legitimitációját idézik elő. Az alkotmánytervezet természetesen nem tartalmaz utalást a Tanács nyilvános üléseinek lehetőségére.¹⁴

¹⁰ A legtöbb föderális rendszerben a második kamara a tagállamokat, és nem az összlakosságot reprezentálja. Ezért a második kamara megkövetelt többségei közvetlenül nem a lakosság többségéhez kapcsolódnak. Ez alól kivétel Kanada föderális rendszere, amelyik a legtöbb esetben a második kamara többségét az összlakossággal kapcsolja össze.

¹¹ Az Európai Parlament az Unió polgárainak képviselőiből áll, és a Tanács minden tagállamnak az Unió kérdéseiről illetékes minisztereiből. Vö. ezzel az Alkotmánytervezet 14. és 17. cikkeit; hasonló megfogalmazás található az EK-szerződés 137-138. és 146. cikkeiben. Lásd még KATSIGIANNIS – PIEPENSCHNEIDER: i.m. 21. o.

¹² Tízéves átmeneti fázis van előírva az Unió pénzügyi eszközeinek jellegére és terjedelmére, vö. Alkotmánytervezet 40. cikk (1). Ötéves átmeneti fázis van előírva az alkotmánytörvények számára, vö. Alkotmánytervezet 31. cikk (1), továbbá a kül- és biztonságpolitika kérdéseire, vö. Alkotmánytervezet 42. cikk (2) 5. mondatával. Ezeket a határidőket a több mint két tagállammal való kibővítés esetében automatikusan megrövidítenék, vö. az Intézményi Bizottság alkotmánytervezetre vonatkozó indokolásával.

¹³ Az „Európai Unióról szóló szerződés” ratifikációs problémája Dániában és Nagy-Britanniában, továbbá a nyilvános vita a többi tagállamban azonban azt mutatta, hogy ez a készség a múlthoz képest csökkent.

¹⁴ A Tanács üléseinek eddig szokásos nem-nyilvánosságát csak az ügyrend szabályozza. A nyilvános ülésekre vonatkozó kötelezettségvállalás egyik fajtáját az állam- és kormányfők 1992 decemberében az edinburgh-i

A végrehajtási funkciót az uniós rendszerben a Bizottság végzi, és emellett a szabályalkotásra vonatkozóan kezdeményezési joga is van.¹⁵ A Bizottság tétlensége esetében mindkét törvényhozási kamara (a Tanács és a Parlament) kezdeményezési jogot kap, amelyet azonban csak kölcsönös egyetértésben gyakorolhatnak. Ezáltal a Parlamentet a jogalkotás tárgyára, ütemére, tartalmára vonatkozó pozitív alakító joggal ruházzák fel.

b) Az Unió polgárközeliségének fokozását az alapjogi katalógusnak az alkotmánytervezetbe való felvételével törekszenek megoldani.¹⁶ A polgárok szempontjából az alapvető jogok garantálása az Unióhoz való pozitív viszonyulást idézhet elő. A rendszeren belül a polgárnak az alkotmánytervezetben különleges pozíciót teremtenek. Természetesen ennek során figyelembe veszik mindazokat a jogi garanciákat, amelyek nagyrészt már nemzeti szinten is, a nemzeti alkotmányok alapján, az Európai Emberi Jogi Konvenció, valamint az „Európai Unióról szóló Szerződés” alapján illetik meg z egyént.¹⁷ Nem döntenek el azonban kellő egyértelműséggel, hogy az Unió által garantált emberi jogok megsértése esetén – ha az egyben az Európai Emberi Jogi Konvenció rendelkezéseit is sérti – melyik bírói fórum jogosult eljárni.

Az Európai Unió Alkotmánytervezete

Preambulum

Európa népeinek nevében,

- minthogy az európai népek közötti egyre szorosabb unió és az európai politikai identitás iránti igény összhangban áll az első közösségi szerződések által kezdeményezett folyamatos integrációval és a föderális jellegű Unió kiépítésének lehetőségével,

- kiemelve, hogy az Európai Unióhoz tartozás az Uniót alkotó népek közös értékein alapul, különösen a szabadságon, az egyenlőségen, a szolidaritáson, az emberi méltóságon, a demokrácián, az emberi jogok tiszteletben tartásán és a jogállam primátusán,

- annak reményében, hogy e népek között erősíthető a szolidaritás, miközben elismerést nyer különbözőségük, történelmük, kultúrájuk, nyelvük, intézményi és politikai berendezkedésük,

- felismerve, hogy a polgárokat érintő döntéseket a polgárokhoz lehető legközelebbi szinten szükséges meghozni, olyan hatáskörben, amelyet a közjó érdekében indokoltan telepítettek az adott szintre,

- emlékezve arra, hogy az Európai Unió céljai között szerepel a gazdasági fejlődés, a társadalmi haladás, a kohézió erősítése, továbbá a regionális és helyi önkormányzatok aktív bevonása a környezeti és a kulturális örökség elismerésével együtt,

- óhajtván garantálni az Unió polgárai és lakosai számára a jobb életkörülményeket, illetve a gazdasági – társadalmi növekedésben betöltött aktív szerepet,

- kijelentve, hogy az Európai Uniónak hatékonyan hozzá kell járulnia népei biztonságához, a külső határok sérthetlenségéhez, a nemzetközi béke fenntartásához, a Föld összes népének tartós, a környezettel összeegyeztethető és igazságos gazdasági fejlődéséhez, továbbá a megfelelő világméretű környezetvédelemhez,

- megerősítve, hogy az Unió nyitott az abban részt venni kívánó olyan európai államok számára, amelyek ugyanazokat az értékeket fogadják el, ugyanazokat a célkitűzéseket követik, és elismerik a közösségi vívmányokat, az *acquis communautaire*-t,

csúcserőkezletén állapították meg. Erre tekintettel 1993. február. 1-jén az első nyilvános, televízió által közvetített tanácsi ülés végbement. Az eddigi gyakorlat alapján az látszik körvonalazódni, hogy a nyilvánosságot csak akkor engedik meg, ha a tárgyalásokon nincs különösen vitatott téma. A teljesség kedvéért meg kell említeni, hogy az Alkotmánytervezet 14. és 15. cikkében szintén nem kerül említésre az Európai Parlament üléseinek nyilvánossága.

¹⁵ Az Alkotmány a kezdeményezés lehetőségét a rendes és a szervezeti törvények esetében a Bíróság számára nyitva hagyja, vö. az Alkotmánytervezet 32. cikk 2. mondatával.

¹⁶ Ez válasznak tekinthető az 1984. évi EP – tervezetére vonatkozó kritikára, amelyik nem tartalmazott alapjogi katalógust.

¹⁷ KATSIGIANNIS – PIEPENSCHNEIDER: i.m. 22. o.

- elfogadva, hogy egyes tagállamok képesek a többinél gyorsabban és mélyebben haladni az integráció megvalósításában, feltéve, ha ez a folyamat mindenkor nyitott marad az ahhoz csatlakozni kívánó többi tagállam számára, továbbá, ha céljaik összeegyeztethetőek maradnak az Unió céljaival,

a tagállamok és az Európai Parlament megalkotják az Európai Unió Alkotmányát, annak érdekében, hogy

- a célokat pontosítsák,
- növeljék a hatékonyságot, az áttekinthetőséget és az intézmények demokratikus jellegét,
- egyszerűsítsék és világossá tegyék a döntéshozatali eljárásokat,
- normatív módon garantálják az emberi jogokat és alapvető szabadságokat.

I. cím – Alapelvek

1. cikk – az Európai Unió

1. Az Európai Unió (a továbbiakban az Unió) a tagállamokból és ezek polgáraiból áll; az Unió minden hatalma a polgároktól származik.

2. Az Unió tiszteletben tartja a tagállamok történelmi, kulturális, nyelvi identitását és alkotmányos berendezkedését. Az Unió hatásköreit és kompetenciáit a szubszidiaritás és az arányosság elvének megfelelően gyakorolja.

3. Az Unió jogi személy.

4. Az Unió minden olyan eszközzel rendelkezik, amely szükséges hatáskörei gyakorlásához és céljai eléréséhez. Az Unió a közösségi vívmányok (acquis communautaire) alapján az egyre szorosabb integráció felé halad.

5. A tagállamok együttműködnek egymással és az Unió szerveivel az Unió céljainak elérése érdekében. Az Unió szervei az Alkotmányban meghatározott feladataikat látják el.

6. Az Unió jogának elsőbbsége van a tagállamok jogával szemben.

2. cikk – az Unió céljai

Az Unió hatásköreinek keretében a következő lényeges célokat követi:

- a békének, a demokrácia megóvásának, a gazdasági és társadalmi haladásnak, a teljes foglalkoztatottságnak és a környezetvédelemnek Európára kiterjedő biztosítása;
- olyan belső határok nélküli jogi és gazdasági térség kialakítása, amely a szociális piacgazdaság alapelvei szerint működik;
- a tagállamok és polgáraik támogatása a gazdasági, politikai és szociális téren bekövetkező belső és külső változásokhoz való alkalmazkodásban;
- népei kulturális és szellemi kibontakoztatásának – sokféleségükre figyelemmel történő – előmozdítása;
- nemzetközi szintű identitása megerősítése érdekében közös intézkedések kezdeményezése a béke, a biztonság és az igazságosságon, a jogállamiságon, a környezet védelmén, a gazdasági és társadalmi haladáson alapuló szabad és békés világrend kialakítása céljából.

3. cikk – az uniós polgárság

Minden olyan személy, aki valamely tagállam állampolgára, ennek alapján az Unió polgára.

4. cikk – a polgárok választójoga

Az Unió minden polgárának, akinek lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek állampolgárságával nem rendelkezik, az önkormányzati és az európai választások során a lakóhelyén az érintett tagállam állampolgáraival azonos feltételek alapján aktív és passzív választójoga van. E jogok pontos terjedelmét organikus törvény állapíthatja meg.

A polgárok választójogát alkotmánytörvény kiterjesztheti.

5. cikk – a polgárok politikai tevékenysége

Minden polgárnak joga van ahhoz, hogy az Unió egész területén politikai tevékenységet folytasson. Minden polgárnak joga van az Unióban közhivatalt vállalni.

Az Unió minden polgára jogosult az Unió területén kívül az Unió, ennek hiányában az adott külföldi országban képvisellel rendelkező bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli védelméhez.

6. cikk – a polgárok mozgásszabadsága

A tagállamok területén minden polgár szabadon költözhet, szabadon választhatja meg lakó- és tartózkodási helyét. A polgár itt az érintett tagállam állampolgáraival azonos feltételek mellett választása szerinti tevékenységet folytathat, fenntartva azokat a korlátozásokat, amelyek a közigazgatásban a közhatalom gyakorlásával összefüggő tisztségekre és státuszokra érvényesek.

Az Unió elősegíti az esélyegyenlőség biztosítását, különösen azáltal, hogy törekszik elhárítani a polgárok jogainak érvényesítésére és hatékony gyakorlására vonatkozó akadályokat.

Minden polgárnak joga van ahhoz, hogy az Uniót elhagyja és oda visszatérjen.

Az Unió és harmadik országok polgárainak, továbbá a hontalanoknak, akik az Unióban tartózkodnak, joguk van ahhoz, hogy visszásságok esetén az Európai Parlament által kinevezett polgári biztoshoz (ombudsmanhoz) forduljanak, vagy az Európai Parlamenthez petíciót nyújtsanak be.

7. cikk – az Unió által garantált emberi jogok

Az Unió jogának érvényességi területén belül az Unió és a tagállamok garantálják a VIII. címben felsorolt jogok tiszteletben tartását. Az Unió olyan módon tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Európai Konvenciója és más vonatkozó nemzetközi szerződések garantálják és amiként a tagállamok közös alkotmányos alapelveiből levezethetők.

II. cím – Az Unió hatáskörei

8. cikk – a hatáskörök átruházása

1. Az Unió az Alkotmányban és a közösségi szerződésekben megállapított hatáskörökkel rendelkezik, és a közösségi vívmányokat (az *acquis communautaire*-t) sajátjának tekinti.

2. Az Unió és a tagállamok a szolidaritás alapján működnek együtt a közös feladatok teljesítése és a közös célok elérése érdekében. Mellőzniük kell az olyan intézkedéseket, amelyek az Alkotmányban megállapított célok elérését veszélyeztethetik.

3. A szerződéseknek azok a rendelkezései, amelyek a céljait és érvényességi területét érintik, és amelyeket az Alkotmány nem módosít, az Unió jogának alkotórészei. Ezeket csak alkotmánymódosító eljárás útján lehet megváltoztatni.

4. A szerződések többi meghatározásai éppúgy az uniós jog alkotórészei, amennyiben ezek az alkotmánnyal nem összeegyeztethetetlenek. Ezeket csak az organikus törvény megalkotására vonatkozó eljárás szerint lehet megváltoztatni.

5. Az Európai Közösség jogi aktusai, továbbá a tagállamok közötti együttműködés keretében hozott intézkedések – amennyiben az Alkotmánnyal nem összeegyeztethetetlenek – továbbra is hatályban maradnak, mindaddig, amíg az Unió szerveinek mindenkor hatáskörük keretében hozott jogi aktusai és intézkedései a helyükbe nem lépnek.

6. Az Unió tiszteletben tartja az Európai Közösségek által elfogadott kötelezettségeket, különösen az egy vagy több harmadik állammal vagy nemzetközi szervezettel kötött megállapodásokat és egyezményeket.

9. cikk – a célok megvalósítása

Amennyiben valamely célja elérése érdekében az Unió intézkedése szükséges, azonban az Alkotmány vagy a szerződések nem írják elő az ehhez megkövetelt cselekvési jogosítványokat, akkor a hiányzó hatáskört organikus törvény ruházza át.

10. cikk – a szubszidiaritás és az arányosság alapelve

Az Unió jogosítványainak gyakorlása, éppúgy mint a 9. cikk szerinti kiterjesztése, a szubszidiaritás elvének és az arányosság alapelveinek alárendelt.

A szubszidiaritás elve szerint az Unió csak akkor avatkozik be, amennyiben és amikor a tekintetbe vett intézkedések céljait a tagállamok szintjén nem tudják kielégítően megvalósítani és ezért terjedelmük vagy hatásai miatt az Unió szintjén jobban elérhetők.

Az arányosság alapelve szerint az Unió intézkedései nem haladhatnak túl az Alkotmány céljainak eléréséhez szükséges mértéken.

11. cikk – a tagállamok közötti együttműködés

Az Unió a tagállamok közötti együttműködés fennálló formáit törekszik megerősíteni, és erre a közösségi eljárásokat és mechanizmusokat alkalmazza.

E célból az Unió tevékenysége a közös álláspont megállapítására irányul, valamint az Európai Tanács és az Európai Parlament által meghatározott általános irányvonalak keretében közös akciókat valósít meg.

12. cikk – a tagállamok intézkedéseinek támogatása

Az Unió a tagállami intézkedésekre – nem kötelező jelleggel – ajánlást tehet, azokat támogathatja vagy ösztönözheti olyan területeken, amelyek az Unió által követett célokkal közvetlenül összekapcsolódnak, vagy ezekkel összefüggésben állnak.

E területeken az Unió a tagállamok koordináló tevékenységét is elősegítheti, és ehhez megfelelő támogatást nyújthat.

III. cím – Intézményi keretek

13. cikk – szervek és intézmények

1. Az Unió szervei:

- az Európai Parlament
- az Európai Tanács
- a Tanács
- a Bizottság
- a Bíróság.

2. Az alkotmányban előírt speciális feladatokat intézi:

- a Régiók Bizottsága
- az Európai Központi Bank
- a Számvevőszék
- a Gazdasági és Szociális Bizottság.

3. A szerződések rendelkezéseinek sérelme nélkül organikus törvény további, meghatározott feladatok ellátásáért felelős testületeket és jogi személyiséggel rendelkező ügynökségeket hozhat létre. E törvény megállapítja alapszabályukat, különösen az ellenőrzésük részletes szabályait.

14. cikk – Európai Parlament: összetétel

Az Európai Parlament az Unió polgárainak képviselőiből áll. A képviselőket az általános, közvetlen és titkos választás során öt év időtartamra egységes választási eljárás szerint választják meg.

A parlamenti helyek számát, a szétosztásukra vonatkozó alapelveket és a választási eljárást alkotmánytörvény állapítja meg.

15. cikk – Európai Parlament: jogosítványok

Az Európai Parlament:

- az Európai Tanáccsal együtt részt vesz az Unió általános politikai irányvonalainak meghatározásában,
- a Tanáccsal közösen törvényeket alkot, elfogadja a költségvetési tervet és jóváhagyja az Unió nemzetközi szerződéseit,
- megválasztja a Bizottság elnökét és kinyilvánítja a Bizottság iránti bizalmát,
- politikai ellenőrzést gyakorol az Unió tevékenysége fölött és vizsgálóbizottságot állíthat fel,
- gyakorolja az alkotmány és a közösségi szerződések által ráruházott kinevezési jogosítványokat,
- gyakorolja az egyéb – alkotmányban és közösségi szerződésekben – előírt jogosítványokat.

16. cikk – az Európai Tanács

Az Európai Tanács a tagállamok állam-, illetve kormányfőiből, valamint a Bizottság elnökéből áll.

Az Európai Tanács az Unió továbbfejlesztéséhez szükséges impulzusokat ad és az Európai Parlament részvételével megállapítja az Unió általános politikai irányvonalait.

17. cikk – a Tanács: összetétel

A Tanács a tagállamok Unióval kapcsolatos ügyekben illetékes minisztereiből áll. Ezek a miniszterek vezetik a nemzeti alkotmány rendelkezései szerint alkotott delegációkat. Minden delegáció egységes szavazatot ad le.

18. cikk – a Tanács: jogosítványok

A Tanács:

- törvényeket bocsát ki, elfogadja a költségvetést és az Európai Parlamenttel együtt jóváhagyja az Unió nemzetközi szerződéseit,
- koordinálja a tagállamok politikáit, ha ezt az Alkotmány előírja,
- gyakorolja az Alkotmány és a közösségi szerződések által ráruházott kinevezési jogosítványokat,
- gyakorolja az egyéb – az alkotmányban és a közösségi szerződésekben előírt – jogosítványokat.

19. cikk – a Tanács elnöksége

A Tanács elnökét a tagállamok öthatodának nem súlyozott többségével egy éves hivatali időtartamra választják. E megbízatás meghosszabbítható, de az nem lehet három évnél hosszabb.

20. cikk – szavazás a Tanácsban

A Tanácsban a határozathozatal mindig az államok többségével és a lakosság többségével történik. Az egyszerű többség az államok többségét foglalja magában, hogyha az államok a lakosság többségét képviselik.

A minősített többség az államok kétharmadát foglalja magában, hogyha az államok a lakosság kétharmadát képviselik.

Nem éri el a kettős minősített többséget, ha vagy a tagállamok legalább egynegyede – aminek az uniólakosság legalább nyolcada felel meg -, vagy a tagállamok nyolcada – aminek az uniólakosság legalább negyede felel meg -, ezzel ellentétesen szavaz.

21. cikk – Bizottság: összetétel és függetlenség

1. A Bizottság összetételét organikus törvény állapítja meg.

2. A Bizottság tagjai tevékenységüket teljes függetlenségben, az Unió általános jólétének érdekében végzik. Kötelezettségeik teljesítése során valamely kormánytól vagy más szervtől iránymutatást nem kérhetnek és nem fogadhatnak el. Minden olyan tevékenységet mellőzniük kell, amely feladataikkal összeegyeztethetetlen. Minden tagállam köteles ezt az alapelvet tiszteletben tartani, és nem kísérelheti meg, hogy a Bizottság tagjait feladataik teljesítése során befolyásolja.

22. cikk – Bizottság: kinevezés és bizalmatlansági indítvány

1. A Bizottságot a 2. bekezdésben meghatározott eljárás szerint 5 éves hivatali időre nevezik ki.

2. A Bizottság elnökét minden választási periódus kezdetekor az Európai Tanács javaslatára az Európai Parlament tagjai többségével választja.

A Bizottság tagjait az elnök választja ki a Tanáccsal egyetértésben, amely minősített többséggel határoz. A Bizottság akkor lép hivatalba, miután az Európai Parlament a bizalmát vele szemben kinyilvánította.

3. Az Európai Parlament tagjai többségével szavazhat a bizalmatlansági indítványról, miután ezt a szavazást megelőzően legalább három munkanappal korábban jelezte. A bizalmatlansági indítványnak az elfogadása a Bizottság tagjainak együttes felmentését vonja maga után. A Bizottság tagjai a folyamatban lévő ügyeket tovább vezetik az új Bizottság tagjainak hivatalba lépéséig.

23. cikk – a Bizottság elnöke

A Bizottság elnöke telepíti a hatásköröket a Bizottság tagjaira.

Az elnök összefogja a Bizottság munkáját, szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt.

Az Európai Parlament vagy a Tanács indítványára az elnök a Bizottság tagjától megvonhatja a megbízatást.

24. cikk – a Bizottság jogosítványai

A Bizottság:

- felügyeli az Unió Alkotmányának és jogi aktusainak betartását,
- részt vesz a törvényhozó hatalomban és kezdeményezési joga van,
- végrehajtja az Unió költségvetési tervét és törvényeit, az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően végrehajtási rendeleteket bocsát ki,
- tárgyal az Unió nemzetközi szerződéseiről és megkötöti azokat,
- gyakorolja az egyéb – az alkotmányban és a közösségi szerződésekben előírt – jogosítványokat.

25. cikk – a Bíróság

A Bíróság feladatait a 36-39. cikkek állapítják meg.

A Bíróság bírákból és főügyészekből áll.

Bíró illetve főügyész az a garantáltan független személy lehet, aki teljesíti saját tagállamában a legfőbb bírói tisztség betöltéséhez szükséges feltételeket, vagy elismerten kiemelkedő jelentőségű jogász. A bírákat és a főügyészeket az Európai Parlament – tagjai többségével – és a Tanács kilenc éves hivatali időre nevezi ki, a kinevezés nem újítható meg. A kinevezés körülményeit organikus törvény szabályozza.

26. cikk – a Bíróság elnöke

A Bíróság elnökét a bírák maguk közül három év időtartamra választják. Az újraválasztás megengedett.

27. cikk – a Bíróság szervezete és statútuma

1. A Bíróság javaslatára kibocsátott organikus törvény állapítja meg az eljárási rendet, a tagok számát, a statútumot, a Bíróság kamaráinak megalakítását és azokat az eseteket, amelyekben a Bíróságnak teljes ülésben kell üléseznie.

2. A Bíróság az Unió költségvetésének keretében pénzügyi és igazgatási autonómiával rendelkezik.

28. cikk – egyéb bíróságok

Organikus törvény a Bíróság javaslatára egy vagy több olyan egyéb bíróságot állíthat fel, amelyek a keresetek egyes csoportjáról való döntésre illetékesek, és e döntésekkel szemben adott esetben jogkérdésekre korlátozott jogorvoslatot lehet a Bíróságnál benyújtani.

Feladataik, összetételük és eljárási rendjük a 25., 26. és 27. cikkel összhangban kerülnek megállapításra.

29. cikk – a Régiók Bizottsága

A Régiók Bizottsága a tagállamok által elismert regionális és lokális területi testületek választott képviselőiből áll.

A Régiók Bizottsága a területekre vonatkozó minden törvénykezdeményezés esetén – amelyeknek tárgyköreit organikus törvény állapítja meg – előzetes véleményt nyilvánít.

30. cikk – az Európai Központi Bank

Az Európai Központi Bank bocsátja ki az Unió bankjegyeit, biztosítja a valuta stabilitását és gyakorolja az alkotmányban előírt jogosítványokat.

A Központi Bank feladatai gyakorlásához szükséges függetlenséget élvez. A Bíróság gondoskodik e függetlenség tiszteletben tartásáról.

IV. cím – Az Unió feladatai

1. fejezet – Alapelvek

31. cikk – az Unió jogi aktusai

1. Az Unió szervei az alkotmány szerint kibocsátanak:

- alkotmánytörvényeket, amelyek az alkotmányt megváltoztatják vagy kiegészítik; ezekről az Európai Parlament tagjai kétharmadának többségével, és a Tanács kétszeres minősített többséggel¹⁸ szavaz;
- organikus törvényeket, amelyek különösen az Unió szerveinek és intézményeinek összetételét, feladatait vagy tevékenységét szabályozzák; ezekről az Európai Parlament tagjai többségével és a Tanács minősített többséggel¹⁹ szavaz;
- rendes törvényeket; ezekről az Európai Parlament a leadott szavazatok abszolút többségével és a Tanács egyszerű többséggel²⁰ szavaz.

2. Az Unió szervei a törvények és az alkotmány szerint kibocsátanak:

- végrehajtási rendeleteket,
- egyedi döntéseket.

3. A törvények és a rendeletek az Unió területén általánosan kötelezőek.

A döntések a címzettjeikre kötelezőek.

4. A törvények kerettörvény formájában fogadhatók el, ha általános alapelvek megállapítására, a tagállamokat és más hatóságokat terhelő, meghatározott eredményű cselekvési kötelezettség előírására, ezek végrehajtása tekintetében a tagállami és az uniós hatóságok felelőségének megállapítására korlátozódnak. Arra az esetre, amikor a tagállam mulasztása miatt a kerettörvény végrehajtása elmarad, törvény tartalmazhat rendelkezést.

2. fejezet – A törvényhozó hatalom

32. cikk – törvénykezdeményezés

Az Unió törvényeit az Európai Parlament és a Tanács alkotja meg.

A rendes törvényekre és az organikus törvényekre vonatkozóan a kezdeményezés joga a Bizottságot illet meg, amennyiben az Alkotmány ezt nem ruházta át a Bíróságra.

Ha a Bizottság a kezdeményezést elmulasztja, az Európai Parlament és a Tanács kölcsönös egyetértésben törvényjavaslatot terjeszthetnek elő.

Alkotmánytörvényt az Európai Parlament, a Bizottság, a Tanács vagy bármely tagállam kezdeményezhet.

33. cikk – a törvényhozási jogosítvány átruházása

Organikus törvény, amely a felhatalmazás tartalmát, célját és terjedelmét meghatározza, a Bizottságot megbízhatja, hogy olyan jogi aktusokat bocsásson ki, amelyek az érvényes és hatályos rendes törvényektől eltérhetnek vagy ezeket megváltoztathatják.

3. fejezet – A végrehajtó hatalom

34. cikk – a törvények végrehajtása

Az Unió törvényeit a tagállamok hajtják végre.

Az 1. bekezdés ellenére a Bizottságnak joga van arra, hogy az Unió törvényeinek végrehajtásához szükséges rendeleteket kibocsássa; a Bizottság a szerződésekben vagy organikus törvényben előírt esetekben az Unió jogának alkalmazása érdekében egyedi intézkedéseket tehet. A Tanácsra ezt a jogosítványt specifikus területeken törvény átruházhatja.

35. cikk – a nemzeti végrehajtási intézkedések felügyelete

A Bizottság felügyeli az Unió törvényeinek a tagállamok általi végrehajtását.

A felügyelet terjedelmét, módszereit, eszközeit organikus törvény állapítja meg.

4. fejezet – A bírászkodás

36. cikk – a bírói hatalom

¹⁸ Ötéves átmeneti idő alatt egyhangúlag.

¹⁹ Ötéves átmeneti idő alatt különleges minősített többséggel.

²⁰ Ötéves átmeneti idő alatt minősített többséggel.

A Bíróság, az egyéb közösségi és a nemzeti bíróságok garantálják mindenkori hatáskörük keretében a jog tiszteletben tartását az Alkotmány, valamint az Unió jogi aktusai értelmezése és alkalmazása során. Az Unió jogának egységes értelmezését különösen az előzetes döntési jogosultság gyakorlása garantálja.

37. cikk – a Bíróság hatáskörei

A Bíróságnak az Alkotmányban és a közösségi szerződésekben előírt hatásköreit csak alkotmánytörvény változtathatja meg.

38. cikk – az emberi jogok megsértése

A Bíróság minden olyan kereset esetében illetékes, amelyet magánszemély az Alkotmányban garantált emberi jog Unió általi megsértése megállapítása tárgyában nyújt be.

Az ilyen kereset benyújtására vonatkozó feltételeket és a büntetéseket, amelyeket a Bíróság kiszabhat, alkotmánytörvény szabályozza.

39. cikk – a hatáskörmegosztás betartása

A Tanács, a Bizottság, az Európai Parlament vagy bármely tagállam semmisségi keresetet nyújthat be az olyan jogi aktussal szemben, amely az Unió hatásköreit meghaladja, a jogi aktus végleges elfogadása után, de még hatályba lépése előtt. A keresetre vonatkozó részletes szabályokat alkotmánytörvény állapítja meg.

5. fejezet – Pénzügyek

40. cikk – pénzügyi eszközök és költségvetés

1. Az Unió pénzügyi eszközeinek jellegét és legmagasabb összegét törvény határozza meg. E törvény elfogadásához az Európai Parlament tagjai többségének a szavazata és a leadott szavazatok kétharmadának hozzájárulása, továbbá a Tanácsban kétszeres minősített többség²¹ szükséges.

2. Az Unió minden évi bevételeit és kiadásait költségvetési tervben értékeli. Ezt évenként törvényhozási eljárás szerint fogadják el.

3. Új kiadásra vonatkozó minden javaslatot a megfelelő bevételre vonatkozó javaslattal együtt kell előterjeszteni.

4. Az Unió ugyanazokat a költségvetési elveket követi, amelyeket az Unió joga a tagállamok számára megállapít.

6. fejezet – A tagállamok politikáinak koordinálása

41. cikk – alapelv

A Tanács a számára átruházott jogosítványokat azokon a területeken gyakorolja, amelyek a tagállamok közötti egyeztetés vagy együttműködés tárgyai.

A Bizottság és az Európai Parlament a Tanács tevékenységében részt vesz.

V. cím – Külkapcsolatok

42. cikk – közös kül- és biztonságpolitika

1. Az Európai Tanács meghatározza a közös kül- és biztonságpolitika – beleértve a közös védelmi politika és a közös védelem – alapelveit és általános irányvonalát.

2. A Tanács a Bizottság javaslatára vagy bármely tagállam indítványára határoz az Unió közös álláspontjairól és akcióiról. A legsürgősebb ügyek kivételével a Tanács a vonatkozó rendelkezések szerint konzultál az Európai Parlamenttel. Minden esetben folyamatosan tájékoztatja az Európai Parlamentet és az akcióiról jelentést tesz.

A Tanács egyhangúlag dönt azoknak az eseteknek a kivételével, amelyekben a Bizottság javaslatára kétszeres minősített többséggel dönt. Öt éves időtartam után a Tanács minősített többséggel dönt és kizárólag a Bizottság javaslatára.

²¹ Tízéves átmeneti idő alatt egyhangúság.

43. cikk – az Unió képvisellete

Az Uniót nemzetközi téren – a témakörnek megfelelően – vagy a Tanács elnöke vagy a Bizottság elnöke képviseli. Az Unió diplomáciai képvisellete a Bizottság kötelessége, amit a Bizottság a Tanáccsal egyeztetett formában gyakorol. Azokban az országokban, amelyekben az Unió képviselettel nem rendelkezik, a Bizottság a Tanáccsal megállapodhat abban, hogy az Unió képviseletének ellátására a legmegfelelőbb tagállamot nevezi meg.

44. cikk – szerződések

1. Az Uniónak joga van ahhoz, hogy szerződéseket kössön.
2. A Bizottság által tárgyalt szerződéseket az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak jóváhagyásra terjesztik elő; a Parlament tagjai többségével és a Tanács minősített többséggel határoz. A Bizottság ezt követően nyilvánítja ki az Unió beleegyezését.
3. Azokat a feltételeket, melyek mellett a jóváhagyás egyszerűsített belső eljárás szerint megadható, organikus törvény állapítja meg.
4. Az ilyen módon megkötött szerződések az Unió szerveire és a tagállamokra kötelezőek.
5. Az Európai Parlament, a Bizottság, a Tanács vagy bármely tagállam kérheti a Bíróság véleményét a tervezett szerződésnek az Alkotmánnyal való összeegyeztethetőségéről. Ha a Bíróság véleménye elutasító, úgy az érintett szerződést adott esetben csak alkotmánytörvény hagyja jóvá.
6. Ha a nemzetközi szerződés megkötéséhez az Alkotmány módosítása szükséges, a módosításokat előbb alkotmánytörvény útján kell elfogadni.
7. A szerződések kihirdetése a megkötésre vonatkozó eljárás szerint történik.

VI. cím – Csatlakozás az Unióhoz

45. cikk – új tagok csatlakozása

Minden európai állam, melynek intézményei és kormányzati rendszere megfelel a jogállami demokratikus alapelveknek, amelyik tiszteletben tartja az alapvető jogokat, a kisebbségek jogait és a nemzetközi jogot, továbbá kötelezettséget vállal a közösségi vívmányok elfogadására, kérelmezheti, hogy az Unió tagjává váljon.

A csatlakozás módját és részletes szabályait az Unió és a belépni szándékozó állam közötti szerződés szabályozza. Ezt a szerződést alkotmánytörvénynek kell jóváhagynia.

VII. cím – Záró rendelkezések

46. cikk – záró rendelkezések

A tagállamok, amelyek ezt kívánják, olyan egymás közötti rendelkezéseket bocsáthatnak ki, amelyek lehetővé teszik számukra, hogy az európai integrációs folyamatban szélesebb körben és gyorsabban haladjanak előre, mint a többiek. Az ilyen együttműködés kettős feltétele, hogy minden tagállam, amelyik ezt kívánja, ehhez az együttműködéshez bármikor csatlakozhat, és az együttműködés keretében kibocsátott rendelkezések az Unió céljaival és az Alkotmánynak az alapelveivel összeegyeztethetők.

A tagállamok különösen az Európai Unióról szóló szerződés V. és VI. címe alá tartozó területekre eltérő rendelkezéseket bocsáthatnak ki, amelyek csak rájuk kötelezőek.

Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság tagjai, akik más tagállamokhoz tartoznak, tartózkodnak a tanácskozástól és szavazástól az olyan döntések tekintetében, amelyeket e rendelkezések alapján fogadnak el.

47. cikk – hatályba lépés

Az Alkotmány akkor kerül elfogadásra és lép hatályba, amikor a tagállamok többsége, amely a lakosság négyötödének felel meg, ratifikálta. Azok a tagállamok, amelyek a ratifikációs okmányokat nem tudták a megállapított határidőn belül letétbe helyezni, dönteni kötelesek az Unióból való kilépés, illetve az átalakított Unióban való további tagság között.

Amennyiben ezeknek az államoknak egyike az Unióból való kilépés mellett dönt, akkor specifikus szerződés kerül megkötésre, amely az adott állam elsőbbségi státusát garantálja az Unióval való kapcsolataiban.

VIII. cím – Az Unió által garantált emberi jogok

1. Az élethez való jog

Mindenkinek joga van az élethez és a testi épségének tiszteletben tartásához, továbbá a szabadsághoz és a biztonsághoz. Senkit sem szabad halálra ítélni, vagy kínzásnak, illetve embertelen vagy megalázó büntetésnek vagy bánásmódnak alávetni.

2. Az ember méltósága

Az ember méltósága sérthetetlen: ez magában foglalja különösen a személynek az alapjogát a megfelelő anyagi javakra és szolgáltatásokra a maga és a családja számára.

3. Jogegyenlőség

a) A törvény előtt minden ember egyenlő.

b) A faj, a bőrszín, a nem, a nyelv, a vallás, a politikai vagy egyéb nézet, nemzeti vagy társadalmi származás, valamely nemzeti kisebbséghez tartozás, a vagyon, a születési vagy egyéb státusz alapján történő minden hátrányos megkülönböztetés tilos.

c) A férfiak és nők egyenlőségét garantálni kell.

4. Gondolatszabadság

Mindenkit megillet a gondolat- a lelkiismereti és a vallásszabadsághoz való jog.

A katonai szolgálat lelkiismereti meggyőződés alapján megtagadható; e jog gyakorlása nem vezethet diszkriminációhoz.

5. Vélemény- és információs szabadság

a) Mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításhoz. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, gondolatok megismerésének és terjesztésének a szabadságát.

b) A művészet, a tudomány és a kutatás szabad.

6. Magánélet

a) Mindenkinek joga van identitása tiszteletben tartásához és védelméhez.

b) A magánélete és a családi élet, a jó hírnév, a lakás, továbbá a levél-, és a magántitok tiszteletben tartása garantált.

c) Személyek vagy szervezetek hatósági felügyelete csak az illetékes igazságügyi szerv szabályszerű engedélye alapján fogantatosítható.

7. A család védelme

Mindenkinek joga van ahhoz, hogy családot alapítson.

A család jogi, gazdasági és szociális védelmet élvez. Ezen túlmenően az apaság és az anyaság, valamint a gyermek jogai védelemben részesülnek.

8. Gyülekezési szabadság

Mindenkinek joga van ahhoz, hogy békés célú gyülekezéseket és rendezvényeket szervezzen és azokon részt vegyen.

9. Egyesülési szabadság

Mindenkinek joga van az egyesülési szabadsághoz.

10. Tulajdonjog

A tulajdonhoz való jog garantált.

Senkit sem szabad a tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből válik szükségessé, de ekkor is csak törvény által előírt feltételek mellett és megfelelő, előzetes kártalanítás ellenében.

11. A foglalkozás szabad megválasztása és a munkafeltételek

- a) Az Unió elismeri a munkához való jogot: az Unió és tagállamai megteszik a szükséges intézkedéseket e jog tényleges megvalósulása érdekében.
- b) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy foglalkozását és munkahelyét szabadon megválassza és foglalkozását szabadon gyakorolja.
- c) Senkit sem szabad munkájától önkényesen megfosztani és senki nem kényszeríthető meghatározott munka végzésére.

12. Kollektív szociális jogok

- a) A munkavállalóknak joguk van közösen szervezkedni jogaik védelme érdekében, ennek keretében szakszervezeteket alapíthatnak.
- b) A szociális partnerek közötti tárgyaláshoz való jogot, továbbá a tarifaszerveződések megkötéséhez való jogot az Unió szintjén garantálják.
- c) A kollektív intézkedésekhez való jogot – beleértve a sztrájkjogot – biztosítják.
- d) A munkavállalóknak joguk van ahhoz, hogy vállalatuk gazdasági és pénzügyi helyzetéről rendszeresen tájékoztatást kapjanak, illetve azokról a határozatokról is, amelyek érdekeiket érinthetik.

13. Szociális védelem

- a) Mindenkinek joga van egészségének megőrzését szolgáló intézkedések és szolgáltatások igénybeviteléhez.
- b) Mindenki, aki nem rendelkezik az elegendő anyagi eszközökkel, jogosult szociális és orvosi segítségnyújtásra.
- c) A munkavállalóknak, a vállalkozóknak és az igényjogosult hozzátartozóiknak joguk van a szociális biztonsághoz vagy egyenértékű szabályozáshoz.
- d) Mindenkinek, aki önhibáján kívül nem rendelkezik emberhez méltó lakással, igénye van az illetékes állami szervek általi megfelelő támogatásra.

14. A képzéshez való jog

- a) Mindenkinek joga van képességeinek megfelelő oktatáshoz és a művelődéshez.
- b) A tanulási és tanítási szabadság biztosított.
- c) A szülőknek – a gyermek saját egyéni fejlődéséhez való jogának tiszteletben tartásával – joguk van gyermeküket vallási és világnézeti meggyőződésük szerint nevelni.

15. Az információkhoz való hozzáférés joga

Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az őt érintő igazgatási dokumentumokról és egyéb adatokról informálódjon és ezek helyesbítését igényelje.

16. Politikai pártok

Politikai pártok szabadon alapíthatók. A pártoknak a tagállamok közös demokratikus alapelvei szerint kell működniük.

17. A bírói jogvédelemhez való jog

- a) Mindenkinek joga van törvényes bírása útján a szabályszerű eljáráshoz.
- b) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyét tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű határidőn belül független és pártatlan, törvény által létrehozott bíróság hallgassa meg.
- c) A bírói jogvédelem hatékonysága biztosított. Azok számára, akik nem rendelkeznek elegendő anyagi eszközökkel arra, hogy jogi képviselőt vegyenek igénybe, jogsegélyt bocsátanak rendelkezésre.

18. Ne bis in idem

Senkit sem szabad olyan cselekmény miatt üldözni vagy elítélni, amely kapcsán már felmentették vagy elítélték.

19. A visszaható hatály tilalma

Senkit nem lehet olyan cselekményért vagy mulasztásért felelősségre vonni, amelyre az elkövetése időpontjában a hatályos jog szerint nem állt fenn felelősség.

20. Petíciós jog

Mindenkinek joga van ahhoz, hogy írásbeli beadvánnyal vagy panasszal az állami hivatalokhoz forduljon, akik kötelesek ezekre válaszolni.

21. A környezet tiszteletben tartásához való jog

Mindenkinek joga van természetes környezetének védelmére és megtartására.

22. Korlátozás

Az Alkotmányban garantált jogok és szabadságok nem korlátozhatók, kivéve a demokratikus társadalom védelme érdekében ésszerű és szükséges mértékben, de csak olyan törvényben, amely a jogok és szabadságok lényeges tartalmát nem sérti.

23. Védelmi színvonal

Az Alkotmány rendelkezései nem értelmezhetők az Unió joga, a tagállamok joga és a nemzetközi jog által biztosított védelem korlátozásaként.

24. Joggal való visszaélés

Az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése során nem vezethető le olyan jog, amely az Alkotmányban felsorolt jogok és szabadságok korlátozására vagy megszüntetésére irányuló tevékenység gyakorlásához, határozat végrehajtásához teremt alapot.

SZERZŐDÉS EGY EURÓPAI ALKOTMÁNY LÉTREHOZÁSÁRÓL

TERVEZET

PREAMBULUM

Mi olyan alkotmány szerint élünk, amelynek neve, mivel az uralom nem néhány ember, hanem a többség kezében van, demokrácia.

THUKÜDIDÉSZ II. 37

Tudatában annak, hogy Európa olyan kontinens, amely a civilizáció megszületésének helyéül szolgált; hogy lakói, akik a legkorábbi időktől fogva, egymást követő hullámokban érkeztek ide, fokozatosan létrehozták a humanizmus alapértékeit, a személyek egyenlőségét, a szabadságot és az értelem tiszteletét.

Ösztönzést merítve Európa kulturális, vallási és humanista örökségéből, amely értékek révén, e hagyaték folytonosan jelen lévő elemeként, az emberi személyiségi központi szerepe, az egyes emberek sérthetetlen és elidegeníthetetlen jogai, valamint a törvények tisztelete, a társadalmi élet szerves részévé váltak.

Abban a hitben, hogy az újraegyesült Európa – valamennyi lakója, köztük a leggyengébbek és a leginkább elesettek javára – továbbra is a civilizáció, a haladás és a jólét útján kíván haladni; hogy meg akar maradni a kultúrára, a tudásra és a társadalmi fejlődésre nyitott kontinensnek; hogy közéletének demokratikus és átlátható jellegét még inkább el kívánja mélyíteni, és világszerte küzdeni szándékozik a békéért, az igazságért és a szolidaritásért.

Attól a meggyőződéstől vezérelve, hogy Európa népei, miközben büszkék maradnak saját nemzeti identitásukra, elhatározták, hogy felülemelkednek ősi megosztottságaikon, és egy közös jövő kialakítása érdekében egymással minden eddiginél szorosabb egységre lépnek.

Abban a meggyőződésben, hogy az ily módon „sokszínűségében egyesült” Európa a legjobb esélyt kínálja számukra annak a nagyszerű vállalkozásnak a megvalósítására, amelynek révén e térség, minden egyes egyén jogainak tiszteletben tartása mellett, valamint az eljövendő nemzedékekért és a Föld jövőjéért viselt felelősség tudatában, az emberiség reménységének különleges térségévé válik.

Kifejezve köszönetüket Európa polgárai és államai nevében ezen Alkotmány kidolgozásáért az Európai Konvent tagjainak

(Akik, kicserélve jó és kellő alakban talált meghatalmazásaikat a következőkben állapodtak meg:)

I. RÉSZ

I. CÍM:

Az Unió meghatározása és célkitűzései

1. cikk: Az Unió létrehozása

(1) Európa polgárainak és államainak közös jövőjük építésére irányuló akaratától vezérelve, ezzel az Alkotmánnyal létrejön az Európai Unió, amelyre közös célkitűzések elérése érdekében a tagállamok hatásköröket ruháznak. Az Unió összehangolja az e célkitűzések megvalósítására irányuló tagállami politikákat, és a ráruházott hatásköröket a közösségi elv szerinti módon gyakorolja.

(2) Az Unió minden olyan európai állam előtt nyitva áll, amely tiszteletben tartja értékeit, és elkötelezett azok közös érvényesítése mellett.

2. cikk: Az Unió értékei

Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás és a megkülönböztetés-mentesség társadalmában.

3. cikk: Az Unió célkitűzései

(1) Az Unió célja a béke, az általa vallott értékek és népei jólétének előmozdítása.

(2) Az Unió egy határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget kínál polgárai számára, valamint egy egységes piacot, ahol a verseny szabad és torzulásoktól mentes.

(3) Az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. Elősegíti a tudományos és műszaki haladást.

Az Unió küzd a társadalmi kirekesztés és megkülönböztetés ellen, és előmozdítja a társadalmi igazságosságot és védelmet, a nők és férfiak közötti egyenlőséget, a nemzedékek közötti szolidaritást és a gyermekek jogainak védelmét.

Előmozdítja a gazdasági, a társadalmi és a területi kohéziót, valamint a tagállamok közötti szolidaritást.

Az Unió tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokszínűségét és biztosítja Európa kulturális örökségének megőrzését és tovább gyarapítását.

(4) A világ többi részéhez fűződő kapcsolataiban az Unió védelmezi és érvényre juttatja értékeit és érdekeit. Hozzájárul a ékéhez, a biztonsághoz, a Föld fenntartható fejlődéséhez, a népek közötti szolidaritáshoz és kölcsönös tisztelethez, a szabad és tisztességes kereskedelemhez, a szegénység felszámolásához és az emberi jogok, különösen pedig a gyermekek jogainak védelméhez, továbbá a nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztéséhez, így különösen az egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt alapelvek tiszteletben tartásához.

(5) E célkitűzéseket a megfelelő eszközökkel, az Alkotmányban az Unióra ruházott hatáskörök keretén belül kell megvalósítani.

4. cikk: Alapvető szabadságok és a megkülönböztetés tilalma

(1) Az Alkotmány rendelkezéseivel összhangban az unió a területén biztosítja a személyek, az áruk, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgását, valamint a letelepedés szabadságát.

(2) Az Alkotmány alkalmazási körében és az abban foglalt kölcsönös rendelkezések sérelme nélkül tilos az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés.

5. cikk: Az Unió és a tagállamok közötti viszony

(1) Az Unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tiszteletben tartja azok alapvető állami funkcióit, köztük az állam területi integritásának biztosításával, valamint a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos hatásköröket.

(2) Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvét követve kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást az Alkotmányból eredő feladatok végrehajtásában.

A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Alkotmányban megállapított célkitűzések megvalósítását.

6. cikk: Jogi személyiség

Az Unió jogi személy

II. CÍM:

Alapvető jogok és uniós állampolgárság

7. cikk: Alapvető jogok

(1) Az Unió elismeri az Alkotmány II. részét képező Alapjogi Chartában foglalt jogokat, szabadságokat és elveket.

(2) Az Unió célul tűzi ki, hogy csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak az Alkotmányban meghatározott hatásköreit.

(3) Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaikból következnek, az uniós jogrend részét képezik, mint annak általános elvei.

8. cikk: Uniós polgárság

(1) Uniós polgár mindenki, aki a tagállamok valamelyikének állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.

(2) Az uniós polgárokat megilletik az Alkotmányban meghatározott jogok, és terhelik az abban megállapított kötelezettségek. Így az uniós polgárok:

- jogosultak a tagállamok területén szabadon mozogni és tartózkodni;
- választójoggal rendelkeznek és választhatók a lakóhelyük szerinti tagállam európai parlamenti és helyhatósági választásán ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai;
- jogosultak bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai;
- jogosultak petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez, az európai ombudsmanhoz folyamodni, valamint arra, hogy az alkotmány nyelveinek valamelyikén írásban az Unió bármely intézményéhez vagy tanácsadó szervéhez forduljanak, és ugyanazon a nyelven választ kapjanak.

(3) Ezek a jogok az Alkotmányban és a végrehajtására elfogadott rendelkezésekben megállapított feltételekkel és korlátozásokkal gyakorolhatók.

III. CÍM:

Az Unió hatáskörei

9. cikk: Alapelvek

(1) Az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó. Az uniós hatáskörök gyakorlására szubszidiaritás és arányosság elvei az irányadók.

(2) A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió a tagállamok által az Alkotmányban ráruházott hatáskörök keretén belül jár el az abban foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet az Alkotmány nem ruházott át az Unióra, a tagállamoknál marad.

(3) A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörbe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a megtenni szándékozott intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.

Az Unió intézményei a szubszidiaritás elvét az alkotmányhoz csatolt, a szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben meghatározottak szerint alkalmazzák. A nemzeti parlamentek az említett jegyzőkönyvbe megállapított eljárásnak megfelelően gondoskodnak ennek az elvnek a tiszteletben tartásáról.

(4) Az arányosság elvének megfelelően az Unió fellépése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami az Alkotmány célkitűzésének eléréséhez szükséges.

Az intézmények az arányosság elvét (3) bekezdésben említett jegyzőkönyvben foglaltak szerint alkalmazzák.

10. cikk: Uniós jog

(1) Az Alkotmány, valamint az Unió intézményei által a rájuk ruházott hatáskörök gyakorlása körében alkotott jog a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élvez.

(2) A tagállamok az Alkotmányból, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket.

11. cikk: A hatáskörök típusai

(1) Ha egy meghatározott területen az Alkotmány kizárólagos hatáskört ruház az Unióra, e területen kizárólag az Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktust, a tagállamok pedig csak abban az esetben, ha őket az Unió erre felhatalmazza, vagy ha annak célja az Unió által elfogadott jogi aktus végrehajtása.

(2) Ha egy meghatározott területen az Alkotmány a tagállamokkal megosztott hatáskört ruház az unióra, e területen mind az Unió, mind pedig a tagállamok alkothatnak és elfogadhatnak jogi aktusokat. A tagállamok e hatáskörükkel csak olyan mértékben élhetnek, amilyen mértékben az Unió hatáskörét nem gyakorolta, vagy úgy határozott, hogy lemond hatáskörének gyakorlásáról.

(3) Az Unió hatáskörrel rendelkezik a tagállamok gazdaság- és foglalkoztatáspolitikájának előmozdítására és összehangolására.

(4) Az Unió hatáskörrel rendelkezik a közös kül- és biztonságpolitika meghatározására és végrehajtására, ideértve egy közös védelmi politika fokozatos kialakítását.

(5) Meghatározott területeken és az Alkotmányban megállapított feltételek mellett az Unió hatáskörrel rendelkezik a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására, anélkül azonban, hogy ennek révén elvonná a tagállamok e területeken meglévő hatásköreit.

(6) Az uniós hatáskörök terjedelmét és gyakorlásának részletes szabályait az Alkotmány III. részében az egyes területekre vonatkozó külön rendelkezések állapítják meg.

12. cikk: Kizárólagos hatáskörök

(1) Az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítására, továbbá a következő területeken:

- monetáris politika az eurót bevezető tagállamok tekintetében,
- közös kereskedelempolitika,
- vámunió,
- a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében.

(2) Az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik nemzetközi megállapodások megkötésére, ha azok megkötését valamely uniós jogalkotási aktus írja elő, illetve ha hatásköreinek belső gyakorlásához szükséges, vagy valamely belső uniós jogi aktust érint.

13. cikk: A megosztott hatáskörök területei

(1) Az Unió tagállamokkal megosztott hatáskörrel rendelkezik azokban az esetekben, amikor az Alkotmány olyan hatáskört ruház rá, amely nem tartozik a 12. és 16. cikkben felsorolt területekhez.

(2) Az Unió és a tagállamok közötti megosztott hatáskörök a következő fő területeken alkalmazandók:

- belső piac,
- a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége,
- mezőgazdaság és halászat, kivéve a tengeri biológiai erőforrások megőrzését,
- közlekedés és transz-európai hálózatok,
- energia,
- a szociálpolitikának a III. részben meghatározott vonatkozásai,
- gazdasági, társadalmi és területi kohézió,
- környezet,
- fogyasztóvédelem,
- a közegészségügy terén jelentkező közös biztonsági kockázatok.

(3) A kutatás, a technológiai fejlesztés és az űrkutatás területén az Unió hatáskörrel rendelkezik egyes intézkedések végrehajtására, így különösen programok kidolgozására és megvalósítására; e hatáskör gyakorlása azonban nem akadályozhatja meg a tagállamokat saját hatásköreik gyakorlásában.

(4) A fejlesztési együttműködés és a humanitárius segélyezés területén az unió hatáskörrel rendelkezik egyes intézkedések megtételére és egy közös politika folytatására; e hatáskör gyakorlása azonban nem akadályozhatja meg a tagállamokat saját hatáskörük gyakorlásában.

14 cikk: A gazdaság- és foglalkoztatáspolitikák összehangolása

- (1) Az Unió intézkedéseket fogad el a tagállamok gazdaságpolitikájának összehangolása céljából, így különösen meghatározza az e politikára vonatkozó átfogó iránymutatásokat. A tagállamok az Unión belül összehangolják gazdaságpolitikájukat.
- (2) Az eurót bevezető tagállamokra külön rendelkezések vonatkoznak.
- (3) Az Unió intézkedéseket fogad el a tagállamok foglalkoztatáspolitikájának összehangolása céljából, így különösen meghatározza az e politikákra vonatkozó átfogó iránymutatásokat.
- (4) Az Unió kezdeményezéseket fogadhat el a tagállamok szociálpolitikájának összehangolása céljából.

15. cikk: Közös kül- és biztonságpolitika

- (1) Az Unió közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó hatásköre a külpolitika minden területére és az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdésre kiterjed, ideértve egy közös védelmi politika fokozatos kialakítását, amely közös védelemhez vezethet.
- (2) A tagállamok az Unió kül- és biztonságpolitikáját a lojalitás és a kölcsönös szolidaritás jegyében tevékenyen és fenntartások nélkül támogatják, és tiszteletben tartják az Unió e területen elfogadott jogi aktusait. Tartózkodnak az olyan cselekvéstől, amely ellentétes az Unió érdekeivel vagy ronthatja annak eredményességét.

16. cikk: A támogató, összehangoló és kiegészítő intézkedések területei

- (1) Az Unió támogató, összehangoló és kiegészítő intézkedéseket tehet.
- (2) Az európai szintű támogató, összehangoló és kiegészítő intézkedések a következő területekre terjedhetnek ki:
- ipar,
 - az emberi egészség védelme és javítása,
 - oktatás, szakképzés, ifjúság és sport,
 - kultúra,
 - polgári védelem.
- (3) Az Unió által az e területekre vonatkozóan a III. részben meghatározott külön rendelkezések alapján elfogadott kötelező erejű jogi aktusok nem eredményezhetik a tagállamok jogszabályi vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációját.

17. cikk: Rugalmassági klauzula

- (1) Ha a III. részben meghatározott politikák keretében az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy az Alkotmányban foglalt célkitűzések valamelyike megvalósuljon, és az Alkotmány nem biztosítja a szükséges hatáskört, a Miniszterek Tanácsa a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően egyhangúlag meghozza a megfelelő rendelkezéseket.
- (2) A szubszidiaritás elve érvényesülésének ellenőrzésére szolgáló, a 9. cikk (3) bekezdésében említett eljárás keretében a Bizottság köteles felhívni a tagállamok nemzeti parlamentjének figyelmét azokra a javaslatokra, amelyek e cikkben alapulnak.
- (3) Az e cikk alapján elfogadott rendelkezések nem eredményezhetik a tagállamok jogszabályi vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációját olyan területeken, amelyeken az Alkotmány az ilyen harmonizációt kizárja.

IV. CÍM:

Az Unió intézményei

I. fejezet – Intézményi keretek

18. cikk: Az Unió intézményei

- (1) Az Unió egységes intézményi kerettel rendelkezik, amelynek célja:
- az Unió célkitűzéseinek előmozdítása,
 - az Unió értékeinek érvényesítése,
 - az Unió, valamint polgárai és tagállamai érdekeinek szolgálata,

valamint a politikái és céljai követése érdekében megtett intézkedései egységességének, eredményességének és folyamatosságának biztosítása.

(2) Ez az intézményi keret a következőket foglalja magában:

- ✚ az Európai Parlament,
- ✚ az Európai Tanács,
- ✚ a Miniszterek Tanácsa,
- ✚ az Európai Bizottság,
- ✚ a Bíróság.

(3) Az egyes intézmények az Alkotmányban rájuk ruházott hatáskörök keretén belül, az ott meghatározott eljárások és feltételek szerint járnak el. Az intézmények jóhiszeműen és kölcsönösen együttműködnek egymással.

VI. CÍM:

Az Unió demokratikus működése

44. cikk: A demokratikus egyenlőség elve

(1) Az Unió minden tevékenysége során tiszteletben tartja a polgárok közötti egyenlőség elvét. Az Unió intézményei valamennyi polgárt ugyanolyan figyelemben részesítik.

45. cikk: A képviseleti demokrácia elve

(1) Az Unió működése a képviseleti demokrácia elvén alapul.

(2) Az Unió szintjén a polgárok közvetlen képviselése az Európai Parlamentben valósul meg. A tagállamok képviselétét az Európai Tanácsban és a Miniszterek Tanácsában kormányaik látják el, maguk a kormányok pedig a polgárok által választott nemzeti parlamentnek felelősek.

(3) Minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében. A döntéseket a lehető legnyilvánosabban és a polgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni.

(4) Az európai szintű politikai pártok hozzájárulnak az európai politikai öntudat kialakításához és az uniós polgárok akaratának kinyilvánításához.

46. cikk: A részvételi demokrácia elve

(1) Az Unió intézményei a megfelelő eszközökkel biztosítják, hogy a polgárok és az érdekképviselői szervezetek az Unió bármely tevékenységéről véleményt nyilváníthassanak és azokat nyilvánosan megvitathassák.

(2) Az Unió intézményei az érdekképviselői szervezetekkel és a civil társadalommal nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet tartanak fenn.

(3) A Bizottság, annak érdekében, hogy biztosítsa az Unió fellépéseinek koherenciáját és átláthatóságát, az érintett felekkel széles körű előzetes konzultációkat folytat.

(4) Legalább egymillió, egyben a tagállamok jelentős részéből való uniós polgár felhívhatja a Bizottságot arra, hogy terjesszen elő megfelelő javaslatokat azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint az Alkotmány végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség. Az ilyen polgári kezdeményezésekre alkalmazandó külön eljárásokra és feltételekre vonatkozó rendelkezéseket európai törvényben kell megállapítani.

47. cikk: A szociális partnerek és az önálló szociális párbeszéd

Az Európai Unió az egyes nemzeti rendszerek különbözőségeinek figyelembevételével elismeri és támogatja a szociális partnerek uniós szintű szerepvállalását; önállóságuk tiszteletben tartása mellett elősegíti a szociális partnerek közötti párbeszédet.

48. cikk: Az európai ombudsman

Az Európai Parlament által kinevezett ombudsman átveszi és kivizsgálja az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek tevékenysége során felmerülő hivatala visszasságokra vonatkozó panaszokat és erről jelentést készít. Feladatainak ellátása során az ombudsman teljes mértékben független.

49. cikk: Az uniós intézmények munkájának átláthatósága

(1) A jó kormányzás előmozdítás és a civil társadalom részvételének biztosítása céljából az unió intézményei, szervei, hivatalai és ügynökségei munkájuk során a nyitottság elvének lehető legnagyobb mértékű tiszteletben tartásával járnak el.

(2) Az Európai Parlament ülései nyilvánosak; a Miniszterek Tanácsának ülései, amikor azokon jogalkotási aktusra irányuló javaslatot vitatnak meg vagy fogadnak el, szintén nyilvánosak.

(3) A III. részben meghatározott feltételekkel bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult hozzáférni az Unió intézményeinek, szerveinek, hivatalainak vagy ügynökségeinek dokumentumaihoz, függetlenül azok formájától.

(4) Az e dokumentumokhoz való hozzáférési jog általános elveit és köz- vagy magánérdeken alapuló korlátozásait meghatározó szabályokat európai törvényben kell megállapítani.

(5) Az (4) bekezdésben említett európai törvénnyel összhangban a (3) bekezdésben említett minden intézmény, szerv, hivatal és ügynökség saját eljárási szabályzatban rögzíti a dokumentumaihoz való hozzáférésre vonatkozó különös rendelkezéseket.

50. cikk: A személyes adatok védelme

(1) Mindenkinek joga van a rá vonatkozó személyes adatok védelméhez.

(2) A természetes személyeknek az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek által, illetve az uniós jog alkalmazási körébe tartozó tevékenységeik során a tagállamok által végzett személyes adatkezelés tekintetében történő védelmére, valamint az ilyen adatok szabad áramlására vonatkozó szabályokat európai törvényben kell megállapítani.

E szabályok tiszteletben tartását függetlenül hatóság ellenőrzi.

51. cikk: Az egyházak és világnézeti szervezetek jogállása

(1) Az Unió tiszteletben tartja és nem sérti az egyházak és vallási szervezetek vagy közösségek nemzeti jog szerinti jogállását a tagállamokban.

(2) Az Unió ugyanígy tiszteletben tartja a világnézeti szervezetek jogállását.

(3) Elismerve identitásukat és különleges hozzájárulásukat, az Unió nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet tart fenn ezekkel az egyházakkal és szervezetekkel.

IV. RÉSZ: ÁLTALÁNOS ÉS ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK

IV-2. cikk:

A korábbi szerződések hatályon kívül helyezése

Az Európai Közösséget létrehozó szerződés és az Európai Unióról szóló szerződés, valamint az ezeket kiegészítő vagy módosító, az Alkotmányt létrehozó szerződéshez csatolt jegyzőkönyvben felsorolt okmányok és szerződések az Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés hatálybalépésének napjával hatályukat veszítik.

IV-3. cikk

Jogfolytonosság az Európai Közösséggel és az Európai Unióval

Az Európai Közösség és az Unió valamennyi, akár belső, akár nemzetközi megállapodásokról eredő, a korábbi szerződések, jegyzőkönyvek és okmányok alapján az Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés hatálybalépését megelőzően keletkezett joga és kötelezettsége, az Európai Közösség és az Unió minden aktív és passzív vagyonával és irattáraikkal együtt az Európai Unióra száll át.

Az Unió intézményei által korábbi szerződések és az első bekezdésben említett okmányok alapján elfogadott jogi aktusai az Alkotmány létrehozásáról szóló szerződéshez csatolt jegyzőkönyvben megállapított feltételek szerint továbbra is hatályban maradnak. Az Európai Közösségek Bíróságának ítélezési gyakorlatát az uniós jog értelmezésének forrásaként fenn kell tartani.

IV-7. cikk

Az Alkotmány felülvizsgálatára vonatkozó eljárás

(1) Bármely tagállam kormánya, az Európai Parlament vagy a Bizottság javaslatot nyújthat be a Tanácsnak az Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés módosítására. A javaslatról értesíteni kell a tagállamok nemzeti parlamentjeit.

(2) Ha az Európai Tanács az Európai Parlamenttel és a Bizottsággal folytatott konzultációt követően egyszerű többséggel a javasolt módosítások megvitatása mellett dönt, az Európai Tanács elnöke a tagállamok nemzeti parlamentjeinek, a tagállamok állam-, illetve kormányfőinek valamint az Európai Parlamentnek és a Bizottságnak a képviselőiből álló Konventet hív össze. A monetáris területet érintő intézményi módosítások esetében az Európai Központi Bankkal is konzultálni kell. Amennyiben a javasolt módosítások terjedelme nem indokolja, az Európai Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyszerű többséggel a Konvent összehívásának mellőzéséről dönthet. Ebben az esetben az Európai Tanács meghatározza a tagállamok kormányai képviselőinek részvételével tartandó konferencia mandátumát.

A Konvent megvizsgálja a módosításokra vonatkozó javaslatokat és közös megegyezéssel ajánlásokat fogad el a tagállamok kormányai képviselőinek (3) bekezdésben említett konferencia számára.

(3) A tagállamok kormányai képviselőinek konferenciáját az Európai Tanács elnöke hívja össze abból a célból, hogy közös megegyezéssel meghatározzák az Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés módosításait.

A módosítások azt követően lépnek hatályba, hogy azokat alkotmányos követelményeinek megfelelően valamennyi tagállam megerősítette.

(4) Ha az Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés módosításáról szóló szerződés aláírásától számított két év elteltével az említett szerződést a tagállamok négyötöde már megerősítette, egy vagy több tagállam azonban a megerősítési folyamat során nehézségekkel küzd, az ügyet az Európai Tanács elé kell utalni.

JEGYZŐKÖNYV

A NEMZETI PARLAMENTEKNEK AZ EURÓPAI UNIÓBAN BETÖLTÖTT SZEREPÉRŐL

A MAGAS SZERZŐDŐ FELEK,

EMLÉKEZTETVE ARRA, hogy az a mód, ahogyan az egyes nemzeti parlamentek az Unió tevékenységi vonatkozásában a saját kormányuk felett ellenőrzést gyakorolnak, az egyes tagállamok saját alkotmányos szervezetére és gyakorlására tartozik,

AZZAL AZ ÓHAJJAL azonban, hogy ösztönözzék a nemzeti parlamentek nagyobb mértékű részvételét az Európai Unió tevékenységében, és fokozzák lehetőségüket nézeteik kifejtésére a jogalkotási javaslatokra vonatkozóan, valamint azokban az ügyekben, amelyek különös érdeklődésükre tarthatnak számot,

MEGÁLLAPODTAK a következő rendelkezésekben, amelyeket az Alkotmányhoz csatolnak.

I. A tagállamok nemzeti parlamentjének tájékoztatása

(1) A Bizottság közzétételük időpontjában minden bizottsági konzultációs dokumentumot (zöld könyveket és fehér könyveket, valamint közleményeket) közvetlenül továbbít a tagállamok nemzeti parlamentjének. A Bizottság – az Európai Parlamentnek, illetve a Miniszterek Tanácsának való megküldésükkel egyidejűleg – ugyanígy továbbítja a tagállamok nemzeti parlamentjének az Európai Parlamentnek és a miniszterek Tanácsának előterjesztett éves jogalkotási programot, valamint minden egyéb, a jogalkotási program kidolgozására vagy a politikai stratégiára vonatkozó dokumentumot.

(2) Az Európai Parlamentnek és a Miniszterek Tanácsának címzett valamennyi jogalkotási javaslatot egyidejűleg a tagállamok nemzeti parlamentjének is továbbítani kell.

(3) A nemzeti parlamentek a szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben megállapított eljárás szerint indokolt véleményt küldhetnek az Európai Parlament, a Miniszterek Tanácsa és a Bizottság elnökeinek arra vonatkozóan, hogy egy jogalkotási javaslat összhangban van-e a szubszidiaritás elvével.

(4) Aközött az időpont között, amikor a Bizottság valamely jogalkotási javaslatot az Unió hivatalos nyelvein az Európai Parlament, a Miniszterek Tanácsa és a nemzeti parlamentek rendelkezésére

bocsát, és aközött az időpont között, amikor azt a Tanács zárószavazás vagy a jogalkotási eljárás keretében előírt álláspont elfogadása céljából napirendre tűzi, egy hathetes időszaknak kell eltelnie, kivéve a sürgősség esetét, amelynek a jogalkotási javaslatban vagy az álláspontban meg kell jelölni. A kellően indokolt sürgős esetek kivételével e hathetes időszakban a jogalkotási javaslatról semmilyen megállapodást nem lehet kötni. Valamely javaslatnak a Miniszterek Tanácsának napirendjére tűzése és a Miniszterek Tanácsa álláspontjának elfogadása között tíz napnak kell eltelnie.

(5) A Miniszterek Tanácsának napirendjét és üléseinek eredményét, valamint a jogalkotási javaslatokról határozó ülésekről készült jegyzőkönyveket egyidejűleg közvetlenül továbbítani kell a tagállamok parlamentjének és kormányának.

(6) Amennyiben az Európai Tanács élni kíván az Alkotmány I-24. cikke (4) bekezdésének első albekezdésében foglalt rendelkezéssel, a nemzeti parlamenteket minden döntésről előzetesen tájékoztatni kell.

Amennyiben az Európai Tanács élni kíván az Alkotmány I-24. cikke (4) bekezdésének második albekezdésében foglalt rendelkezéssel, a nemzeti parlamenteket négy hónappal a határozathozatal előtt tájékoztatni kell.

(7) A Számvevőszék éves jelentését az Európai Parlamentnek és a Miniszterek Tanácsának való megküldéssel egyidejűleg tájékoztatásul megküldi a tagállamok nemzeti parlamentjének.

(8) Kétkamarás nemzeti parlamentek esetében e rendelkezéseket mindkét kamarára alkalmazni kell.

II. Együttműködés a parlamentek között

(9) Az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek közösen meghatározzák az Európai Unión belüli parlamentek között hatékony és rendszeres együttműködés szervezete kialakításának és előmozdításának módját.

(10) Az Európai ügyekkel Foglalkozó Bizottságok Konferenciája bármilyen olyan észrevételt megfogalmazhat, amelyet az Európai Parlament, a Miniszterek Tanácsa és a Bizottság figyelmére érdemesnek tart. A Konferencia tovább előmozdítja az információcserét a tagállamok parlamentjei és az Európai Parlament között, beleértve azok külön bizottságait is. Emellett a Konferencia meghatározott kérdések, így különösen a közös kül- és biztonságpolitika, illetve a közös biztonság- és védelmi politika megvitatás céljából interparlamentáris konferenciákat szervezhet. A Konferencia által megfogalmazott észrevételek a nemzeti parlamenteket semmiben nem kötelezik, és azok álláspontját semmilyen módon nem befolyásolják.

JEGYZŐKÖNYV A SZUBSZIDIARITÁS ÉS ARÁNYOSSÁG ELVEINEK ALKALMAZÁSÁRÓL

A MAGAS SZERZŐDŐ FELEK,

AZZAL A KÍVÁNÁSÁGGAL, hogy biztosítsák, hogy a döntéseket az Unió polgáraihoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg,

AZZAL A SZÁNDÉKKAL, hogy megállapítsák az Alkotmány I-9. cikkében foglalt szubszidiaritás és arányosság elvei alkalmazásának feltételeit, továbbá hogy létrehozzanak egy az ezen elvek alkalmazásán az intézmények általi ellenőrzése vonatkozó rendszert,

MEGÁLLAPODTAK a következő rendelkezésekben amelyeket az Alkotmányhoz csatolnak:

1. Az Alkotmány I-9. cikke alapján valamennyi intézmény biztosítja a szubszidiaritás és arányosság elveinek folyamatos tiszteletben tartását.

2. A jogalkotási aktusokra irányuló javaslatok előterjesztése előtt a Bizottság széleskörű konzultációt folytat. Ennek során, adott esetben, a tervezett jogi aktus regionális és helyi vonatkozásait is figyelembe kell venni. Különösen sürgős esetekben a Bizottság nem folytat konzultációt a javaslatról. Erre vonatkozó döntését a javaslatban indokolni kell.

3. A Bizottság valamennyi jogalkotói aktusra irányuló javaslatát megküldi a tagállamok nemzeti parlamentjének azzal egyidőben, hogy azokat megküldi az unió jogalkotóknak. Az Európai Parlament jogalkotó határozatait és a Miniszterek Tanácsának álláspontjait közvetlenül elfogadásuk után meg kell küldeni a tagállamok nemzeti parlamentjének.

4. A Bizottság javaslatait a szubszidiaritás és arányosság elvei tekintetében külön indokolnia kell. A jogalkotási javaslatok mindegyikének külön feljegyzésben részletesen tartalmaznia kell azokat az

adatokat, amelyek a szubszidiaritás és az arányosság elvével való összhang megítéléséhez szükségesek. Ennek a feljegyzésnek adatokat kell tartalmaznia a javaslat előrelátható pénzügyi kihatásairól, továbbá – kerettörvények esetében – a tagállamok, illetve adott esetben a régiók által elfogadandó jogszabályokra vonatkozó hatásairól. Az annak megállapításához vezető okokat, hogy egy uniós cél az Unió szintjén jobban megvalósítható, minőségi és – ahol csak lehetséges – mennyiségi mutatókkal kell alátámasztani. A Bizottság figyelembe veszi annak szükségességét, hogy az Unióra, a nemzeti kormányokra, a helyi hatóságokra, a gazdasági szereplőkre vagy a polgárookra háruló akár pénzügyi, akár igazgatási terheket a lehető legkisebbre csökkentsék, és hogy azok arányban álljanak az elérendő célkitűzésekkel.

5. A Bizottság jogalkotási javaslataira vonatkozóan – a javaslat továbbításától számított hat héten belül – bármely tagállam nemzeti parlamentje, illetve bármely nemzeti parlamenti kamara indokolt véleményt küldhet az Európai Parlament, a Miniszterek Tanácsa és a Bizottság elnökeinek, amelyben kifejti azokat az indokokat, amelyek alapján a szóban forgó javaslatot nem tartja összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás és az arányosság elveivel. A nemzeti parlamentekre, illetve nemzeti parlamenti kamarákra tartozik, hogy – adott esetben – a jogalkotói hatáskörökkel rendelkező regionális parlamentekkel egyeztessenek.

6. Az Európai Parlament, a Miniszterek Tanácsa és a Bizottság figyelembe veszi a tagállamok nemzeti parlamentjeinek, illetve azok kamaráinak indokolt véleményét.

Az egykamarás parlamenti rendszerrel rendelkező tagállamok nemzeti parlamentjeinek két-két szavazatnyi, míg a kétkamarás parlamenti rendszerek egyes kamaráinak egy-egy szavazatnyi súlyuk van.

Amennyiben az indokolt véleményeknek a tagállamok nemzeti parlamentjeinek és nemzeti parlamenti kamaráinak biztosított szavazati súlyok együttes összegéhez viszonyított legalább egyharmadnyi része azt állapítja meg, hogy a Bizottság javaslata nincs összhangban a szubszidiaritás és az arányosság elveivel, a Bizottságnak a szóban forgó javaslatot felül kell vizsgálnia. Ez az arány az Alkotmány III-165. cikkében foglalt rendelkezések alapján előterjesztett, a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térségére vonatkozó bizottsági javaslatok, illetve tagállami kezdeményezések esetén az összes szavazati súlyok egynegyede.

A javaslat felülvizsgálatát követően a Bizottság az eredeti javaslatot fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja. A Bizottságnak ezt a döntését meg kell indokolnia.

7. A Bíróság hatáskörrel rendelkezik a szubszidiaritás elvét megsértő jogalkotási aktusok megtámadására irányuló, valamely tagállam által az Alkotmány III-270. cikkében előírt szabályok szerint benyújtott, illetve egy tagállam által a saját jogrendje szerint nemzeti parlamentje, illetve nemzeti parlamenti kamarája nevében a Bírósághoz továbbított keresetek elbírálására.

Az Alkotmány ugyanezen cikkének megfelelően a Régiók Bizottsága szintén keresetindítási joggal rendelkezik olyan jogalkotási aktusok tekintetében, amelyek elfogadásához az Alkotmány rendelkezései szerint vele konzultálni kell.

8. A Bizottság minden évben jelentést nyújt be az Európai Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, a Miniszterek Tanácsának és a tagállamok nemzeti parlamentjeinek az Alkotmány I-9. cikkének alkalmazásáról. Ezt az éves jelentést a Régiók Bizottságának és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak is meg kell küldeni.

A TAGÁLLAMI ALKOTMÁNYOK EURÓPAI UNIÓVAL KAPCSOLATOS RENDELKEZÉSEI*

NÉMETORSZÁG

Az alaptörvény módosítását 1992-ben hajtottak végre annak érdekében, hogy annak rendelkezései összhangban álljanak a Maastrichti Szerződéssel.

A 23. cikkely deklarálja, hogy „ A Német Szövetségi Köztársaság elkötelezi magát az egységes Európa megvalósítása érdekében annak az Európai Uniónak a fejlesztése mellett, amely tiszteletben tartja a demokratikus, jogállami, szociális, föderatív alapelveket, tovább a szubszidiaritás alapelvét és amely az Alaptörvényhez hasonlóan védelemben részesíti az alapjogokat. A Szövetség törvényi formában, e cél megvalósulása érdekében a Szövetségi Tanács (Bundesrat) jóváhagyásával felségjogokat ruházhat át. Az Európai Unió megalapításához, szerződéses alapjainak megváltoztatásához vagy más olyan szabályozáshoz, melynek következtében az Alaptörvény tartalmában megváltozna vagy kiegészülne, a 79. cikkely (2) és (3) bekezdése irányadó. Ez a rendelkezés irányadó akkor is, ha ilyen változások, kiegészítések lehetősége áll fenn.”

Ugyanez a cikkely tartalmazza a továbbiakban a hatásköri megoszlást és a döntéshozatalban való részvétel módját, tárgykörökre, eljárásra és az esetleges feltételekre tekintettel.

A 24. cikkely a választójogot terjeszti ki az uniós polgárokra: körzeti és helyhatósági választásoknál olyan személyek is választhatnak és választhatóak az Európai Unió joga szerint, akik az Európai Unió valamely tagállamának állampolgárságával rendelkeznek.

A német alaptörvény rendelkezett az ún. Európai Ügyek Bizottságának létrehozásáról is (45. cikkely): A Bundestag felállítja az EU ügyeivel foglalkozó bizottságot, s egyúttal feljogosíthatja, hogy a Bundestagot a 23. cikkely alapján megillető jogokat a szövetségi kormánnyal szemben gyakorolja.

A tartományok részvételét az Európai Uniót érintő kérdésekben az 50. cikkely tartalmazza. Eszerint a tartományok a szövetség jogalkotásában, államigazgatásában, az Európai Uniót érintő kérdésekben a Bundesraton keresztül vesznek részt. A 88. szakasz pedig lehetővé teszi feladatok és jogosítványok átruházását az Európai Központi Bankra, amennyiben ez a független és az elérendő cél érdekében biztosítja az árstabilitást.

BELGIUM

A Római Szerződés aláírásakor nem történt alkotmánymódosítás. Az alkotmány 34. szakasza kimondja, hogy meghatározott jogkörök gyakorlását nemzetközi szervezetekre egyezmény vagy törvény átruházhatja.

Az 1994-es átfogó alkotmányreform óta szerepel kifejezetten az Unióra történő utalás. A 168. cikkely ugyanis megerősíti a Parlament tárgyalás során betöltött szerepét.

„Az Európai Közösségeket létrehozó szerződések felülvizsgálatát, az azok módosítását vagy kiegészítését célzó tárgyalásokról kezdettől tájékoztatni kell a Házakat. A tervezett szerződésről tudomást kell szerezniük még az aláírást megelőzően.”

HOLLANDIA

A holland alkotmány nem tartalmaz direkt utalást az ország EU tagságával kapcsolatban, csak a hatáskör-átruházás kérdéseivel foglalkozik. (91-95. cikkek)

91. cikk

(1) a Királyságot nem köthetik szerződések, illetve ilyen szerződéseket nem lehet felmondani a parlament előzetes beleegyezése nélkül.

(3) Valamely szerződési rendelkezést, mely ellentétben áll az alkotmánnyal, vagy az azzal való ellentéthez vezet, csak a parlament két házában leadott szavazatok kétharmadával lehet jóváhagyni.

* Forrás: Az Igazságügyi Minisztérium alkotmánymódosítást előkészítő anyagai, különösen az IM/EUR/2002/TERVEZET/287/12. sz. Tézisek 1. sz. melléklete, továbbá a tagállami alkotmányok rendelkezései.

92. cikk

Törvényhozói, végrehajtói és bírói hatalmat nemzetközi intézményekre csak szerződéssel vagy szerződés révén lehet átruházni, és ahol szükséges, a 91(3) cikkben lefektetetteknek megfelelően.

93. cikk

A szerződéseknek és a nemzetközi intézmények határozatainak azon rendelkezései, melyek tartalmuknál fogva mindenkire nézve kötelezőek, megjelentetésüktől fogva válnak kötelezővé.

94. cikk

A Királyságon belül érvényesülő törvényi előírások nem kerülnek alkalmazásra, ha az nem lenne összeegyeztethető a mindenkire nézve kötelező szerződések rendelkezéseivel és a nemzetközi intézmények határozataival.

95. cikk

A szerződéseknek és a nemzetközi intézmények határozatainak megjelentetésére vonatkozó szabályokat parlamenti törvényben kell rendezni.

A Maastrichti Szerződés megerősítéséről szóló törvény szabályozza többek között az uniós jogalkotás során, illetve azt megelőzően a törvényhozás tájékoztatásának kötelességét illetve esetleges jóváhagyási jogát.

LUXEMBURG

Luxemburgban az alkotmány módosítására a Római Szerződés aláírása előtt került sor, ennek eredményeként került bele a következő 49. cikkely:

„A törvényhozást, a végrehajtást és az igazságszolgáltatást az Alkotmány alapján kizárólagosan megillető hatáskörök gyakorlását szerződéssel ideiglenesen át lehet ruházni a nemzetközi jog alapján működő intézményekre.”

FRANCIAORSZÁG

Az 1958-as alkotmány, bár a Római Szerződés megkötése után készült el, egyetlen sor utalást sem tartalmazott Franciaország EK tagságával kapcsolatban. Módosításra 1992-ben került sor, mert ezt a Maastrichti Szerződés szükségessé tette. Ekkor egy egész fejezetet iktattak be a francia alkotmány cikkelyei közé.

XV. fejezet: Az Európai Közösségek és az Európai Unió

88 (1) A Köztársaság rész vesz az Európai Közösségekben és az Európai Unióban, amelyeket az államok szabad elhatározásból, szerződés alapján hoztak létre annak érdekében, hogy bizonyos hatásköröket közösen gyakoroljanak.

88 (2) A kölcsönösség elvének fenntartásával az 1992. február 7-én aláírt, az Európai Unióról szóló Szerződés által rögzített eljárások alapján Franciaország hozzájárul az európai gazdasági és monetáris unió megteremtéséhez szükséges hatáskörök átruházásához, valamint beleegyezik az Európai Közösségek tagállamainak külső határainak átlépésére vonatkozó szabályok meghozatalába.

88 (3) A kölcsönösség elvének fenntartásával az 1992. február 7-én aláírt, az Európai Unióról szóló Szerződés által rögzített eljárások alapján Franciaországban letelepedett európai uniós állampolgárok a helyhatósági választásokon választójogot kaphatnak és megilleti őket a választhatóság joga. Ezek az állampolgárok nem tölthetnek be polgármesteri vagy alpolgármesteri tisztelet, valamint nem vehetnek részt a szenátori választások elektorainak kijelölésében és a szenátorok megválasztásában. A jelen cikk alkalmazásának feltételeit a két törvényhozó kamara egyetértésével elfogadott alkotmányos törvény határozza meg.

88 (4) Azokat a közösségi jogszabály-tervezeteket, amelyek a törvényhozási tárgykörbe tartoznak, a Tanácshoz való továbbításukat követően a kormány köteles a Nemzetgyűlés és a Szenátus elé terjeszteni. E cikkely értelmében a két kamara határozatot hozhat, a Nemzetgyűlés és a Szenátus hárszabályaiban rögzített eljárásnak megfelelően.

Az Amszterdami Szerződés ismét felvetette az alkotmányrevízió igényét: Megnövekszik a francia törvényhozás integrációs jogköre, a 88(4) cikkely pedig érvényes lesz a második és a harmadik pilléres előterjesztésekre. A kormány köteles minden, a törvényhozás érdeklődésére számot tartó uniós dokumentumot eljuttatni a parlamentnek, attól függetlenül, hogy érvényes-e arra 88(4) cikk.

OLASZORSZÁG

Az olasz alkotmány 11. cikkelye szerint „a szuverenitás korlátozása megengedett olyan nemzetközi rend érdekében, melynek célja a nemzetek közötti béke és igazság biztosítása”. Ez a megfogalmazás az ENSZ-be való belépés miatt került be az alaptörvény szövegébe. Az olasz alkotmánybíróság 1973. évi ítélete ezen paragrafusra való hivatkozással ismerte el az EK jog közvetlen alkalmazhatóságát Olaszországban.

A közösségi jogalkotási folyamatokban való részvételtől, és a közösségi kötelezettségek végrehajtási eljárásaival kapcsolatos normákról az 1989. március 9-én elfogadott 86(1) sz. (La Pergola) törvény rendelkezik.

EGYESÜLT KIRÁLYSÁG

Az Európai Közösségekről szóló 1972. évi törvény rendelkezései az irányadóak az Unióban való részvételre. A jogszabály arra koncentrál, hogy biztosítsa az EK jog érvényesülését a Királyságban. A törvényt 1986-ban és 1993-ban módosították. 1993-ban az EU-szerződést a brit jogrend részévé tették. A törvény elismeri a közösségi jog elsődlegességét, amelyet a Parlament önkorlátozásaként kell értékelni. A törvény meghatározza a közösségi joganyagot átültető rendelkezések nemzeti jog által rögzített korlátait is.

GÖRÖGORSZÁG

Görögország 1981. január 1-én vált az Európai Gazdasági Közösségek tagjává. Az 1975. évi alkotmányozó nemzetgyűlés már számolt az ország későbbi tagságával, és ehhez megteremtett a szükséges jogi kereteket is, a Közösségek konkrét megemlézése nélkül. A görög alkotmány 28. cikkelye foglalkozik az állam által gyakorolható hatáskörök átruházásának kérdésével, amennyiben kimondja, hogy „az alkotmányban megjelölt hatásköröket szerződés vagy egyezmény révén át lehet ruházni nemzetközi szervezetekre, ha ez fontos nemzeti érdekeket szolgál és előremozdítja az együttműködést más államokkal. Ilyen szerződés vagy egyezmény elfogadásához a képviselők háromötödének szavazata szükséges.” Ugyanezen cikkely rendelkezése szerint Görögország „a képviselők abszolút többségével elfogadott törvénnyel hozzájárulhat saját nemzeti szuverenitásának korlátozásához, ha azt fontos nemzeti érdek megkívánja, továbbá nincs összeütközésben az emberi jogokkal és a demokratikus kormányzás alapjaival és ha az egyenjogúság és viszonyosság elvén alapul.”

DÁNIA

Dánia alkotmánya lehetővé teszi alkotmányos hatáskörök részleges átruházását.

20. cikk

(1) A Királyság hatóságai ezen Alkotmányból folyó jogait átruházhatják – jogszabályban meghatározott mértékig – nemzetközi hatóságokra, melyeket más államokkal egyetértésben a nemzetközi jog szabályainak, illetve a nemzetközi együttműködés előmozdítására hoztak létre.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltakról szóló törvénytervezet elfogadásához a Folketing (parlament) tagjai öt-hatodának szavazata szükséges. Amennyiben e többség nem valósul meg, de a rendes törvényjavaslatok elfogadásához szükséges többség fennáll, és amennyiben a kormány azt fenntartja, a javaslatot a választól elé kell vinni, jóváhagyás vagy elutasítás céljából, a népszavazásról szóló 42. cikk szabályai szerint.

AUSZTRIA

Az osztrák alkotmány cikkeit a csatlakozást követően az ország illetve az Unió kormány- és parlamenti szintű együttműködését rendező passzussal egészítették ki.

23. c cikk

(1) A Bizottság, az Európai Bíróság, az Elsőfokú Bíróság, a Számvevőszék, az Európai Beruházási Bank igazgató bizottsága, Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága osztrák tagjainak kinevezése a szövetségi kormányra tartozik.

(2) A Nemzeti Tanács egyetértése szükséges a Bizottság, az Európai Bíróság, az Elsőfokú Bíróság, a Számvevőszék, az Európai Beruházási Bank osztrák tagjainak kinevezéséhez. A szövetségi kormány egyidejűleg tájékoztatja a Nemzeti Tanács Főbizottságát és a szövetségi elnököt a tervezett döntésről.

(3) A Gazdasági és Szociális Bizottság tagjainak kinevezése előtt a szövetségi kormány javaslatot kér a gazdasági és szociális szervezetek törvényben meghatározott és egyéb hivatásos testületeitől.

(4) A Régiók Bizottsága osztrák tagjainak és helyetteseinek kinevezése a tartományok, az Österreichische Städtbund (Osztrák Városszövetségek) és Österreichische Gemeindenbund (Osztrák Községi Gyűlés) jelölési alapján történik. E vonatkozásban a tartományok külön-külön egyet, az Österreichische Städtbund és Österreichische Gemeindenbund együttesen három képviselőt jelölnek.

(5) A szövetségi kormány tájékoztatja a Nemzeti Tanácsot a fenti (3) és a (4) bekezdése alapján megnevezett személyekről és a Szövetségi Tanácsot a (2), (3) és a (4) bekezdés alapján megnevezett személyekről.

23d cikk

(1) A Szövetség haladéktalanul tájékoztatni köteles a tartományokat mindazokról az európai uniós tervezetéről, amelyek érintik a tartományok önálló hatáskörét vagy egyébként hatással lehetnek rájuk, és lehetőséget kell a tartományoknak biztosítani arra, hogy álláspontjukat kifejthessék a Szövetség által meghatározott időn belül. Az ilyen észrevételeket a Szövetségi Kancelláriának kell címezni. Ugyanez vonatkozik a Gemeindenre is, amennyiben saját hatáskörüket vagy egyéb fontos érdeküket a tervezet érinti. A Gemeinden képvisellete ezekben az ügyekben az Österreichische Städtbund és Österreichische Gemeindenbund feladatkörébe tartozik.

(2) Ha a Szövetség ismeri a tartományok egységes álláspontját az olyan európai uniós tervezettel kapcsolatban, amely témakörében egyébként a tartományok törvényhozása az illetékes, akkor a Szövetség az Európai Unión belüli tárgyalások és szavazás során ehhez kötve van. Ettől csak abban az esetben térhet el, ha kül- és integrációs politikai szempontok feltétlenül indokolják. A Szövetség haladéktalanul köteles tájékoztatni a tartományokat ezekről az okokról.

(3) Amennyiben egy európai uniós tervezet olyan témaköröket érint, amelyben a tartományok törvényhozása az illetékes, a szövetségi kormány megbízhat egy tartományok által kinevezett képviselőt, hogy vegyen részt a Tanács célkitűzéseinek kialakításában. E feladat végrehajtása a szövetségi kormány képviselőjének közreműködésével és koordinálásával történik. A fenti (2) bekezdés erre a képviselőre vonatkozik. Olyan ügyekben, amely a szövetségi törvényhozás hatáskörébe tartozik, a tartományok képviselője a Nemzeti Tanácsnak felelős, ha pedig a tartományoknak van kompetenciája az ügyben, akkor a képviselő a tartományi törvényhozóknak tartozik felelősséggel, összhangban a 142. cikkel.

(4) Az (1) és a (3) bekezdések szerint részletesebb javaslatok kidolgozásához a Szövetség és a tartományok egyetértése szükséges.

(5) A tartományok kötelesek megtenni minden olyan intézkedést saját hatáskörükön belül, amely az európai integrációs jogi aktusok végrehajtása érdekében indokolt. Ha e kötelezettségének egy tartomány nem tesz eleget és ezt egy Európai Unión belül működő bíróság megállapítja, akkor az intézkedések megtételére, különösen törvények kibocsátására a Szövetség válik jogosulttá. A Szövetség e rendelkezés alapján tett intézkedése, különösen törvény vagy rendelet kibocsátása, érvénytelenné válik, mielőtt a tartomány pótolta mulasztását.

23e cikk

(1) Az illetékes szövetségi kormánytag haladéktalanul tájékoztatja a Szövetségi Tanácsot és a Nemzeti Tanácsot az Európai Unión belüli tervezetéről és lehetővé teszi, hogy azok kifejtsék álláspontjukat.

(2) Ha a szövetségi kormány illetékes tagjának birtokában van a Nemzeti Tanács álláspontja egy olyan uniós kérdésben, amelyről szövetségi törvénnyel kell dönteni, vagy pedig olyan közvetlenül alkalmazandó jogi aktussal van összefüggésben, amelynek rendezése a szövetségi törvényhozás kompetenciájába tartozik, a kormány képviselőjét köti ez a vélemény az Európai unión belüli

tárgyalások és szavazás során. Ettől eltérni csak akkor lehet, ha azt kül- és integrációs politikai okok feltétlenül szükségessé teszik.

(3) Ha a szövetségi kormány illetékes tagja el kíván térni a (2) bekezdés értelmében a Nemzeti Tanács véleményétől, újból érintkezésbe kell lépnie a Nemzeti Tanáccsal. Amennyiben az Unióban előkészület alatt álló jogi aktus hatályban lévő alkotmányerejű törvény módosítását vonná maga után, az eltérés csak akkor megengedett, ha megfelelő időn belül a Nemzeti Tanács nem él ellenvetéssel.

(4) Ha a Nemzeti Tanács közölte álláspontját a (2) bekezdés alapján, akkor az illetékes szövetségi kormánytag jelentést tesz a Nemzeti Tanácsnak az Európai Unión belüli szavazásról. Különösen a Nemzeti Tanács álláspontjáról való eltérés esetén köteles a szövetségi kormány illetékes tagja haladéktalanul jelentést tenni az eltérés okairól.

(5) A Nemzeti Tanácsot az (1)-(4) bekezdések szerint megillető jogokat általában a Főbizottság gyakorolja. Az ehhez kapcsolódó részletesebb rendelkezéseket a Nemzeti Tanács ügyrendjéről szóló szövetségi törvény állapítja meg. Ebben szabályozandó, hogy a Főbizottság egy állandó albizottsága meddig illetékes az Európai Unióval kapcsolatos ügyek vitelében és hogy az (1)-(4) bekezdésekben említett, a Nemzeti Tanácsot megillető jogok gyakorlására mikor jogosult maga a Nemzeti Tanács. Az 55. cikkely (2) bekezdése az állandó albizottságra vonatkozik.

(6) Ha a szövetségi kormány illetékes tagjának birtokában van a Szövetségi Tanács álláspontja egy olyan európai uniós tervezetre vonatkozóan, amelynek hatályba léptetése szövetségi alkotmányerejű törvény útján kell történnék és a 44. cikkely (2) bekezdése szerint szükséges hozzá a Szövetségi Tanács egyetértése, akkor a kormánytag nem térhet el ettől az állásponttól csak akkor, ha ez kül- és integrációs politikai okok miatt feltétlenül szükséges. A Szövetségi Tanács az első és ezen bekezdés szerinti illetékességét részletesebben a Szövetségi Tanács ügyrendje szabályozza.

PORTUGÁLIA

Az 1976. évi portugál alkotmányt több ízben is módosították. A harmadik, 1992-ben végrehajtott módosításra a Maastrichti Szerződés aláírása miatt volt szükség. Ebben szerepel az, hogy Portugália elkötelezett az európai identitás iránt, illetve, hogy a szubszidiaritás elvének, a gazdasági és társadalmi kohézió céljának tiszteletben tartásával az EU létrehozása érdekében bizonyos hatásköröket lehet közösen gyakorolni.

7. cikk

(...)
5. Portugália elkötelezett az európai identitás megerősítésére, valamint aziránt, hogy az európai államok a népek közötti kapcsolatot a demokráciára, a békére, a gazdasági fejlődésre és az igazságra alapozzák.

6. Portugália kölcsönösségi alapon köthet olyan szerződéseket, melyek révén az Európai Unió létrehozásához szükséges hatásköröket közösen gyakorolják úgy, hogy közben kellőképp tiszteletben tartják a szubszidiaritás elvét és a gazdasági és társadalmi kohézió célját.

166. cikk

A Köztársasági Gyűlésnek (a parlamentnek) más szervekkel kapcsolatban a következő jogai vannak:

(...)
f) ellenőrizheti és értékelheti – a törvényeknek megfelelően – Portugália részvételét az Európai Unió megvalósításának folyamatában;

200. cikk

Politikai feladatai megvalósítása érdekében a következőket teszi a kormány

(...)
i) megfelelő időben eljuttatja az információt a Köztársasági Gyűlésnek az Európai Unió megvalósításának folyamatáról, a 166 (f) pontnak megfelelően.
1997-ben is módosították a portugál alaptörvényt. Ennek megfelelően európai integrációs ügyekben népszavazást lehet kiírni.

A Parlament integrációs szerepére vonatkozó rendelkezéseket a 20/1994. törvény konkretizálja.

SPANYOLORSZÁG

Az alkotmány nem említi név szerint az Európai Uniót, az ország Unióba való belépését belépését nem követte alkotmánymódosítás.

A kompetenciák részleges átengedését lehetővé tevő cikk:

93. cikk

Organikus törvény útján felhatalmazást lehet adni olyan szerződések kötésére, melyek révén az Alkotmányból származó kompetenciák gyakorlását átruházzák egy nemzetközi szervezetre vagy intézményre. Az adott ügy természeténél függően a Cortes Generales (a törvényhozás) vagy a kormány feladata, hogy garantálja ezen szerződések és azon nemzetközi vagy szupranacionális szervezetek határozatainak teljesítését, melyek az átruházása címzettjei.

A Maastrichti Szerződést követően 1992-ben végrehajtott módosítás megengedi a nem spanyol állampolgárságú lakosoknak, hogy törvény vagy szerződés megadja nekik nemcsak az aktív választójogot – amely már eddig is lehetséges volt –, hanem helyhatósági választásokon a választhatóság jogát is. Mindez nemzetközi viszonyosság alapján lehetséges.

ÍRORSZÁG

Írországban a csatlakozással kapcsolatban alkotmánymódosításra volt szükség, mivel az 1937. évi alkotmány 6. cikkelye szerint a kormányzati, törvényalkotási és bírói hatalom forrása a nép és csak az alkotmány által létrehozott szervek révén vagy azok felhatalmazása alapján lehet gyakorolni. E cikkelyt nem törölték vagy módosították, hanem a nemzetközi kapcsolatokról szóló 29. cikkelyben rögzítették, hogy Írország tagja lehet az Uniónak és megerősíti az alapító szerződéseket:

29(4) cikk

(...)

3. Az állam tagjává válhat az Európai Szén- és Acélközösségnek (amelynek a létrehozásáról szóló szerződést 1951. április 18-án írták alá Párizsban), az Európai Gazdasági Közösségnek (amelynek a létrehozásáról szóló szerződést 1957. március 25-én írták alá Rómában) és az Európai Atomenergia Közösségnek (amelynek a létrehozásáról szóló szerződést 1957. március 25-én írták alá Rómában). Az állam megerősítheti az Egységes Európai Okmányt (amelyet a Közösségek tagállamai 1986. február 17-én Luxemburgban és 1986. február 28-án Hágában írtak alá.)

(A Maastrichti Szerződést követően:)

4. Az állam megerősítheti az 1992. február 7-én Maastrichtban aláírt Európai Unióról szóló szerződést és tagjává válhat annak, az Uniónak.

(Az Amszterdami Szerződést követően:)

5. Az állam megerősítheti az 1997. október 2-án aláírt Amszterdami Szerződést, mely módosítja az Európai Unióról szóló szerződést, az Európai Közösségeket létrehozó szerződést és bizonyos kapcsolódó törvényeket.

6. Az állam gyakorolhatja az ezen cikk 5. pontjában említett szerződés 1.11, 2.5 és 2.15. cikkei és az említett szerződés második és negyedik jegyzőkönyve által számára biztosított lehetőségeket, de ezt az Oireachtas (ír parlament) két házának előzetesen jóvá kell hagynia.

Az Írország tagságával kapcsolatos alapvető kérdéseket (közösségi jog elsőbbségének deklarálása, az irányelvek átültetésének szabályai) egy ún. csatlakozási törvény rögzíti. (ld. az Európai Közösségekről szóló 27/1972. sz. törvényt.)

SVÉDORSZÁG

A csatlakozással kapcsolatos alkotmánymódosítás:

A svéd alkotmánynak az 1960-as évekből származott az a rendelkezése, amely lehetővé tette volna jogkörök átruházását az Európai Közösségekre a csatlakozás esetére. Ez a csatlakozáskor részben módosult:

10. fejezet: Kapcsolatok más államokkal

5. cikk

A Riksdag (svéd parlament) átruházhatja a döntéshozatal jogát az Európai Közösségekre, amennyiben azok ugyanolyan védelemben részesítik az emberi jogokat, mint a Kormányzati törvény vagy az Emberi Jogokat és alapvető Szabadságjogokat Védő Európai Konvenció. A Riksdag ilyen hatalomátadásról a jelenlevők háromnegyedének szavazatával határozhat. A Riksdag ilyen döntést az alaptörvényre vonatkozó eljárás szerint is meghozhat.

A kormány uniós ügyekkel összefüggő tájékoztatási, valamint konzultációs kötelezettségét a Parlamenti törvény rögzíti.

FINNORSZÁG

Az alkotmány nem tartalmaz az Európai Unióra történő kifejezett utalást.

33a cikk

A parlament részt vesz a Parlamenti törvényben leírt módon a nemzetközi szervezetek által meghozandó döntések nemzeti előkészítésében. (...)

Részletes rendelkezések szólnak az európai ügyek parlamenti vizsgálatáról a finn alkotmányt az alkotmánytörvénnyel együttesen képező Parlamenti törvény 4a fejezetében.

4a fejezet – Az Európai Unió ügyeinek tárgyalása (1994.12.31/1551. sz. parlamenti határozat)

54a cikk

A miniszterelnöknek előre tájékoztatni kell a Nagybizottságot, az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája tekintetében pedig a Külügyi Bizottságot az Európai Tanács ülésén megvitatásra kerülő ügyekről.

A miniszterelnöknek haladéktalanul be kell számolnia a parlamentnek vagy az érintett parlamenti bizottságnak az Európai Tanács ülésen megtárgyalt ügyekről.

Szükség esetén az illetékes bizottság a kézhez kapott információk alapján véleményt fogalmazhat meg a kormány részére.

54b cikk

A kormánynak haladéktalanul írásbeli közleményben kell tájékoztatnia a házelnököt azokról a tudomására jutott jogszabályokról, szerződésekre és intézkedésekre vonatkozó indítványokról, amelyekről az Európai Unió Tanácsa dönteni fog és amelyekről egyébként az alkotmány alapján a döntés a parlament hatáskörébe tartozna. A parlament az ügyet úgy kezeli, ahogy az ebben a fejezetben a továbbiakban le van írva, és ahogy a parlament Házsabálya rendelkezik, hacsak az alkotmány speciális szabályaiból más nem következik.

Ugyanígy kell eljárni az 1. bekezdésben említett olyan ügyek esetében is, amelyekről az Európai Bizottság vagy az EU más szerve a Tanács által átruházott hatáskörre támaszkodva, vagy pedig harmadik állammal, illetve nemzetközi szervezettel kötött szerződés alapján hoz döntést.

54c cikk

Az Elnökök Tanács dönthet az 54b cikkben említett ügy plenáris ülésen való megvitatásáról, de azon a parlament a kérdéses ügyekben nem hozhat határozatot.

54d cikk

A parlament elnöke eljuttatja a kormánytól kapott írásos közleményt és az ebben foglalt indítványt megvitatásra a Nagybizottsághoz és egy vagy több szakbizottsághoz, amely(ek) azt véleményezi(k). Abban az esetben, ha az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikáját érintő kérdésről van szó, az írásos közleményt az indítvánnyal együtt a Nagybizottság helyett a Külügyi Bizottság veszi át tárgyalásra. A bizottság munkája a közben zajló parlamenti választásoktól függetlenül folyamatos lehet mindaddig, amíg az ügyben az Európai Unió nem hoz döntést.

A kormánynak el kell látnia az ügy megvitatásában részt vevő bizottságokat az Európai Unióban ez ügyben folyó tárgyalásokra vonatkozó információkkal. Emellett tájékoztatnia kell a Nagybizottságot és a Külügyi Bizottságot a kormánynak az ügygel kapcsolatos álláspontjáról. A Nagybizottság vagy a Külügyi Bizottság szükség esetén véleményt adhat ki a kormány részére.

54e cikk

A 48. cikk 2. bekezdésében megjelölt ügyek kivételével a Nagybizottság, kérésre vagy ha a körülmények indokolják, jelentést kap a kormánytól arról, hogy állnak bizonyos ügyek az Európai Unióban. Amikor szükséges, a bizottság véleményt adhat a kormánynak. Az Elnökök Tanácsa dönthet úgy, hogy egy jelentést a plenáris ülés vitasson meg, de a parlament nem hozhat határozatot az ügyről.

54f cikk

Az Európai Unió ügyeinek tárgyalásában részt vevő bizottsági tagokra az a titoktartási kötelezettség vonatkozik, amelyet a kormány megítélése szerint az ügy jellege igényel. A Külügyi Bizottság tagjaira a 48. cikk 4. szakaszában foglalt rendelkezés érvényes.

54g cikk

Az 54a és az 54f cikkek rendelkezéseit kell alkalmazni olyan ügyekre is, melyeket az EU tagállamok kormányainak képviselői az EU alapító szerződéseinek módosításával foglalkozó konferenciákon tárgyalnak, illetve vitatnak meg.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ABROMEIT, Heidrun – HITZEL-CASSAGNES, Tanja: Constitutional Change and Contractual Revision: Principles and Procedures. *European Law Journal* March 1999
- ÁDÁM Antal: Kérdések és válaszok a filozófiában. *JURA* 2003/1. szám
- ÁDÁM Antal: Az alkotmányi értékek fejlődési irányairól. *JURA* 2002/1. szám
- ÁDÁM Antal: Az Alkotmányba illő alapértékekről. *Magyar Jog* 2002/4. szám
- ÁDÁM Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest 1998
- ÁDÁM Antal (szerk.): Alapjogok és alkotmányozás. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest 1996
- ÁDÁM Antal: A közjogi bíráskodás és az alkotmányreform. *Jogtudományi Közlöny* 1996/10. szám
- ÁDÁM Antal: Az emberi jogok nemzetközi és belső jogi védelmének viszonyáról. *Magyar Közigazgatás* 1993/5. szám
- ANDRÁSSY György – CSERESNYÉS Ferenc (szerk.): Magyarország és Európa az ezredfordulón. *Studia Europaea* 9. PTE Európa Központ, Pécs 2001
- ANDRÁSSY György: Nyelvek és nyelvi jogok az ezredfordulón. *Jogtudományi Közlöny* 2001/7-8. szám
- ARNULL, Anthony – DASHWOOD, Allan – ROSS, Malcolm – WYATT, Derrick: *Wyatt and Dashwood's European Union Law*. Sweet & Maxwell, London 2000
- BALDUS, Manfred: Zur Relevanz des Souveränitätsproblems für die Wissenschaft vom öffentlichen Recht. *Der Staat* 1997
- BALOGH Zsolt: Az alkotmány fogalmi kultúrája és az alkotmánybíráskodás. *Fundamentum* 1999/2. szám
- BELLAMY, Richard (ed.): *Constitutionalism, Democracy and Sovereignty: American and European Perspectives*. Avebury Ashgate Publishing, Aldershot 1997
- BERKE Barna: A nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálatának megalapozásához. *Magyar Jog* 1997/8. szám
- BERKE Barna: Európai Unió, közösségi jog és nemzeti alkotmánybíráskodás. *Jogállam* 1996/1-2. szám
- BERKE Barna: Közösségi jog és a tagállamok jogrendszere: vonzások és taszítások. *Magyar Jog* 1995/4. szám
- BESSELINK, Leonard: Entrapped by the Maximum Standard: On Fundamental Rights, Pluralism and Subsidiarity in the European Union. *Common Market Law Review* 35. 1998
- BIEBER, Roland – SCHWARZE, Jürgen: *Verfassungsentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft*. Nomos, Baden-Baden 1984
- BIEBER, Roland: The Settlement of Institutional Conflicts on the Basis of Article 4 of EEC Treaty. *Common Market Law Review* 21. 1984
- BLANKE, Herman-Josef: A Maastrichti Uniós Szerződés – lépés az európai szövetségi állam felé vezető úton? In: *Államtan* (szerk. Takács Péter) Szent István Társulat, Budapest 2003
- BLUTMAN László: Bírói Jogértelmezés: az Európai Bíróság. *Kontroll – Jogtudományi folyóirat*, 2003/1. szám
- BLUTMAN László: Az alkotmányos és európai alapjogok viszonya. In: *EU-csatlakozás és alkotmányozás* (szerk. Bodnár László) SZTE ÁJTK Nemzetközi Jogi Tanszék, Szeged 2001
- BLUTMAN László: A fogvatartás bírói felülvizsgálata: a habeas corpus az európai alapjogok között. *Jogtudományi Közlöny* 1993. 8-9. szám
- BODNÁR László (szerk.): *EU-csatlakozás és alkotmányozás*. SZTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék, Szeged 2001

- BODNÁR László: Alkotmány, nemzetközi szerződés, EU-jog (avagy a közjogi harmonizáció deficitje). In: Magyarország és Európa az ezredfordulón. *Studia Europaea* 9. PTE Európa Központ, Pécs 2001
- BODNÁR László: A nemzetközi jog magyar jogrendszerbeli helyének alkotmányos szabályozásáról. In: Alkotmány és Jogtudomány, *Acta Jur. et Pol.* Szeged 1996
- BOGDANDY, Armin (szerk.): *Europäisches Verfassungsrecht*. Springer Verlag, Berlin-Heidelberg 2003
- BOGDANDY, Armin: *Europäische Prinzipienlehre*. In: uő. (szerk.): *Europäisches Verfassungsrecht*. Springer Verlag, Berlin-Heidelberg 2003
- BOGDANDY, Armin: The European Union as a Supranational Federation: A Conceptual Attempt in the Light of the Amsterdam Treaty. *Columbia Journal of International Law* Vol. 6 No. 1. 2000
- BOGDANDY, Armin: The European Union as a Human Rights Organisation? *Human Rights and the Core of the European Union*. *Common Market Law Review* 37. 2000
- BONNIE, Anne: The Constitutionality of Transfers of Sovereignty: the French Approach. *European Public Law* Vol. 4 Issue 4 1998
- BREALEY, Mark – HOSKINS, Mark: *Remedies in EC Law*. Longman, London 1994
- BUCHWALD, Delf: *Zur Rechtstaatlichkeit der Europäischen Union*. Der Staat 1998
- CRAIG, Paul – BÚRCA, Gráinne: *The evolution of EU law*. Oxford University Press, Oxford 1999
- CURTIN, Deirdre: The Constitutional Structure of the Union: a Europe of Bits and Pieces. *Common Market Law Review* 1993
- CZUCZAI Jenő (szerk.): *Jogalkotás, jogalkalmazás hazánk EU-csatlakozása küszöbén*. KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest 2003
- CSEFKÓ Ferenc: *Önkormányzatok az EU-csatlakozás előtt*. *Comitatus* 2001/1-2. szám
- CSERNY Ákos: A nemzeti parlamentek és az európai integráció. *Magyar Közigazgatás* 1999/3. szám
- DEHOUSSE, Renaud: European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure? *Common Market Law Review* 35. 1998
- DEZSŐ Márta – KUKORELLI István – SÁRI János – SOMOGYVÁRI István: A magyar parlamenti jog – de lege ferenda. In: *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára* (szerk. Petrétei J.) Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2000
- DOEHRING, Karl: Demokratiedefizit in der Europäischen Union? *Deutsche Verwaltungsblatt* 1997. Heft 19.
- DONNELLY, B.: The European Convention: work in progress. January 2003. Forrás: <http://www.fedtrust.co.uk>
- DRINÓCZI Tímea: A tulajdon alkotmányos védelme az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Napi Jogász* 2002/3. szám
- DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán: A közigazgatást és annak személyi állományát érintő harmonizációs törekvések iránya, illetve követelményei az Európai Unióban a jogalkotás és a bírói ítélezés tükrében I. *Magyar Közigazgatás* 2000/1. szám
- ESTEBAN, Maria Luisa Fernandez: *The Rule of Law in the European Constitution*. Kluwer Law International, The Hague-London-Boston 1999
- FAZEKAS Judit: A szubszidiaritás elvének új értelmezése – viták a Konventben a tagállami szint és a közösségi szint közötti hatáskörmegosztásról. *Európai Jog* 2002/6. szám
- FEJES Gábor: Általános adókedvezmény vagy állami támogatás? – Az Európai Bíróság *Adria-Wien Pipelnie GmbH*-ügyben hozott előzetes határozata. *Európai Jog* 2003/5. szám
- FELFÖLDI Enikő: Az európai integráció magyar Országgyűlést érintő alkotmányos vonatkozásairól. In: *EU-csatlakozás és alkotmányozás* (szerk. Bodnár László) Szeged 2001

- FÜRÉSZ Klára: Az állampolgárság és a státuszjogok. In: Alkotmánytan I. (Szerk. Kukorelli I.) Osiris Kiadó, Budapest 2002
- GAJA, Giorgio: How Flexible is Flexibility under the Amsterdam Treaty? *Common Market Law Review* 35. 1998
- GRABENWARTER, Christoph: Staatliches Unionsverfassungsrecht. In: BOGDANDY (szerk.): *Europäisches Verfassungsrecht*. Springer Verlag, Berlin-Heidelberg 2003
- GYŐRI Enikő: A magyar Országgyűlés részvétele az integráció folyamatában. *Európai Szemle* 1998/1. szám
- GYULAVÁRI Tamás – KÖNCZEI György: *Európai szociális jog*. Osiris Kiadó, Budapest 2000
- HALLÓK Tamás: Az Európai Parlament magyar tagjainak választása. In: *Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára* (Szerk. Bragyova A.) Bíbor Kiadó, Miskolc 2003
- HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: *Emberi jogok*. Osiris, Budapest 2003
- HALTERN, Ulrich: Pathos and Patina: The Failure and Promise of Constitutionalism in the European Imagination. *European Law Journal* Vol. 9. No. 1 February 2003
- HARRIS, Bryan: *The Constitutional Law of the European Union*. Franklin Pierce Law Centre, New Hampshire USA 2001
- HARTLEY, Trevor C.: *Constitutional Problems of the European Union*. Hart Publishing, Oxford 1999
- HECKER, Jan: Souveränitätswahrung durch Einstimmigkeit im Rat: Der Conseil Constitutionnel zum Vertrag von Amsterdam. *Juristen Zeitung* 1998/19. szám
- HEITSCH, Christian: Prüfungspflichten des Bundesverfassungsgerichts unter dem Staatsziel der europäischen Integration. *Europäische Grundrechte Zeitschrift* 1997. Oktober Heft 19-20.
- HIRSCH, Günter: Kompetenzverteilung zwischen EuGH und nationaler Gerichtsbarkeit. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1998. Heft 9.
- HOFFMANN, Lars: *The Convention on the Future of Europe – Thoughts on the Convention-Model*. Jean Monnet Working Papers 11/02. NYU School of Law, New York 2002
- HOLLÓ András: Az Alkotmánybíróság viszonya az Alkotmányhoz. In: *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára* (szerk. Pertétei J.) Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2000
- HOLLÓ András – BALOGH Zsolt (szerk.): *Az értelmezett alkotmány*. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest 2000
- HOLLÓ András: *Az alkotmányvédelem kialakulása Magyarországon*. Bíbor Kiadó, Budapest 1997
- HORVÁTH Zoltán – SINKA László: Az Európai Unió jövőjéről szóló vita eddigi eredményei. *Európai Tükör* 2001/4. szám
- HORVÁTH Zoltán – SINKA László: Az Alapvető Jogok Kartája megszületésének fő kérdései. *Európai Tükör* 2001/1. szám
- HORVÁTH Zsuzsanna: Az EU környezeti jogának alkotmányos alapjai – az EU környezeti jogának intézményes keretei – Az EU környezeti jogforrásai. In: Horváth Zs. – Bándy Gy. – Erdey Gy. – Pomázi I.: *Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása*. KJK-Kerszöv, Budapest 2001
- HORVÁTH Zsuzsanna: Az EK joga (könyvismertetés: Francis Snyder /ed/: *European Community Law*, Aldershot 1993.) *Jogtudományi Közlöny* 1994/4. szám
- IBÁNEZ, Alberto J. Gil: A közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása. Osiris, Budapest 2000
- IGLESIAS, Gil Carlos Rodríguez: Zur Verfassung der Europäischen Gemeinschaft. *Europäische Grundrechte Zeitschrift* 1996. Heft 5-6.
- IGLÓI Gabriella: A dán parlament szerepe az Európa-politika alakításában. *Európai Szemle* 1998/1. szám

- ILLÉSSY István: Az emberi jogok védelmének európai szintjei. In: Európai alkotmányjog – tanulmányok az európai integráció alkotmányossági kérdései köréből. PTE ÁJK, Pécs 2001
- ILONSZKI Gabriella: Parlament az Európai Unióban és Magyarországon. Politikatudományi Szemle 1998/1. szám
- JACOBS, F.G.: The Community Legal Order – A Constitutional Order? In: Towards a New Constitution for the European Union? ERA, Volume 21. Bundesanzeiger 1997
- JUHÁSZ László: A brit parlament és az Európai Unió. Európai Szemle 1998/1. szám
- KARDOS Gábor: Fórum – Hozzászólás az Európai Alkotmányról folyó vitához. Fundamentum 2003/2. szám
- KARDOS Gábor: Az emberi jogok védelme az Európai Unió keretében. Acta Humana 1994/14. szám
- KATSIKIANNIS, Stavros – PIEPENSCHNEIDER, Melanie: Verfassung der Europäischen Union: Zum Entwurf des Institutionellen Ausschusses in Europäischen Parlament. Analyse und Bewertung. In: Interne Studien (Hrsg. Konrad Adenauer Stiftung) Nr. 79/1994
- KATZ, Alfred: Staatsrecht – Grundkurs im öffentlichen Recht. C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1994
- KECSKÉS László: EU-jog és jogharmonizáció. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest 2003
- KECSKÉS László: Magyarország EU-csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségessé vált alkotmánymódosítás folyamata. Európai Jog 2003/1-2. szám
- KECSKÉS László: A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség. Jogtudományi Közlöny 2001/5. szám
- KECSKÉS László: EK-jog és jogharmonizáció. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1997 és 1999
- KECSKÉS László – MACZONKAI Mihály: Jogalkalmazásunk előtt álló feladatok az európai jogi harmonizáció folyamatában. Jogtudományi Közlöny 1999/2. szám
- KECSKÉS László – MACZONKAI Mihály – SZÉCSÉNYI László: Jogharmonizációs kötelezettségeink és lehetőségeink. Európai Tükör. Műhelytanulmányok. Budapest 1997
- KENDE Tamás – Szűcs Tamás (szerk.): Európai közjog és politika, Osiris Kiadó, Budapest 2002
- KENDE Tamás (szerk.): Európai közjog és politika, Osiris-Századvég, Budapest 1995
- KÉGLER Ádám: Az Európai Parlament – választások és kampányok. Esély 2003/2. szám
- KILÉNYI Géza: Fórum – Hozzászólás az Európai Alkotmányról folyó vitához. Fundamentum 2003/2. szám
- KILÉNYI Géza: Az alkotmány egyes (alapelvi, alapjogi) rendelkezéseinek jogi jellege. Társadalmi Szemle 1995/11. szám
- KIRCHHOF, Paul: The Balance of Powers Between National and European Institutions. European Law Journal Vol. 5 No 3. September 1999
- KISS György: A munkajog jogforrási rendszere és az alapjogok I. JURA 2003/1. szám
- KISS László: Rechtsstaat und Rechtsstaatlichkeit in Ungarn. In: Kontinuität und Neubeginn. Staat und Recht in Europa zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Festschrift für Georg Brunner aus Anlass seines 65. Geburtstags. (Hrsg. Mahulena Hofmann – Herbert Küpper) Nomos, Baden-Baden 2001
- KISS László (szerk.): Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. Pécs 1996
- KOMANOVICS Adrienne: Az Európai Alkotmány felé vezető úton. JURA 2002/1. szám
- KOMANOVICS Adrienne: Számháború Nizzában, avagy az Európai Unió jövője. JURA 2001/1. szám
- KOMANOVICS Adrienne: A Nizzai Szerződés: Európa az új évezredben. In: Magyarország és Európa az ezredfordulón. Studia Europaea 9. PTE Európa Központ, Pécs 2001

- KONDOROSI Ferenc: Az euroatlanti integráció hatása a közjogra. Magyar Közigazgatás 2003/1. szám
- KONDOROSI Ferenc: Az euroatlanti integráció néhány közjogi vonatkozása. Acta Humana. Emberi Jogi Közlemények. 2002. 46-47. szám
- KONDOROSI Ferenc: Emberi jogok a modern világban. In: Magyarország és Európa az ezredfordulón. Studia Europaea 9. PTE Európa Központ, Pécs 2001
- KORHONEN, O.: New International Law: Silence, Defence, or Deliverance? European Journal of International Law 1996/1. szám
- KOVÁCS Péter: Valami ketyeg alattunk... (Nemzetközi jogi kötelezettségeink és belső jogi szabályozásunk egyes kirívó ellentmondásairól) In: Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára (szerk. Bragyova A.) Bíbor Kiadó, Miskolc 2003
- KUKORELLI István – TAKÁCS Imre: A magyar alkotmány története. Az alkotmányos rendszerváltozás jellemzői. In: Alkotmánytan I. (Szerk. Kukorelli I.) Osiris Kiadó, Budapest 2002
- KUKORELLI István – PAPP Imre: A magyar Alkotmány EU-konformitása. Európai Jog 2002/6. szám
- KUKORELLI István (szerk.): Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest 2002
- KUMM, Mattias: Who is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe? Three conceptions of the relationship between the German Federal Constitutional Court and the European Court of Justice. Common Market Law Review 36. 1999
- KÜHLING, Jürgen: Grundrechte. In: BOGDANDY (szerk.): Europäisches Verfassungsrecht. Springer Verlag, Berlin-Heidelberg 2003
- LACZKÓNÉ Tuka Ágnes: Az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek viszonya. In: Hatalommegosztás és együttműködés az Európai Unióban és Magyarországon. MTN Konferenciakötet PTE 2003
- LAFFAN, Brigid (ed.): Constitution-building in the European Union. Institute of European Affairs, Dublin 1996
- LÄUFER, T.: Zur künftigen Verfassung der Europäischen Union – Notwendigkeit einer offenen Debatte. Integration 1994/4. szám
- LENAERTS, Koen – NUFFEL, Piet van – BRAY, Robert /ed./: Constitutional Law of the European Union, Sweet & Maxwell, London 1999
- LENAERTS, Koen: Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community. Common Market Law Review 1991
- LIJPHART, Arend: Választási rendszerek: típusok, formák, fejlődésvonalak. In: Választási rendszerek (Szerk. Fábián Gy.) Osiris – Láthatatlan Kollégium, Budapest 1997
- LORENZ, N.: Die Übertragung von Hoheitsrechten auf den Europäischen Gemeinschaften. Peter Lang, Frankfurt am Main 1990
- MACCORMICK, Neil: A szuverenitásról és a posztszuverenitásról. Fundamentum 2003/2. szám
- MACCORMICK, Neil: A Maastricht-ítélet: szuverenitás – ma. In: Államtan (szerk. Takács Péter) Szent István Társulat, Budapest 2003
- MAIANI, Francesco: Role of National Parliaments in EU Legislative Procedures – Reform Perspectives. In: Perspectives of the Nice Treaty and the IGC in 2004. European Constitutional Law Network-Series. Vol. 1. 2001
- MAJONE, Giandomenico: Europe's Democratic Deficit: The Question of Standards. European Law Journal Vol. 4, No. 1. March 1998
- MANCINI, G.F.: Europe: The Case for Statehood. European Law Journal March 1998
- MANCINI, G. F.: The Making of a Constitution for Europe. Common Market Law Review 1989

- MAURER, Andreas: Less Bargaining – more Deliberation. The Convention Method for Enhancing EU Democracy. *Internationale Politik und Gesellschaft* 2003/1. szám
- MAYER, Franz: The European Constitution and the Courts – Adjudicating European Constitutional Law in a Multilevel System. Jean Monnet Working Paper 9/03. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law – New York University School of Law. Heidelberg, 24-27 February 2003. 4. o. Forrás: www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030901-03.pdf, 2003. 11. 19.
- METCALFE, Les: Flexible Integration in and after the Amsterdam Treaty. In: *Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam* (Ed. M. den Boer - A. Guggenbühl - S. Vanhooacker) European Institute of Public Administration, Maastricht 1998
- MÖSCHEL, Wernhard: Zum Subsidiaritätsprinzip im Vertrag von Maastricht. *Neue Juristische Wochenschrift* 1993/47. szám
- NAGY Boldizsár: A szuverén határai. *Fundamentum* 2003/2. szám
- NAVRACSICS Tibor: Az uniós állampolgárság és az európai civil társadalom. *Comitatus* 1999. november
- NAVRACSICS Tibor: A demokrácia problémája az Európai Unióban. *Politikatudományi Szemle* 1998/1. szám
- NORTON, Philip: A nemzeti parlament alkalmazkodása az integrációhoz. *Európai Szemle* 1998/1. szám
- NORTON, Philip: National Parliaments in Western Europe. In: *National Parliaments as Cornerstones of European Integration* (ed. E. Smith) Kluwer Law International, London – The Hague – Boston 1996
- O'LEARY, Siofra: Aspects of Relationship between Community Law and National Law. In: *The European Union and Human Rights*. Ed: Nanette A. Neuwahl – Allan Rosas. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague-Boston-London 1995
- OPPERMANN, T.: *Europarecht*. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1999
- PACZOLAY Péter: Fórum – Hozzászólás az Európai Alkotmányról folyó vitához. *Fundamentum* 2003/2. szám
- PACZOLAY Péter: Az Európai Közösségek Bíróságának politikai legitimációja. *Politikatudományi Szemle* 1999. 4. szám
- PETRÉTEI József: A parlamenti kontroll sajátosságairól. In: *Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára*. (Szerk. Bragyova András) Bíbor Kiadó, Miskolc 2003
- PETRÉTEI József: *Magyar alkotmányjog I. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2002*
- PETRÉTEI József: *Magyar alkotmányjog II. Államszervezet*. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2001
- PETRÉTEI József – TILK Péter: A parlamenti vizsgálóbizottságok a magyar kormányzati rendszerben de lege lata és de lege ferenda. *Magyar Jog* 2001/7. szám
- PETRÉTEI József: Az alkotmányjogilag garantált jogvédelem rendszere. In: *A közigazgatás törvényessége*. Szamel Lajos Tudományos Emlékülés. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2000
- PERNICE, Ingolf: Multilevel Constitutionalism in the European Union. *European Law Review* October 2002
- PERNICE, Ingolf: The Role of National Parliaments in the European Union. In: *Perspectives of the Nice Treaty and the IGC in 2004*. European Constitutional Law Network-Series. Vol. 1. 2001
- PESCATORE, P.: *Die Gemeinschaftsverträge als Verfassungsrecht – ein Kapitel Verfassungsgeschichte in der Perspektive des europäischen Gerichtshofs*. In: *Festschrift für H. Kutscher*, Nomos Baden-Baden 1981
- POKOL Béla: Az uniós csatlakozás és a magyar parlamentarizmus. *Politikatudományi Szemle* 1998/1. szám

- PREUSS, Ulrich K.: The political meaning of constitutionalism. In: BELLAMY, Richard (ed.): Constitutionalism, Democracy and Sovereignty: American and European Perspectives. Avebury Ashgate Publishing, Aldershot 1997
- RAE, Douglas W.: A választási rendszer változó elemei. In: Választási rendszerek (Szerk. Fábián Gy.) Osiris – Láthatatlan Kollégium, Budapest 1997
- RAHÓI Zsuzsanna: A német törvényhozás szerepe az európai integrációban. Európai Szemle 1998/1. szám
- RITTNER, Fritz: Az Európai Unió útja a szövetségi állam felé. Jogtudományi Közlöny 1995/6. szám
- RÖBEN, Volker: Constitutionalism of Inverse Hierarchy: the Case of European Union. Jean Monnet Working Paper 8/03. New York University School of Law 2003. Forrás: www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030801.pdf
- RUPP, Hans Heinrich: Ausschaltung des Bundesverfassungsgerichts durch den Amsterdamer Vertrag? Juristen Zeitung 1998/5. szám
- SAJÓ András: Az EU-csatlakozás alkotmányosságra gyakorolt hatása az új tagállamokban. Fundamentum 2003/2. szám
- SÁRDI Péter: A finn parlament és az integrációs politika. Európai Szemle 1998/1. szám
- SÁRI János: Jogképesség az alkotmányjogban: Az alapjogi jogképesség. In: Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára (Szerk. Bragyova A.) Bíbor Kiadó, Miskolc 2003
- SÁRI János: Alapjogok. Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2001
- SARTORI, Giovanni: Demokrácia. Osiris Kiadó, Budapest 1999
- SCHARPF, F.W.: What a European Constitution Could and Could Not Achieve. Forrás: http://www.ces.fas.harvard.edu/working_papers 2003.03.10.
- SCHMITT GLAESER, Alexander: Souveränität und Vorrang. In: BOGDANDY (szerk): Europäisches Verfassungsrecht. Springer Verlag, Berlin-Heidelberg 2003
- SCHMIDT-KÖNIG, Christiane: Entwürfe für eine Verfassung Europas. Forschungsprojekt. Forrás: www.uni-trier.de
- SCHWARZE, Jürgen: Das schwierige Geschäft mit Europa und seinem Recht. Juristen Zeitung 1998/22. szám
- SHAW, Jo: Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism. European Law Journal Vol. 9. No. 1 February 2003
- SMITH, E. (ed.): National Parliaments as Cornerstones of European Integration. Kluwer Law International, London – The Hague – Boston 1996
- SMITH, P. G.: Constitution Building in the European Union. Kluwer Law International. The Hague-London-New York 2002
- SOMOGYVÁRI István: Az uniós csatlakozás alkotmánymódosítást igénylő kérdései. Magyar Jog Melléklete 2001/1. szám
- SONNEVEND Pál: Alapvető jogaink a csatlakozás után. Fundamentum 2003/2. szám
- SZABÓ Gábor: Globalizáció és a demokratikus kormányzás esélyei Európában. In: Magyarország és Európa az ezredfordulón. Studia Europaea 9. PTE Európa Központ, Pécs 2001
- SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Az Európai Unió közjogi alapjai. I. kötet. Dialóg-Campus Kiadó, Pécs 2003
- SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Gondolatok az Európai Unió alapjogi rendszerének metamorfózisáról. Európai Jog 2003/2. szám
- SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Az Európai Unióról szóló Szerződés 7. cikke Nizza előtt és után – az Ausztriával szembeni szankciók hátttere és következményei. Európai Jog 2001/3. szám

- SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Az Európai Unió új „alkotmánya” – az Amszterdami Szerződés, különös tekintettel a flexibilitás követelményére. Jogtudományi Közlöny – Európai Jogi Figyelő 2000/6. szám
- SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Az Európai Közösség csatlakozásának kérdése az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez – néhány gondolat a közösségi jog és az alapjogok viszonyáról az Európai Közösség Bíróságának 2/94-es véleménye kapcsán. Acta Humana 1998. 32. szám
- SZOBOSZLAI György: Képviselő és választási rendszer európai kontextusban – Az arányosság mint a konszenzus-demokrácia feltétele. Politikatudományi Szemle 1998/1. szám
- SZÜCS Tamás: Létrehozható-e az európai alkotmány? Európai Szemmel 1996/1. szám
- TAKÁCS Imre: Az alkotmány és az alkotmányosság fogalma. In: Alkotmánytan I. (Szerk. Kukorelli I.) Osiris Kiadó, Budapest 2002
- TILK Péter: Az Alkotmánybíróságra vonatkozó új szabályozási elképzelésekről. JURA 2003/2. szám
- TILK Péter: Az emberi méltósághoz való jog új összetevője: a névjog. Magyar Közigazgatás 2002/11. szám
- TILK Péter: Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése. PTE ÁJK, Pécs 2002.
- TOMUSCHAT, Christian: Die Europäische Union unter der Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts. Europäische Grundrechte Zeitschrift 1993. Dezember Heft 20-21.
- TRÓCSÁNYI László: Az alkotmányozás elvi kérdései. In: Alkotmány és jogtudomány. Budapest 1996
- TSATSOS, Dimitris Th.: Bemerkungen zur Gegenwartsfunktion der Verfassung. In: uő. Verfassung – Parteien – Europa. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1998/1999
- TÓTH Judit: Világméretű párbeszéd a menedékjogról. Acta Humana 2002. 48. szám
- TÓTH Judit: Választójog, népképviselő és állampolgárság az EU-ban és Magyarországon. In: EU-csatlakozás és alkotmányozás (szerk. Bodnár László) SZTE ÁJTK Nemzetközi Jogi Tanszék, Szeged 2001
- TÓTH Judit: Magyarok közt egy európai? A magyar állampolgári jogállás és az európai állampolgárság viszonyáról. In: Magyarország és Európa az ezredfordulón. In: Studia Europaea 9. PTE Európa Központ, Pécs 2001
- TÓTH Judit: Az európai integráció és az alkotmányozás kapcsolata. Európai Tükör 1998/1. szám
- TÓTH Károly: Az európai parlamenti képviselők választásának egyik lehetséges modellje. In: Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára (Szerk. Bragyova A.) Bíbor Kiadó, Miskolc 2003
- VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: Az Európai Unió joga. KJK KERSZÖV Kiadó, Budapest 2003
- VERGES BAUSILI, Anna: Rethinking the Methods of Dividing and Exercising Powers in the EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments. Jean Monnet Working Papers 9/02. New York 2002
- VERHOEVEN, Amaryllis: How Democratic Need European Union Members Be? Some Thoughts After Amsterdam. European Law Review 23. June 1998
- VISEGRÁDY Antal: Jogi és politikai törésvonalak Európában. In: Magyarország és Európa az ezredfordulón. Studia Europaea 9. PTE Európa Központ, Pécs 2001
- VISEGRÁDY Antal: Európai jogi kultúra vagy kultúrák? Bírák Lapja 2000/1-2. szám
- VISEGRÁDY Antal: A bírói gyakorlat jogfejlesztő szerepe. KJK Kiadó, Budapest 1988
- WALKER, Neil: Sovereignty and Differentiated Integration in the European Union. European Law Journal December 1998

- VÖRÖS Imre: Az EU-csatlakozás alkotmányjogi, jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai. Jogtudományi Közlöny 2002/9. szám
- WEBER, A.: Zur künftigen Verfassung der Europäischen Gemeinschaft. Juristen Zeitung 1993
- WEILER, J.H.H.: The Constitution of Europe. „Do the New Clothes Have an Emperor?” and other Essays on European Integration, Cambridge University Press, Cambridge 1999
- WEILER, J.H.H.: Europe: The Case Against the Case for Statehood. European Law Journal March 1998
- WEILER, J. H. H.: Fundamental Rights and Fundamental Boundaries: on Standards and Values in the Protection of Human Rights. In: The European Union and Human Rights. Ed: Nanette A. Neuwahl – Allan Rosas. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague-Boston-London 1995
- WEILER, J.H.H.: Transformation of Europe. Yale Law Journal 1991
- WELLER Mónika: Emberi jogok és európai integráció. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest 2000
- WIENER, Antje: Evolving Norms of Constitutionalism. European Law Journal Vol. 9. No. 1 February 2003
- WINTER, J. A.: Direct Applicability and Direct Effect: Two Distinct and Different Concepts in Community Law. Common Market Law Review 1972
- ZELLER Judit: Szükség van-e európai alkotmányra? Díszdoktori előadás kritikai felhanggal. Európai Jog 2003/3. szám
- ZUCK, R. – LENZ, C.: Verfassungsrechtliche Rechtschutz gegen Europa. Prozessuale Möglichkeiten vor den Fachgerichten und dem BverfG gegen Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft. Neue Juristische Wochenschrift 1997
- ZULEEG, Manfred: Die Vorzüge der Europäischen Verfassung. In: BOGDANDY (szerk.): Europäisches Verfassungsrecht. Springer Verlag, Berlin-Heidelberg 2003
- ZULEEG, Manfred: Die Europäische Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft. Neue Juristische Wochenschrift 1994

A SZERZŐ PUBLIKÁCIÓI AZ ÉRTEKEZÉS TÉMAKÖRÉBEN

- CHRONOWSKI Nóra (szerk.): Európai alkotmányjog. Tanulmányok az európai integráció alkotmányossági kérdései köréből. I. fejezet (társszerző: PETRÉTEI József), II. fejezet, III. fejezet, V. fejezet, Melléklet (társszerző: PETRÉTEI József) Európai jogi Füzetek PTE ÁJK Kiadvány, Pécs 2002
- CHRONOWSKI Nóra: Az alkotmány értelmezéséről (társszerzők: PETRÉTEI József, ILLÉSSY István). In: Alkotmányjogi jogesetek (Szerk.: Petrétei József) Pécs 1997. 4-35. o.
- CHRONOWSKI Nóra: Integráció és alkotmányozás. Magyar Közigazgatás 2000/3. szám 174-181. o.
- CHRONOWSKI Nóra: Az integráció és az alkotmányozás kiemelt összefüggései. In: A közigazgatás törvényessége. Szamel Lajos Tudományos Emlékkülés (szerk. Csefkó Ferenc) A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2000. 121-134. o.
- CHRONOWSKI Nóra: Az Európai Unió és az alkotmány. Európai Tükör 2000/4. szám 80-92. o.
- CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: Az Európai Unió alkotmánytervezete. JURA 2001/1. szám 103-117. o.
- CHRONOWSKI Nóra: Az alkotmánybíráskodás. JURA 2001/2. szám 97-105. o.

CHRONOWSKI Nóra: A hatalommegosztás és az európai integráció. In: Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára, PTE ÁJK és MTA RKK Kiadvány, Pécs 2001. 61-75. o.

CHRONOWSKI, Nóra: The Relations of Hungarian Constitutionalisation, Jurisdiction of the Constitutional Court and Accession to the EU. *Revue De Justice Constitutionnelle Est-Européenne* (Presses Universitaires de la Faculté de Droit de Clermont-Ferrand Université d'Auvergne) 2001/2. szám 165-179. o.

CHRONOWSKI Nóra: Az „integrációs hatalom” horizontális és vertikális megosztása. *Európai Jog* 2002/4. szám 9-14. o.

CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: The Status of the Individual in the Republic of Hungary Concerning Natural Rights. In: *Europa Wschodnia – Ameryka Łacińska. Pozycja jednostki i system rządu. Europa del Este – América Latina. Estatuto del individuo y sistema de gobierno.* Redakcja naukowa K. Complak. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego. Wrocław 2002. 212-229. o.

CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: Előkészületben az Európai Unióhoz való csatlakozással összefüggő alkotmánymódosítás. *JURA* 2002/2. szám 115-124. o.

CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: EU-csatlakozás és alkotmánymódosítás: minimális konszenzus helyett politikai kompromisszum. *Magyar Jog* 2003/8. szám 449-466. o.

CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: Fórum: „Európai alkotmány – szuverenitás – legitimáció” *Fundamentum* 2003/2. szám 67-72. o.

CHRONOWSKI Nóra: Az Országgyűlés és a Kormány integrációs ügyekkel kapcsolatos együttműködésének szabályozásáról. *Magyar Közigazgatás* 2003/9. szám 530-540. o.

CHRONOWSKI Nóra: The Cooperation of Hungarian Parliament and Government in the European Union (megjelenés alatt, konferenciakötet, Wroclaw)

CHRONOWSKI Nóra – NEMESSÁNYI Zoltán: Európai Bíróság – Alkotmánybíróság: felületi feszültség (megjelenés alatt, Európai Jog)

CHRONOWSKI, Nóra: The Right to Vote and Accession to the EU (megjelenés alatt, Jog és jogászok a 21. század küszöbén, konferenciakötet, Pécs)

CHRONOWSKI Nóra: EU-csatlakozás és alkotmányozás (könyvismertetés). *Jogtudományi Közöny* 2002/7-8. szám 363-368. o.

CHRONOWSKI Nóra: EU-csatlakozás és alkotmánymódosítás: a legkisebb közös nevező. In: *Hatalommegosztás és együttműködés az Európai Unióban és Magyarországon.* MTN Konferenciakötet, PTE Pécs 2003. 7-11. o.

CHRONOWSKI Nóra – KONDOROSI Ferenc – KÖRNYEI Ágnes: Európai polgár (ifjúsági kiadvány). *Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Bp. 2000*

BERNEK Ágnes – CHRONOWSKI Nóra – LONKAI Gabriella – KONDOROSI Ferenc: Lángolj fel, szép égi szikra – a megváltozott világról, tizenéveseknek (ifjúsági kiadvány). *Civil Akadémia Bt. Bp. 2001*

BERNEK Ágnes – CHRONOWSKI Nóra – LONKAI Gabriella – KONDOROSI Ferenc: Bevezető a globális világ működésébe – Társadalompolitikai ismeretek történelemtanároknak. In: *A történelemtanári továbbképzés kiskönyvtára XXVI.* Kiadja az ELTE Bölcsészettudományi Kara és a Magyar Történelmi Társulat Tanári Tagozata, Budapest 2002