

Károli Gáspár Református Egyetem

Állam-és Jogtudományi Kar

Doktori Iskola

Dr. Balogh-Békesi Nóra

**KÖZÖSSÉGI JOG ÉS SZUVERENITÁS-
TRANSZFER A CSATLAKOZÁSI KLAUZULÁK ÉS
A HATÁSKÖR MEGOSZTÁS MENTÉN**

Témavezető: Dr. Vörös Imre
egyetemi tanár

Dr. Fábián Ferenc
egyetemi docens

Budapest, 2008.

TARTALOM

Bevezetés

Első rész

Szupremácia: a közösségi jog és a nemzeti jog kapcsolata, együttműködő alkotmányosság

I. A közösségi jogrend alapvető jellemzői

1. A közösségi jog autonómiája
2. A közösségi jog közvetlen hatálya és közvetett hatálya
3. A közösségi jog szupremáciájának megalapozása
 - 3.1. Costa v. ENEL ügy
 - 3.2. Internationale Handelsgesellschaft ügy
 - 3.3. Simmenthal ügy
 - 3.4. Factortame ügy
4. A közösségi jog szupremáciájának kiterjesztése
 - 4.1. A közösségi jog elsődlegességének alkalmazási köre (terjedelme)
 - 4.2. Kinek kell alkalmazni a szupremácia doktrínáját?
 - 4.3. Az elsődlegesség nemzeti jogra gyakorolt hatása
5. A szupremácia és az emberi jogok összekapcsolása
6. Szupremácia a második és a harmadik pillér vonatkozásában
7. Az elsődlegesség kérdése az Alkotmányszerződésben illetve a Reformszerződésben

II. A nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlata

1. Elméleti alapok
2. Németország
3. Olaszország
4. Franciaország

5. Egyesült Királyság
6. Spanyolország
7. Ausztria
8. Lengyelország

Második rész

A szupremácia tárgyi hatálya azaz a hatáskörök az Európai Unióban

I. Alapkérdések, elméleti megközelítés

II. Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés (első pillér) hatásköri normái

1. Célkitűzések, feladatok az EKSZ 2., 3., és 4. cikkei alapján
2. Szerződéses jogalapok
 - 2.1. Elméleti alapok
 - 2.2. Az Európai Bíróság gyakorlata

III. A Közösség által gyakorolt hatáskörök csoportosítása

1. A szerződésbeli jogalapban foglalt jelleg szerint
 - 1.1. Az írott (kifejezett) hatáskörök
 - 1.1.1. Kifejezett általános hatáskörök (EKSZ 95. cikk)
 - 1.1.2. Kifejezett kiegészítő hatáskör (EKSZ 308. cikk)
 - 1.2. Az íratlan hatáskörök
2. A tagállami és a közösségi hatáskörök egymáshoz való viszonya szerint
 - 2.1. A közösség kizárólagos hatáskörei
 - 2.2. Osztott (nem kizárólagos) hatáskörök
 - 2.2.1. Versengő hatáskörök
 - 2.2.2. Párhuzamos hatáskörök
 - 2.3. A szubszidiaritás és az arányosság kérdése
 - 2.3.1. A szubszidiaritás politikai és jogi aspektusai

2.3.2. A szubszidiaritás az Európai
Bíróság gyakorlatában

2.3.3. A szubszidiaritás a
Reformszerződésben

IV. Az Európai Unió hatáskörei

V. Hatáskörök szabályozása a Reformszerződésben

Harmadik rész

A magyar Alkotmány nemzetközi jogot illetve közösségi jogot érintő rendelkezései és a kapcsolódó alkotmányértelmezés

I. Az Alkotmány az Európai Unióhoz való csatlakozás előtt

II. A nemzetközi jogot érintő alkotmányértelmezés az Európai Unióhoz való csatlakozás előtt

1. A nemzetközi szerződések megítélésére irányadó alkotmánybírósági gyakorlat 1990. és 1997. között

1.1. Nemzetközi szerződésekből eredő jogalkotói kötelezettség nem teljesítésének alkotmányos vetületei

1.2. Az Alkotmány által – belső jogi közvetítés nélkül – transzformált jog

1.3. A szuverén állam büntető-hatalma a jogállam „szorításában”, avagy a nemzetközi jog és az elévülési kérdések

2. A nemzetközi szerződések megítélésére irányadó alkotmánybírósági gyakorlat 1997.-től az Európai Unióhoz való csatlakozásig

2.1. Nemzetközi szerződés alkotmányellenességének utólagos vizsgálata

2.2. Illesztési kísérlet (avagy az Európai Megállapodás, mint az alkotmányossági vizsgálat tárgya)

- 2.2.1. Előzmények
- 2.2.2. A szuverenitás kérdése, mint előfeltétel
- 2.2.3. A döntés
- 2.2.4. „Dogmatikus szigorúság”
- 2.2.5. A jogkövetkezmények az Alkotmány 7. § (1) bekezdése tükrében
- 2.2.6. Néhány visszhang

III. Az Alkotmány megváltoztatása az Európai Unióhoz való csatlakozás érdekében

- 1. Előkészület
 - 1.1. Nézetekről vázlatosan
 - 1.2. Jogalkotási kísérletek
- 2. Alkotmánymódosítás és csatlakozás

IV. Az Alkotmánybíróság gyakorlata az Európai Unióhoz való csatlakozást követően (alkotmányossági problémák és megoldások hazánkban)

- 1. A mezőgazdasági termékek kereskedelmi többletkészletezésével kapcsolatos ügy (az ún. „cukorügy”)
 - 1.1. A probléma
 - 1.2. A döntés
 - 1.3. A visszhang
- 2. Népszavazás az „Európai Unió Alkotmányáról”
 - 2.1. Előzmény
 - 2.2. A döntés
 - 2.3. Néhány megjegyzés, s ami a határozatból következhet
- 3. A lőfegyver ügy
 - 3.1. Előzmény
 - 3.2. A döntés
 - 3.3. Néhány megjegyzés, a döntés visszhangja
- 4. Közbevetőleg hatásköri kérdésekről
- 5. A szerencsejáték ügy
 - 5.1. Előzmények
 - 5.2. A döntés
 - 5.3. Rövid értékelés

6. Az orvosi ügyeleti díj

6.1. Előzmények

6.2. A döntés

6.3. Értékelés

7. Az európai elfogatóparancs kapcsán fölmerült alkotmányossági problémák

7.1. Eljárási kérdések

7.2. Az alkotmányossági probléma

7.3. Lehetséges megoldások

7.4. A döntés

7.5. Néhány összegző gondolat

V. Összefoglalás

Zárszó

BEVEZETŐ

1. Egy híd az összeköt. Egy hídon bárki jöhet, mehet, egy hídon szabadon áramlik az áru, a szolgáltatás, a tőke és a munkaerő. Az Európai Unió tagállamai megépítették ezt a hidat nemzetállamuk és a Közösség között. Ezek a hidak olyan hidak, amelyeket az államok önszántukból építettek a Közösség számára, az összetartozás jelképeként (és gyakorlataért). Egy hídon bárki jöhet, mehet, de mivel e híd az Unió hídjá, a közlekedés szabályait az Unió határozza meg. Ez így van rendjén, s ezt mindenki elfogadja. De egy hídon - a közlekedés (változó) szabályait ugyan betartva -, nemcsak mehet, hanem jöhet bárki és bármi is. Az építők ezért különös gondossággal figyelik-e hidat, hogy be tudja-e tölteni rendeltetését, elég széles-e, vagy éppen túl tágra sikerült. Az alkotmánymódosítások dilemmái, a nemzetállamok „fenntartásai” csupán arra irányulnak, hogy a korábban megharcolt, megszenvedett, kivívott szabadságukon ne essen csorba, védjék a történelmet, saját sorsukat. Védjék azt, ami alapján német a német, francia a francia, angol az angol, görög a görög, magyar a magyar stb. Mivel hídról van szó, annak két partja van. Egy föderációban (kiszáradt meder mentén) a magányos hidak, csupán a történelmet jelképezik majd. Vagy épp ellenkezőleg történik, a hidakat tökéletesítik, hogy észre se lehessen venni, valahonnan áttértünk valahová. De míg egy Európai Alkotmány preambuluma nem lehet úgy kezdeni, hogy „Mi, az Európai Nép”, sőt tovább menve az Alkotmányt nem sikerül elfogadni, addig a híd-történet folytatódik, és senkitől nem lehet elvitatni azt a fenntartást, hogy elővigyázatos legyen. Elővigyázatos a saját történelmére, a megszenvedve kiharcolt önállóságára, a polgárainak biztosított szabadság-szintre tekintettel. Mert a hídon nemcsak megy, hanem jöhet bárki és bármi is. De a híd mégiscsak összeköt.

2. Mindezt lefordítva a dolgozat tárgyára a következőket mondhatjuk: a nemzeti és európai integráció jogának kapcsolatát két nézőpontból szükséges vizsgálni, egyrészt közösségi jogi aspektusból, másrészt a közösségi jog tagállami elismerésének szempontjából.

Közösségi nézőpontból a legfontosabb elvek az Európai Bíróság gyakorlatában alakultak ki, a Közösség olyan új jogrendet hozott létre, amelynek mind a tagállamok, mind azok állampolgárai az alanyai, a rendelkezések nagyobb része közvetlen hatállyal alkalmazandó de mindenek előtt, a közösségi jog elsőbbséget élvez, a nemzeti joggal

szemben. Ebből a tagállamokra vonatkozó konzekvenciák, hogy e jogrend az alapítástól illetve a csatlakozástól a tagállamok jogrendszerébe illeszkedik, a tagállamok bíróságaira kötelező, a tagállamok a nemzeti jogalkotással nem térhetnek el a közösségi jogtól, a közösségi hűség elvét betartják. Mindezek a Közösség jogi alapjait biztosítják. A közösségi jogi intézkedések érvényességét csak a közösségi jog alapján lehet megítélni. Ez az elsőbbség a tagállam alkotmányára és alkotmányos elveire is vonatkozik.

A közösségi jog elsőbbsége tagállami szempontból nem minden esetben olyan egyértelmű, mint az Európai Bíróság által kialakított álláspont. Kiváltképp a közösségi jognak az Alkotmánnyal szemben is fennálló elsőbbsége, pontosabban annak igénye készteti a tagállamokat alkotmányos helyzetük tisztázására, olyan megoldások keresésére, amelyek a közösségi jog érvényesülését saját alkotmányukkal, alkotmányos értékeikkel összhangban biztosíthatják.

A csatlakozási klauzulák jelentik a hidat az integráció és a tagállami alkotmányos rend között, biztosítják az átruházott hatáskörök gyakorlásának ellenőrzését. A német Alkotmánybíróság „Brückenhaus-elmélete” ezt úgy fogalmazta meg, hogy a csatlakozást kihirdető törvényt egy olyan hídnak tekinti, amelynek házikójából az egyes állami szervek – különösen az alkotmánybíróság – ellenőrzik, hogy a közösségi jogi aktus az átruházott hatáskörök keretein belül marad-e.¹

E kérdéseket tárgyalja az első rész, egyfelől a közösségi jogrend elemzésével, illetve nyolc ország, valamint – másfelől a harmadik részben – Magyarország alkotmánybírósági gyakorlatának bemutatásával.

3. Az integráció egy organikus folyamat, amelynek kezdetén bizonyos kérdések későbbi fontossága nem látható előre. Maradva a képek használatánál, egy francia elemző szerint az integráció folyamata egy gótikus katedrális építéséhez hasonlítható, az építés hosszú ideig tart, az eredeti terveket sokszor félre teszik. Ha elfogy a pénz, akkor abbahagyják az építést, aztán új emberek teljesen más feltételek és körülmények között, új tervekkel – a meglévő alapokon – folytatják.

4. A dolgozat tárgyát tekintve ez a kép a hatásköri kérdésekre vonatkozatható. Szemléltetésképpen említsünk néhány példát. Az egységes belső piac megteremtése csak erőteljes jogharmonizáció útján, hatáskörök tömegének az Európai Közösséghez való

¹ Bogdandy (2003) 213; illetve BverfGe 89,155

telepítésével valósulhatott csak meg, majd amikor a „Szerződések urai”, a tagállamok a célon túli mértékűnek tartották a kompetenciák átkerülését a Közösséghez – az egyensúly visszaállításához fékként – bevezették a szubszidiaritás elvét. Ugyanakkor a szubszidiaritás tekintetében a Maastrichti Szerződéstől eltelt időt vizsgálva az állapítható meg, hogy működése nem kellően hatékony, így a Lisszaboni Szerződés az elv gyakorlati alkalmazását tovább erősíti. Másik példa: a tagállamok a Maastrichti Szerződéssel létrehozták a pillérekön nyugvó Uniót „óvatos” kompromisszumként, de mégiscsak előrelépésként a közös építkezésben, majd több mint tizenöt év után a pillér rendszer – úgy tűnik – megszüntethető lesz, s így az immár jóval nagyobb Unió hatékonyabb lehet az együttműködés területein.

ELSŐ RÉSZ

SZUPREMÁCIA: A KÖZÖSSÉGI JOG ÉS A NEMZETI JOG KAPCSOLATA, EGYÜTTMŰKÖDŐ ALKOTMÁNYOSSÁG

I. A közösségi jogrend alapvető jellemzői

Alapvetésként ki kell emelni e sui generis jogrend fontosabb sajátosságait. A közösségi jog részletes, mindenre kiterjedő elemzése helyett természetesen csak azon főbb elvek ismertetésére kerül sor, amelyek a közösségi jog egységes és teljes érvényesülését biztosítják a tagállamok nemzeti jogrendszerében.

Az Európai Unió jogrendszerének egésze az *acquis communautaire*, amelyben benne foglaltatnak mind az elsődleges, mind a másodlagos jogforrások, az Európai Unió mind a három pillére, a tagállamok és a közösségek aktusai. Összekapcsolása a kötelező és nem kötelező normáknak, aktusoknak, különféle megnyilatkozásoknak, kihangsúlyozva evvel a köztük fennálló kölcsönös összefüggést.²

Az *acquis communautaire* meghatározása már csak azért is fontos, mert átvétele és a belső jogrend hozzáigazítása – a koppenhágai kritériumok alapján – a csatlakozó országok részére a csatlakozási képesség alapvető feltétele, tagállamként pedig a tagállami jogok és kötelezettségek lehetőségét és korlátját jelenti egyben.

A közösségi jogrendet jellemző alapvető elvek igazolása elsődlegesen teleologikus, a Közösség céljainak megvalósítása tette szükségessé kiépítésüket.³ E szupranacionális jog jellegével kapcsolatban az alapszerződésekben csak utalásszerűen találhatjuk meg a legfontosabb kiindulási pontokat, amelyek a későbbiekben az Európai Bíróság joggyakorlatában fejlődtek ki.⁴ A Bíróság elemzései, értelmezései együttesen, egymással szoros összefüggésben és szerves kölcsönhatásban váltak a közösségi jog alkotmányos

² Ez a kapcsolat olyan meghatározó, hogy általában az Európai Bizottság döntései, de más közösségi szervek nem kötelező aktusai is egy majdani kötelezőnek az előzményei.

³ A közösségi célkitűzéseket és az azok megvalósítására végzett feladatokat a Római Szerződés 2, 3, 4 cikkei határozzák meg.

alapjaivá, amelyek egyben a közösségi jogrendszer többi eleme érvényességének forrását és mércéjét adják. Utalni kell arra is, hogy az EU alkotmányos alapja a tagállami jogrendszerekben, és azok találkozásában rejlik.

1. A közösségi jog autonómiája

Az első jellemző az *autonómia*, amely kifejezi a nemzetközi jog általános rendszerétől való eltérést. Eredete, egyrészt a hatáskörök átengedésének következményére, másrészt a monista-adopciós jogrendszerű országokban a nemzetközi jog érvényesülését meghatározó elvekre vezethető vissza. A közösségi jog önálló létét a közösségek saját intézményei biztosítják, illetve ezeket kiegészítve a tagállami bíróságok, amelyek eljárásuk során a közösségi jogot – mint a nemzeti jog részét – kötelesek alkalmazni.

Az Európai Bíróság a közösségi jogrendszer önállóságát már 1962-ben, a híres, *Van Gend and Loos-ügyben* megfogalmazta: „...a Közösség a nemzetközi jognak egy új rendszerét alkotja, melynek érdekében az államok korlátozták saját szuverén jogaikat, bár nem minden területen, és amelynek az alanyai nemcsak a tagállamok, hanem azok állampolgárai is.”⁵

Két évvel később a *Costa v. ENEL ügyben* elhatárolta a közösségi jogot a nemzetközi szerződésektől: „A közösleges nemzetközi egyezményekkel szemben, az EGK Szerződés létrehozta saját jogrendszerét, amely a Szerződés hatálybalépésével a tagállamok jogrendszereinek szerves részévé vált és amelyet bíróságaik kötelesek alkalmazni.”⁶

A Bíróság az előbbi tételket ismételten deklarálja az Európai Gazdasági Térségről szóló egyezményre vonatkozó véleményében: „A szerződés a tagállamok jogrendjétől független új jogrendet hozott létre.”⁷ A Bíróság egyébként ebben a véleményében a közösségi jogrend karakterisztikus jellemzőjének minősíti a közvetlen hatály és szupremácia doktrínáját.

2. A közösségi jog közvetlen hatálya és közvetett hatálya

A következő alapelv tehát, a közösségi jog *közvetlen hatálya*, azaz, hogy a közösségi szabály - a tagállami jogalkotók közbejötté nélkül – a magánszemélyek jogaira és

⁴ Pl. EKSZ 10., 220.,249., cikkei; Ismert, a közösségi jog primátusára vonatkozó bírói gyakorlat beemelése az Alkotmányszerződésbe, illetve a ratifikáció elakadása után, a Reformszerződésből való kihagyása.

⁵ Válogatott ítéletek (2001) 15.

⁶ Válogatott ítéletek (2001) 18.

⁷ 1/1991 vélemény Az Európai Közösségek és az Európai Szabadkereskedelmi Társulás közötti megállapodásról (1991) ECR I-6079.

kötelezettségeire kihatással van.⁸ A Európai Bíróság szerint: „...a Szerződés több, mint egy megállapodás, amely pusztán kölcsönös kötelezettségeket keletkeztet a szerződő államok között. ...Ezt még konkrétabban erősíti meg a szuverén jogokkal felruházott intézmények létrehozása, mely jogok gyakorlása érinti a tagállamokat is és a tagállamok állampolgárait is. ...Függetlenül a tagállamok jogalkotói hatalmától, a közösségi jog ezért nemcsak kötelezettséget ró az egyénekre, hanem célja az is hogy rájuk jogokat ruházzon, amelyek jogi örökségük részévé válnak. Ezek a jogok nemcsak ott keletkeznek, ahol ezeket a Szerződés kifejezetten biztosítja, hanem azon kötelezettségek folytán is, amelyeket a Szerződés világosan meghatározott módon egyénekre, valamint a tagállamokra és a Közösség intézményeire ró.”⁹

E jogértelmezés alapján a közvetlen hatály elve értelmében a természetes és jogi személyek nemzeti bíróságai előtt hivatkozhatnak a közösségi jogra, és kérhetik, hogy a nemzeti bíróság a közösségi jogra alapozza ítéletét. Az Európai Bíróság több esetben vizsgálta és fejlesztette a közvetlen hatály elvét. Első kiterjesztésként a szerződési rendelkezések (elsődleges jogforrások) közvetlen hatálya, másodikként a vertikális és a horizontális közvetlen hatály szétválasztása, harmadik kiterjesztésként pedig a közösségi jogalkotás (rendeletek, irányelvek) közvetlen hatálya említendő. Vertikális közvetlen hatályról akkor beszélünk, amikor egy természetes vagy jogi személy valamilyen állami aktussal szemben hivatkozik a közösségi jogra a nemzeti bíróság előtt, míg horizontális közvetlen hatályról akkor, amikor természetes és jogi személyek egymás közti jogviszonyaik tekintetében kérik, hogy a nemzeti bíróság a közösségi jogra alapozza döntését.

A közvetett hatály elve szintén az Európai Bíróság jogértelmezésén alapul, mely szerint a nemzeti bíróságok kötelesek a nemzeti jogot úgy értelmezni, hogy a közösségi irányelvben kitűzött célok megvalósuljanak. Az elv alkalmazásával lehetővé vált, hogy a nemzeti bíróság a közösségi joggal összhangban járjon el olyan esetekben is, amikor a közösségi jogra alapított alanyi jogot az egyén egyébként nem érvényesíthetné, mert az irányelvet az adott tagállamban az előírt határidőre nem ültették át.¹⁰

⁸ Az Európai Bíróság gyakorlatában lényegi különbség nélkül, szinonimaként szerepelnek a közvetlenül hatályos, a közvetlenül alkalmazható, ill. a közvetlen hatás kifejezések.

⁹ 26/62. Van Gend en Loos (1963) ECR 13

3. A közösségi jog szupremáciájának megalapozása

Végül – a dolgozat szempontjából a legfontosabb alapvető elv – a közösségi jog elsőbbsége kerül kifejtésre, annál is inkább, mert a közösségi jog és a tagállamok jogának viszonyát meghatározó *szupremácia* nélkül a közösségi jog autonómiája és a tagállami bíróságok általi alkalmazási kötelezettsége igencsak keveset érne.¹¹

A közösségi jog elsődlegességének kimunkálása és rögzítése kétoldalú folyamat volt. Az egyik oldalon az Európai Bíróság elvet kimondó és részletező gyakorlata, míg a másik oldalon a tagállami jogrendszerek részéről történő befogadás-elfogadás áll. Rendkívül szenzitív területről van szó szűk értelemben véve is, hiszen eljárási jogba, vagy alkotmányban rögzített alapvető emberi jogba való ütközés miatt fenntartásokat fogalmaztak meg egyes, meghatározó jelentőséggel bíró tagállamok. Ugyanakkor tágabb értelemben véve a közösségi jog elsőlegességének problémáját, az végső soron visszavezethető a Közösség és a tagállamok közötti hatásköri elhatárolás hiányához s ebből fakadóan ahhoz, hogy az Európai Bíróság is és egyes tagállami alkotmánybíróságok is igényt tartanak annak eldöntésére, hogy meddig tart a Közösség és hol kezdődik a tagállamok hatásköre.

Az elv meghatározó jelentőségét mi sem jelzi jobban, mint hogy az Alkotmányszerződésben – átvéve és elfogadva a Bíróság gyakorlatát – beemelésre került volna az Unió elsődleges jogába is, magában a szerződésben. Ehhez képest mindenképpen visszalépés az, hogy az Alkotmányszerződés helyébe lépő Lisszaboni Szerződésbe nem kerül be az elsőbbség explicit kimondásáról szóló cikk, hanem e helyett a Reformszerződés rendelkezéseire vonatkozó nyilatkozat emlékeztet az Európai Bíróság gyakorlatára.¹²

A tagállami joggal szemben a közösségi jog elsőlegessége elvének *tartalmi elemei* a következőkben határozhatók meg. Ha a tagállami bíróság által az alkalmazandó – tehát közvetlen hatállyal bíró – közösségi jogszabály ütközik a tagállami jogszabállyal, a bíróságnak a közösségi joggal ellentétes tagállami jogot félre kell tennie, ilyenkor nem kell kérnie és bevárnia, a nemzeti jogrend szerinti eljárást illetve az előzetes döntéshozatalt. A tagállami bíróságnak a félretételt hivatalból is meg kell tennie. Ide tartozik még továbbá az is, hogy a tagállam nem alkothat a közösségi joggal ellentétes jogot, sőt – az előfoglalás elve

¹⁰ Részletesen ld. Kende – Szűcs – Jeney (2007) 868-890.

¹¹ A dolgozatban a közösségi jog vonatkozásában a szupremácia, az elsőlegesség és az elsőbbség fogalmakat szinonimaként, azonos tartalommal használjuk, ismervé ugyan, de eltekintve a helyes fogalom használatára irányuló, a magyar szakirodalomban jelenlévő vitától. Ld. legutóbb Blutman – Chronowski (2007) 27.

¹² A nyilatkozatok általában a Szerződések egyes rendelkezéseinek értelmezésére irányulnak. Politikai súlyukat az határozza meg, hogy hány tagállam jegyzi az adott nyilatkozatot, így a nyilatkozatok lehetnek a tagállamok közös nyilatkozatai, illetve egy vagy több ország által jegyzett nyilatkozatok.

alapján – egyáltalán nem alkothat jogot a közösségi jog számára fenntartott területeken.¹³ Az elsőbbség elvét a tagállamok közigazgatási szerveinek is alkalmazniuk kell.¹⁴

Amennyiben az elsőbbség terjedelmét vizsgáljuk, akkor a Bíróság értelmezésében abszolútnak mondhatjuk, mert a közösségi jognak – némi túlzással akár a legjelentéktelenebb közösségi jognak is – elsőbbsége van a tagállamok – akár alkotmányi – rendelkezéseivel szemben. Ezt legradikálisabban az ún. Internationale Handelsgesellschaft ügyben mondta ki a Bíróság. A közösségi jog elsőbbsége kiterjed a Szerződésekre és a másodlagos közösségi jogi aktusokra, a nem alkalmazás kötelezettsége pedig a tagállamok korábbi és későbbi jogi aktusaira, a tagállamok eljárási szabályaira, jogorvoslati eszközeire is.

A közösségi jog elsőbbségével kapcsolatban ki kell emelni egyrészt, hogy az nem érvényességi, hanem alkalmazási elsőbbség, tehát nem klasszikus normahierarchiáról van szó, másrészt, hogy az elsőbbség az elsődleges jogforrásokra és másodlagos jogforrásokra is vonatkozik, minden közvetlenül hatályosuló közösségi norma esetén érvényesül.

Arra a kérdésre, hogy mi történik a kollízióban alulmaradt, félretett tagállami jogszabállyal, azt válaszolhatjuk, hogy a közösségi jog elsőbbségétől nem válik érvénytelenné, nem szűnik meg jogszabályként létezni, csak az alkalmazásától kell eltekinteni, és ezzel párhuzamosan a közösségi jogot alkalmazni az adott esetben. Előfordulhat, hogy az ütköző közösségi jog érvényét veszti, s a tagállami jog visszanyeri alkalmazhatóságát. Ezen kívül feltétlenül megemlítendő az a speciális eset, amikor az ütközés a tagállami jog és a közösségi jog között a tagállam jogharmonizációs kötelezettségének elmulasztása miatt keletkezik. Ilyenkor a tagállamnak magát az ütközést is meg kell szüntetnie.¹⁵

A szupremácia *megalapozásának* többféle elméleti megközelítése is lehet, akár a közösségi jog autonómiája, akár a tagállami alkotmányokban, az integrációban való részvételre vonatkozó felhatalmazások, akár a Közösség számára átengedett, biztosított hatáskörök alapján.¹⁶ Ugyanakkor érdemes utalni rá, hogy bár a lehetőség adott volt, az Európai Bíróság az elsőbbség doktrínájának kialakításakor nem hivatkozott tagállami alkotmányokra.

¹³ E tekintetben az elsőbbség elve a tagállami jogalkotást kötelezi. Várnay – Papp (2006) 297

¹⁴ C-224/97. Ciola kontra Land Vorarlberg (1999) ECR I-2517

¹⁵ Várnay – Papp (2006) 298

3.1. Costa v. ENEL ügy

Tekintsük tehát át az Európai Bíróságnak a közösségi jog elsődlegességének elvét kidolgozó gyakorlatát. Kiindulás a *Costa v. ENEL ügy*,¹⁷ amelyben az olasz állam a közösségi jogot (EGK Szerződés 1957) követően alkotott nemzeti szabályra (1962. december 6-i, 1643. számú törvény) hivatkozott Costa úrral szemben. A törvénnyel államosították azt az elektromos vállalatot, amelynek Costa Flaminio a részvényese volt. Az olasz állam szerint így a *lex posterior derogat priori* elv alapján a később keletkezett olasz törvény lerontja az adott közösségi szabályt. A Bíróság ezt az ítéletében elutasította és a következőképpen érvelt: „... Ellentétben a közönséges nemzetközi szerződésekkel, az EGK Szerződés saját jogrendszerrel hozott létre, amely a Szerződés hatálybalépésével a tagállamok jogrendszerének integráns részévé vált, amelyet bíróságai kötelesek alkalmazni.

Azzal, hogy korlátlan időtartamra létrehozták a Közösséget, amelynek saját intézményei, önálló jogi személyisége, nemzetközi jogképessége, és különösen olyan tényleges hatáskörei vannak, amelyek az államok szuverenitásának korlátozásából vagy az államok saját hatásköreinek – bár csak meghatározott területeken – a Közösségre történő átruházásából származnak, egy olyan *corpus iuris*-t hoztak létre, amely kötelezi mind állampolgáraikat, mind önmagukat.

Szükségszerű következményként a Közösségből, és általánosabban, a Szerződés feltételeiből és szelleméből eredeztetett rendelkezéseknek az egyes tagállamok jogszabályaiba történő integrációja lehetetlenné teszi a tagállamok számára, hogy elsőbbséget adjanak későbbi és egyoldalú intézkedéseiknek az általuk a viszonyosság alapján elfogadott jogrendszerrel szemben. Az ilyen – egyoldalú és később hozott – aktus tehát nem lehet ellentétes ezzel a jogrendszerrel. A közösségi jog kikényszeríthetősége nem változhat a később alkotott belső – tehát a tagállam által egyoldalúan létrehozott – jog függvényében tagállamról tagállamra anélkül, hogy ne kerülne veszélybe a Szerződés 5. (2) cikkében foglalt céljainak elérése és hogy ne következne be a 7. cikkben tiltott diszkrimináció. A Közösséget létrehozó Szerződés alapján vállalt kötelezettségek nem lennének feltétel nélküliek, ha azokat az aláírók későbbi törvényhozási aktusai megkérdőjelezhetnék. ...

A közösségi jog elsőbbségét megerősíti a 189. cikk, amely szerint a rendelet kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban. Ez a rendelkezés, amelyhez nem

¹⁶ Id. a dolgozat fejezetei

¹⁷ 6/64. Costa kontra ENEL (1964) ECR 585

kapcsolódik fenntartás, teljesen értelmetlen lenne, ha egy tagállam későbbi, a közösségi joggal szemben elsőbbséget élvező aktusa egyoldalúan kiolthatná annak hatásait.

A fentiekből mindaz következik, hogy a Szerződésből származó jog, lévén önálló jogforrás, speciális és eredeti jellegéből adódóan nem írható felül tagállami jogszabályi rendelkezésekkel, legyenek azok bármilyen alakban, anélkül hogy a Szerződésből származó jogot ne fosztaná meg közösségi jogi jellegétől, és hogy a Közösség jogi alapja ne kérdőjeleződne meg

Az, hogy az államok belső jogrendszerükből a közösség jogrendszerére ruházták át a Szerződés szerinti jogait és kötelezettségeiket, a tagállamok szuverén jogainak állandó korlátozását jelenti, amellyel szemben egy későbbi egyoldalú, a Közösség lényegével összhangban nem álló aktus nem maradhat fenn. ...”

Összegezve tehát a Bíróság kimondta, hogy az EGK Szerződéssel létrejövő önálló jogrendszer a tagállami jogok integráns részévé válik, ugyanakkor közösségi jogi jellegéből fakadóan elsőbbséggel bír a tagállami joggal szemben. A hangsúly – jelen esetben – a tagállamok később alkotott jogával szembeni elsőbbségen van. A Bíróság az elsődlegesség jogalapját a tagállamok hatáskörei egy részének a Közösség javára történő átruházásában jelölte meg.

3.2. Internationale Handelsgesellschaft ügy

Az *Internationale Handelsgesellschaft-ügyben*,¹⁸ a másodlagos közösségi jog (rendelet) és a tagállami alkotmány kollíziója állt fenn. A felperes, egy német import-export cég exportengedélyt szerzett húszezer tonna kukoricaliszt kivitelére. Az engedély 1967. december 31-én járt le. A közös gabonapiaci rendtartás szerint az engedély megszerzése óvadékhoz kötött, amely elvész, ha az exportra az engedélyben foglalt időn belül nem kerül sor. Mivel az export egy része nem valósult meg, így az óvadék egy részét is lefoglalták. A felperes visszakövetelte a pénzt, és megkérdőjelezte a gabonapiaci rendtartásra vonatkozó rendelet érvényességét. Az eljáró tagállami bíróság (Verwaltungsgericht) előzetes döntést kért az Európai Bíróságtól. Álláspontja szerint az óvadéki rendszer ellentétes a német alkotmányban biztosított egyes elvekkel, – a cselekvési szabadsággal, a vállalkozás szabadságával, az arányosság elvével – amelyeket a közösségi jog keretei között is védeni kell, a nemzetek feletti jog elsődlegességének meg kell hajolnia a tagállami alkotmány előtt.

¹⁸ 11/70 Internationale Handelsgesellschaft kontra Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel (1970) ECR 1125

Az Európai Bíróság radikális megállapítása szerint:

„A nemzeti jog szabályaira, vagy fogalmaira való támaszkodás a Közösség intézményei által elfogadott intézkedések érvényességének megítélésakor hátrányos hatással járna a közösségi jog egységességére és hatékonyságára. Ezen jogszabályok érvényessége csakis a közösségi jog fényében vizsgálható. Valójában a Szerződésből származó jogot, amely önálló jogforrás, jellegénél fogva nem bírálhatják fölül a nemzeti jog szabályai, akármilyen formában léteznek is azok, anélkül, hogy ne fosztaná meg közösségi jogi jellegétől és anélkül, hogy magának a Közösségnek az intézményes jogalapját ne kérdőjeleznék meg.

Ezért egy Közösségi intézkedésnek valamely tagállamon belüli érvényesülését nem érintik azok az állítások, hogy az adott intézkedés ellentétes az állam alkotmányában megfogalmazott alapjogokkal, vagy valamely alkotmányos struktúra elvével.”

Összegezve tehát a közösségi jog szupremáciája nyert megállapítást a tagállami alkotmánnyal szemben, beleértve az alapvető emberi jogokat védő alkotmányi rendelkezéseket is. A Bíróság szerint a közösségi jog egységességét és hatékonyságát meg kell őrizni, a tagállamok, alkotmányukra hivatkozva nem kerülhetik meg közösségi jogi kötelezettségeiket. Láthatjuk azt is, hogy az EB a tagállami alkotmányos rendbe való ütközés vizsgálatát sem engedi át a tagállami szerveknek.¹⁹

Az időrendiséget követve, a fenti alapvető állításokat a következő ügyekben „finomította” és tartotta folyamatosan felszínen az EB. A 7/71. számú *Bizottság v. Franciaország-ügyben*²⁰ megerősítette a tagállamoknak a Közösség javára történő szuverenitás korlátozás végleges jellegét, azt, hogy az átruházott hatáskörök egyoldalú visszavonása nem lehetséges. A Bíróság az *ERTA-esetben*,²¹ illetve a *Bizottság v. Olaszország-ügyben*,²² továbbá a *Nold KG v. Bizottság-ügyben*²³ ismételten hangsúlyozta, hogy a nemzeti jog semmilyen szabályára nem lehet hivatkozni a közösségi jog hatálytalanítása érdekében, idevonva a tagállamok által harmadik országokkal kötött nemzetközi szerződéseket is.²⁴ A nemzeti bíróság feladata a közösségi jog érvényesítése

¹⁹ Megjegyzendő, hogy az EB, mint esetjogi bíróság sajátosan vesz részt a római-germán jogrendszerekben. A jogszolgáltató funkció mellett legalább olyan jelentős a jogfejlesztő tevékenysége is, amellyel egyébként a jogcsaládhoz tartozó országokban csak az alkotmánybíróságok bírtak. Ez a jogfejlesztő szerep adja meg az *acqui* sajátosságát, tágabb összefüggésben a *common law* és a római-germán jogrendszer közeledését.

²⁰ (1971) ECR 1003

²¹ 22/70 Bizottság kontra Tanács (1971) ECR 263

²² 48/71 Bizottság kontra Olaszország (1972) ECR 527

²³ 4/73 Nold kontra Bizottság (1974) ECR 491

²⁴ Bizonyos kivételeket az EB kilencvenes évek elején hozott döntéseiben találhatunk. Pl. C-158/91. (1993) ECR-I. 1287; C-13/93. (1994) ECR-I 37;)

tekintet nélkül arra, hogy a közösségi jogba ütköző nemzeti szabály milyen helyet foglal el a belső jogforrási hierarchiában.

3.3. A Simmenthal ügy

A szupremácia doktrínájának továbbfejlesztésében kiemelkedő jelentőségű az úgynevezett második *Simmenthal-ügy*²⁵, mind elmélet, mind gyakorlati konzekvenciáit tekintve.

Az alperes Simmenthal cég marhahúst importált Franciaországból Olaszországba, s azért indított keresetet az olasz bíróság előtt, hogy fizessék vissza részére az állat-egészségügyi és közegészségügyi vizsgálatokért a határon szedett díjat, amelyet egy 1970-ben hozott olasz törvény állapított meg. Az olasz bíróság előzetes döntést kért, az EB-től, amely ítéletében a díjat a közösségi joggal ellentétesnek találta.²⁶ Az olasz adóhatóság azonban nem fogadta el ezt a döntést, s megfellebbezte a visszafizetésre vonatkozó olasz bírói végzést. A nemzeti bíróság újból az Európai Bírósághoz fordult előzetes döntésért, mivel a közösségi jog és egy utóbb meghozott nemzeti jogszabály közötti ellentétről, illetve arról van szó, hogy el kell-e tekintenie a nemzeti jortól anélkül, hogy azt megfelelő alkotmányos szerv – törvényhozás hatályon kívül helyezéssel, alkotmánybíróság az alkotmányellenesség kimondásával – hatályon kívül helyezte volna.

Ami a szupremácia elméleti – fogalmi fejlesztését, pontosabban alkalmazási körének kiterjesztését illeti az EB álláspontja a következő:

„17. A közösségi jog elsődlegességének elve szerint, egyrészt a Szerződés rendelkezései és az intézmények közvetlenül alkalmazandó jogszabályai, másrészt a tagállamok nemzeti joga között fennálló viszony olyan, hogy az közösségi rendelkezések és intézkedések hatálybalépésükkel nem csak az abban az időpontban hatályos nemzeti jog ellentétes rendelkezéseit teszik automatikusan alkalmazhatatlanná, hanem – mivel az ilyen rendelkezések és intézkedések a minden egyes tagállam területén alkalmazandó jogrend integráns részét képezik és abban elsődlegességet élveznek – kizárják az olyan új nemzeti jogszabályok alkotását is, amelyek ellentétesek lennének a közösségi rendelkezésekkel.

18. Annak elismerése, hogy azok a nemzeti jogalkotói intézkedések, amelyek jogellenesen terjeszkednek olyan területekre, amelyek a Közösség jogalkotási hatáskörébe tartoznak, vagy amelyek más módon ellentétesek a közösségi jog rendelkezéseivel, bármilyen hatályuk is van

²⁵ 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato kontra Simmenthal SpA (1978) ECR 629

²⁶ Id ún. első Simmenthal-ügy; 35/76 Simmenthal SpA. kontra Ministero delle Finanze (1976) ECR 1871

a Szerződés alapján a tagállamok által feltétel nélkül és visszavonhatatlanul elvállalt kötelezettségeknek a tagadását jelentené, és így veszélyeztetné a Közösség intézményes alapjait.”²⁷

A Bíróság egyértelműen kimondta, hogy a közösségi jog elsődlegessége szükségszerűen korlátozza a tagállami jogalkotást.²⁸ A szupremácia alkalmazási körét tekintve pedig megállapította, hogy az utóbb elfogadott nemzeti jogszabályra is vonatkozik.

A Simmenthal eset gyakorlati jelentősége pedig az, hogy meghatározta a tagállami bíróság teendőjét, arra az esetre, ha a nemzeti jog alapján hatásköre nem terjed ki a tagállami jogszabály érvényességének kétségbevonására, megsemmisítésére.

„21. Az előbbiekből következik, hogy minden nemzeti bíróság köteles a hatáskörébe tartozó ügyben a közösségi jogot teljes egészében alkalmazni és védeni azokat a jogokat, amelyeket a közösségi jog egyénekre ruház, és ennek megfelelően köteles a nemzeti jognak minden olyan rendelkezését figyelmen kívül hagyni, amely azzal ellentétes, függetlenül attól, hogy azt a közösségi szabály előtt vagy után hozták meg.

22. Ennek megfelelően, a nemzeti jogrendszer, illetve bármiféle törvényhozási, közigazgatási aktus vagy igazságszolgáltatási gyakorlat, amely sértheti a közösségi jog hatékonyságát azzal, hogy elvonja a jog alkalmazására hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróságtól a jogot, hogy annak alkalmazásának pillanatától fogva minden szükséges intézkedést tegyen a közösségi jog teljes körű érvényesülését megakadályozó nemzeti jogszabályok figyelmen kívül hagyásához, ellentétesek a közösségi jog lényegét képező követelményekkel.

24. ...az a nemzeti bíróság, amely hatáskörében eljárva köteles a közösségi jog rendelkezéseit alkalmazni, köteles e rendelkezések teljes érvényre jutását biztosítani, és ha szükséges saját kezdeményezésére visszautasítani a nemzeti jogszabályok ellentétes rendelkezéseinek alkalmazását, még akkor is, ha az ilyen nemzeti jogszabályt utóbb fogadták el. Nem szükséges, hogy a Bíróság kérje vagy megvárja, hogy törvényhozási aktussal vagy más alkotmányos eszközzel az ilyen jogszabályt előbb hatályon kívül helyezték.”²⁹

Az ítéletben tehát az EB olyan kötelezettséget teremt a tagállami bíróság részére (az ütköző tagállami jog félretételét), amely a nemzeti jogban nem volt biztosítva, azaz amelyre eredetileg nem volt hatásköre. Időlegesen sem állhat fenn olyan helyzet, hogy a nemzeti jog akadályozza a közösségi jog érvényesülését.

²⁷ Válogatott ítéletek (2001a) 66-67

²⁸ Erre épül az előfoglalás (pre-emption) is.

²⁹ Ld. 28. lábjegyzet

Az Európai Bíróság szupremáciára vonatkozó gyakorlatának áttekintése során említést érdemel a *Johnston ügy*³⁰ amelynek ítélete szerint a tagállami bíróságnak először a nemzeti jognak a közösséggel összhangban álló értelmezését kell megpróbálnia, s ha ez nem lehetséges akkor kell a közvetlen hatályú közösségi jogot – annak elsődlegessége szerint – a nemzeti jogszabállyal szemben is alkalmaznia.³¹

3.4. A Factortame ügy

A fenti ügyekben kifejtett alapok mentén az EB a *Factortame-esetben*³² erősítette meg és terjesztette ki a közösségi jog elsődlegességének elvét.

A Factortame cég és más cégek brit hajóként regisztrált halászhajókat üzemeltettek a korábbi brit hajózási törvény alapján. A cégek tulajdonosainak többsége spanyol állampolgár volt. Az új kereskedelmi hajózási törvény (Merchant Shipping Act) 1988-ban a hajók újbóli nyilvántartásba vételét rendelte el, olyan feltétellel, hogy az üzemeltető cégek tulajdonosainak hetvenöt százaléka brit állampolgár kell legyen. Így e cégek nem tudtak megfelelni az új rendelkezéseknek, bírósághoz fordultak azzal, hogy az előírás sérti a közösségi jogot, az ítélet meghozataláig pedig ideiglenes intézkedés kibocsátását kérték. A Lordok Háza szerint az ideiglenes intézkedés kibocsátására nincs lehetőség, mert a common law kizárja az ideiglenes intézkedés kibocsátását a Koronával szemben, illetve érvényesül az a vélelem, hogy amíg az ellenkezőjét nem mondják ki, a Parlament aktusát a közösségi joggal összeegyeztethetőnek kell tekinteni. A Lordok Háza, mint bíróság ugyanakkor előzetes döntésért az Európai Bírósághoz fordult.

Az EB – az esetjogára hivatkozva – megismételte a Simmenthal döntés fentebb idézett megfontolásait a közösségi jog elsődlegességéről és a nemzeti bíróságok ezzel kapcsolatos feladatairól, majd az ideiglenes intézkedéssel kapcsolatban megállapította:

„Hozzá kell tenni, hogy a közösségi jog teljes érvényesülését éppen úgy lehetetlenné tenné az is, ha a nemzeti jog valamely szabálya megakadályozhatná, hogy a közösségi jog alkalmazására felhívott bíróság ideiglenes intézkedést bocsásson ki annak, érdekében, hogy biztosíthassa a közösségi jog alapján érvényesítendő jogokra vonatkozó, későbbiekben meghozandó ítélet teljes körű hatályosulását. Ebből következik, hogy az a bíróság, amely

³⁰ 222/84. *Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*

³¹ Ebben az ítéletben az EB a szupremácia, a közvetlen hatály és a közvetett hatály egymáshoz való viszonyát valamint, a közösségi rendelkezéseken alapuló jogok megsértése esetén a nemzeti jogorvoslati lehetőségek közül a bírói út megadását elemzi.

³² C-213/89 R. kontra *Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd. And Others* (1990) ECR I-2433

ilyen körülmények között megítélné az ideiglenes intézkedést, ha nem létezne a nemzeti jog adott szabálya, köteles az ilyen szabályt figyelmen kívül hagyni.”

Tehát a jogvédelmet a tagállami bíróságnak akkor is biztosítani kell, ha annak elrendelése a nemzeti jogon alapuló hasonló esetekben kizárt, a közösségi jog szupremáciájának érvényesülése érdekében az EB olyan hatáskört biztosít a tagállami bíróságnak, amellyel az eredetileg nem rendelkezett.

4. A közösségi jog szupremáciájának kiterjesztése

A közösségi jog primátusát megalapozó, az előzőekben részletesen elemzett, az EB által kialakított elvek további tisztázását, a bírói gyakorlat általi kiterjesztését a következő szempontok szerint tárgyaljuk.³³

4.1. A közösségi jog elsődlegességének alkalmazási köre (terjedelme)

Az első szempont a közösségi jog elsődlegességének alkalmazási köre, terjedelme. Egyrészt a nemzeti jog mely szabályaira vonatkozik – közösségi joggal való ütközése esetén – a nem alkalmazás kötelezettsége, másrészt az abszolút elsőbbséggel bíró közösségi jog milyen megjelenési formái merültek föl az EB gyakorlatában. Az Internationale Handelsgesellschaft döntés szerint a közösségi jog elsődlegessége a tagállami alkotmánnyal szemben is érvényesül, a nemzeti szabály jogrendben elfoglalt helye nem releváns a közösségi jog elsődlegessége szempontjából.³⁴ Az EB gyakorlata ezt az elvet a munkavállalók szabad mozgásával pontosabban a más tagállamok állampolgárainak a közszolgálatban való alkalmazásával, az állampolgársági követelmények fenntartásával kapcsolatosan erősítette meg. A Bizottság köteleességszegési eljárást indított Luxemburg ellen, mivel az ország nem tett eleget a közösségi jog – EKSZ 48. cikk és 1612/68 EGK rendelet – szerinti kötelezettségének.³⁵ Luxemburg ugyanis általánosságban fenntartotta az állampolgárság követelményét a közszolgáltatás különböző szektoraiban akadályozva ezzel a személyek szabad mozgását a Közösségen belül. A luxemburgi alkotmány 11. cikkének (2) bekezdése

³³ Craig – de Búrca (2007) 347.

³⁴ E döntés komoly konfliktusforrást jelent(ett) az EB és egyes tagállami alkotmánybíróságok között. Mialatt az EB kerülte a közvetlen alkotmányossági vitákba való bonyolódást, soha nem mondott le arról, hogy a közösségi jog szupremáciája maradéktalan érvényesülését kifejezésre juttassa. Az újabb ítélkezési gyakorlatból ld. C-446/98 Fazenda Pública kontra Camara Municipal do Porto (2000) ECR I-11435. 36-38. megfontolások. Itt az EB a közösségi jogot a portugál alkotmánynak kedvező módon értelmezte a konfliktus elkerülése érdekében.

szerint csak luxemburgi állampolgárságú személy alkalmazható polgári és katonai köztisztviselésre, kivéve azokat az egyedi eseteket, amikor a jog ettől eltérést enged.³⁶ Luxemburg – többek között erre az alkotmányi szakaszra is utalva – arra hivatkozott, hogy a hazai jog felsőbbrendű (alkotmány) szabályának léte eleve kizárja a Bizottság állítását a kötelezettségek megsértését illetően. Az EB ítéletében visszautalt az International Handelsgesellschaft döntésre és kifejtette, hogy ha a hazai jogrend rendelkezéseinek igénybevétele korlátozná a közösségi jog rendelkezéseinek alkalmazását, akkor az gyengítené a közösségi jog egységét és hatékonyságát, következésképpen nem alkalmazható.³⁷

Ugyanakkor a közösségi jog szupremáciája nemcsak a jogrendszer csúcsán álló alkotmánnyal szemben érvényesül, hanem a csekélyebb jelentőségű, sajátos egyedi közigazgatási aktusokkal szemben is. Ahhoz, hogy az e megállapítást tartalmazó *Ciola ügyhöz*³⁸ eljussunk a Simmenthal ítélet 21. pontjából kell kiindulnunk, mely szerint a nemzeti bíróság köteles visszautasítani (félretenni) a nemzeti jog bármely, a közösségi joggal ütköző rendelkezését. Ezt az érvelést az alkalmazási kör tekintetében a Bíróság a későbbiekben úgy finomította, hogy a nemzeti jog konfliktusban álló rendelkezései lehetnek törvényhozási és közigazgatási aktusok.³⁹ A Ciola ítéletben pedig az esetjoggal megegyezően azt a következtetést vont le, hogy a nemzeti jog közigazgatási aktusai nemcsak az általános, absztrakt szabályokat foglalják magukban, hanem a specifikus, egyedi közigazgatási aktusokat is.⁴⁰ Ebben az ügyben egyébként az osztrák kormány vitatta, hogy az elsődlegesség elvét megszorítás nélkül, automatikusan kell alkalmazni specifikus egyedi közigazgatási aktusokra. Arra hivatkozott, hogy az ilyen automatikus alkalmazás mindenfajta adminisztratív aktusra aláásná a jogbiztonság és a jogszerű várományok védelmének elveit. A bíróság elvetette ezt az érvelést és újra megerősítette, hogy a nemzeti jog bármely rendelkezése, amely ütközik a közvetlenül hatályos közösségi joggal nem alkalmazható.

Így a fentieknek megfelelően megállapíthatjuk, hogy az EB által kimondott és megkövetelt primátus elvének érvényesülése független attól, hogy a nemzeti jogban alkotmányi normáról vagy kevésbé jelentős közigazgatási aktusról van-e szó.

³⁵ C-173/93 Bizottság kontra Luxemburg (1996) ECR I-3207

³⁶ Ezt az alkotmányi szabályt az 1999. április 29-i alkotmánymódosítás helyezte hatályon kívül és szabályozta újra a jelenlegi 10/A. cikkben.

³⁷ Ld. C-173/93 ügy 38. megfontolását.

³⁸ C-224/97 Erich Ciola kontra Land Vorarlberg (1999) ECR I-02517

³⁹ Ld. 158/80 Rewe kontra Hauptzollamt Kiel (1981) ECR 1805 43. megfontolás; Ugyanakkor megjegyezzük, hogy a Simmenthal döntés 21. pontja is tartalmazza már fogalomként bármiféle törvényhozási, közigazgatási aktust, a nemzeti jogrendszer bármely rendelkezését, illetve az igazságszolgáltatási gyakorlatot;

⁴⁰ Ld. 38. lábjegyzet, az ítélet 31-32. megfontolásai

A közösségi jog elsődlegességének hatályát illetően utalni kell még arra is, hogy az EB – szintén a Simmenthal döntés 21. pontjából kiindulva – megállapította, hogy az EGK – Török Társulási Megállapodás alapján létrehozott Társulási Tanács döntése a társulás fejlesztéséről, mint közösségi jogi aktus elsődlegességet élvez a tagállami szabályozással szemben.⁴¹

4.2. Kinek kell alkalmaznia a szupremácia doktrínáját?

A következő kérdéskör, amelynek vonatkozásában az esetjogot érdemes áttekinteni az, hogy kinek kell alkalmaznia a szupremácia doktrínáját. A választ szintén csak a Simmenthal ítéletből kiindulva kaphatjuk meg.⁴² A hatáskörében eljáró nemzeti bíróság köteles közvetlenül és haladéktalanul a közösségi jogot alkalmazni, teljes érvényre jutását biztosítani. A nemzeti bíróságnak nem kell sem kérnie, sem megvárnia a nemzeti jog törvényhozási vagy alkotmánybírói eljárással történő hatályon kívül helyezését. Később a Factortame ügyben a nemzeti bíróságnak az EB olyan eljárási hatáskört biztosított – ideiglenes intézkedés kibocsátása a közösségi jog hatékony érvényesülése érdekében – amivel eredetileg nem rendelkezett. Későbbi ítélezésében a Bíróság további kiterjesztéssel élt, már nemcsak minden nemzeti bíróság⁴³, hanem a közigazgatási intézmények – beleértve a decentralizált hatóságokat – is kötelesek a közösségi jog elsődlegességét alkalmazni.⁴⁴ Így a további ítélezési gyakorlat szerint például a *Larsy ügyben*⁴⁵ a belga nemzeti társadalombiztosítási intézmény (INASTI), vagy a *CIF esetben*⁴⁶ az olasz nemzeti versenyhatóság volt köteles a nemzeti jog félre tételére. Érdemes megemlíteni, hogy a *Larsy* esetben az EB a közigazgatási szerv tekintetében élt olyan eljárási kiterjesztéssel, mint amilyennel a bíróság tekintetében a *Factortame* ügyben. Az EB megállapította, hogy abban a mértékben, amennyiben a nemzeti eljárási szabályok megakadályozzák az egyén – közvetlenül hatályos közösségi jogból eredő – jogainak hatékony védelmét, az INASTI köteles a nemzeti jogot félre tenni.

⁴¹ C- 65/98 Safet Eyüp kontra Landesgeschäftsstelle (2000) ECR I-4747

⁴² ld. az ítélet 24. megfontolása

⁴³ Erre vonatkozólag ld. 48/71 Bizottság kontra Olaszország (1972) ECR 529 7. pont, illetve C-101/91 Bizottság kontra Olaszország (1993) ECR I-191 24. pont;

⁴⁴ ld. 103/88 Fratelli Costanzo kontra Coune di Milano (1989) ECR 1839 32. pont, illetve C-224/97 Erich Ciola kontra Land Vorarlberg (1999) ECR I-02517 30. pont;

⁴⁵ C-118/00 Larsy kontra INASTI (2001) ECR I-5063 52-54. pontok;

4.3. Az elsődlegességnek a nemzeti jogra gyakorolt hatása

A harmadik és egyben utolsó szempont az elsődlegességnek a nemzeti jogra gyakorolt hatása. E szempont esetjogi kifejtése előtt érdemes elméleti megközelítésben áttekinteni az elsődlegesség lehetséges következményeit. Ennek megfelelően megkülönböztetünk érvényességi (hatályossági) elsődlegességet és alkalmazási elsődlegességet. Az előbbi annyit jelent, hogy a nemzeti jog közösségi joggal való ütközése az előbbi automatikus hatályon kívül helyez(őd)ését jelentené, míg az utóbbi azt jelenti, hogy a nemzeti jog a konkrét esetben nem kerül alkalmazásra. Több szövetségi állam alkotmányában megtalálhatjuk a szövetségi és a tartományi/tagállami jog vonatkozásában az érvényességi elsőbbség elvét.⁴⁷ Az EB gyakorlata az alkalmazási elsődlegesség megoldását választotta és ilyen értelemben kollíziós normaként is felfogható. Ugyanakkor a „külső”, nemzetközi eredetű norma érvényesülésének vannak formai és tartalmi vonatkozásai.⁴⁸ Az elsőbbség formailag akkor érvényesül, ha választást igénylő normakonfliktus esetén a jogalkalmazó az elsőbbséggel rendelkező normát alkalmazza, és ugyanakkor nem alkalmazza a vele ellentétes belső jogszabályt. Az elsőbbség tartalmi érvényesülése pedig azt jelenti, hogy az elsőbbséggel bíró norma tartalma egy tárgyában érintkező belső jogszabály formai keretében érvényesül a belső jogrendszerben, anélkül, hogy ennek alkalmazását kizárná. Esetei egyrészt, ha a jogalkotás útján módosítják a „külső” normának megfelelően a belső szabályozást, másrészt, ha a jogalkalmazó a tárgyában érintkező belső jogszabály tartalmát a „külső” norma tartalmának megfelelően értelmezi. Az Európai Bíróság tehát nem követeli meg az ütköző nemzeti jog érvényességének, hatályának vesztesét, de megköveteli alkalmazásának visszautasítását. A nem alkalmazás és az érvényesség (hatály)vesztés közötti különbségtétel hangsúlyozása és tisztázása az *IN.CO.GE'90 ügyben*⁴⁹ történt meg. Az EB szerint az alkalmazási elsőbbségből nem vezethető az le, hogy a nemzeti jogi rendelkezés közösségi joggal való összeegyeztethetlensége a későbbi nemzeti jogi rendelkezést nem-létezővé nyilvánítja.

A fentiekén kívül, a nemzeti jogra gyakorolt hatáshoz tartozik még a *res iudicata* elvének érvényesülése. Ezzel kapcsolatban a Bíróság a *Kapferer ügyben*⁵⁰ kimondta, hogy az mind a közösségi, mind a nemzeti jogrendekben jelentős szerepet tölt be, ugyanis a jog, a jogviszonyok stabilitásának, illetve az igazságszolgáltatás megfelelő működésének

⁴⁶ C-198/01 CIF kontra Autorita Garante della Concorrenza del Mercato (2003) ECR I-8055

⁴⁷ pl: német alkotmány 31. cikk vagy az Egyesült Államok alkotmányának VI. cikke; Dezső – Vincze (2006) 168.

⁴⁸ Blutman – Chronowski (2007) 5.

⁴⁹ C-10-22/97 Ministero delle Finanze kontra IN.CO.GE'90 Srl (1998) ECR I-6307 21.pont

biztosításához fontos, hogy ne lehessen többé vita tárgyává tenni azokat a bírósági határozatokat, amelyek a rendelkezésre álló jogorvoslatok kimerülését követően jogerőre emelkedtek. A közösségi jog nem írja elő a nemzeti bíróságnak, hogy eltérjen a határozatokat jogerőre emelő belső eljárási szabályok alkalmazásától, még akkor sem, ha ez lehetővé tenné a szóban forgó határozat által megvalósított közösségi jogi jogsértés orvoslását. A közösségi jog közvetlen hatályából következő, a jogalanyok szerzett jogainak védelmére irányuló nemzeti eljárási szabályainak meg kell felelni az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elveinek, azaz ne legyenek kedvezőtlenebbek, mint a belső jog hasonló jogorvoslatokra vonatkozó szabályai, és ne úgy alakítsák ki őket, hogy a gyakorlatban lehetetlenné tegyék a jogok gyakorlását. Mindezekre tekintettel a Bíróság megállapította, hogy az EKSZ 10. cikkéből következő jóhiszemű együttműködés elve nem írja elő a nemzeti bíróság számára, hogy a jogerőre emelkedett bírósági határozat felülvizsgálata és hatályon kívül helyezése érdekében eltérjen a belső eljárási szabályok alkalmazásától, amikor úgy tűnik, hogy a határozat ellentétes a közösségi joggal.

5. A szupremácia és az emberi jogok összekapcsolása

A fentiekén kívül a közösségi jog szupremáciájára vonatkozó, az Európai Bíróság által kialakított gyakorlattal kapcsolatban még egy szempont feltétlenül említést érdemel. Ez a szempont pedig az, hogy az EB alapvetően a közösségi jog tagállamok jogával szembeni elsődlegességének védelméhez kapcsolódóan, annak érdekében alakította ki az emberi jogok közösségi védelmének doktrínáját. Az EB ezt úgy tette meg, hogy megőrizte a közösségi jog elsőbbségét, mint az integráció alapját, ugyanakkor biztosította az emberi jogok közösségi védelmét anélkül, hogy elismerte volna a tagállami alkotmányok közösségi joggal szembeni elsőbbségét. Ahogy majd a későbbiekben látni fogjuk, a tagállami alkotmánybíróságok a közösségi jog elsőbbségére vonatkozó fenntartásainak egyik állandó eleme az alapjogok nemzeti védelmének garantálása, megtartása.⁵¹

Röviden tekintsük át, hogy milyen alapokon, milyen körülmények között jöhetett létre az Európai Bíróság ebbéli gyakorlata. Az EKSZ nem tartalmazott közvetlenül és kifejezetten emberi jogi szabályokat, hiszen a gazdasági integráció volt a cél. A gazdasági integráció sikeressége egyre inkább magával hozta a tagállami hatáskörök közösségi intézményekre való

⁵⁰ C-234/04 Kapferer kontra Schlank and Schick (2006) ECR I-2585 21-24. pontjai

átruházását. Az EK egyre növekvő hatalmával szemben az egyén nem élvezhette emberi jogainak közösségi szintű védelmét, ráadásul a Közösségnek nem kellett jogalkotása során olyan emberi jogi korlátokat betartania, mint amilyeneket a tagállamoknak. Ebben a helyzetben a nemzeti szintű alapjogvédelem megakadályozta volna a közösségi jog szupremáciáját. Így tehát az emberi jogi szabályok hiánya élvezett szupremáciát a közösségi jogban. Emellett hivatkozási alapot nyújthatott volna a tagállami alkotmánybíróságoknak az emberi jogilag „üres” közösségi jog szupremáciája ellen az is, hogy bizonyos emberi jogok a nemzetközi *ius cogens* részét képezik, következésképp a tagállami ellenállás ezen az alapon is igazolható.⁵² Az EB tehát fő feladata – a közösségi jog helyes értelmezése és hatékonyságának fenntartása – érdekében jó érzékkel és kellő időben exponálta az emberi jogok közösségi védelmét. Sőt aktivista szerepvállalásával nemcsak a kialakult ellentmondásos helyzetet kezelte, hanem meg is haladta ezt a felfogást, mivel a nemzeti alkotmányos rendelkezések mellé emelte a tagállamokat kötelező nemzetközi emberi jogi egyezményeket is.

A Bíróság emberi jogi gyakorlata nemcsak a közösségi jog egy, az alapszerződésekből csak közvetve levezethető forrását, az úgynevezett általános jogelveket dolgozta ki, hanem a közösség szerveivel, majd később a tagállamokkal szemben hivatkozássá tette.⁵³

Ugyanakkor nem szabad megfeledkezni arról, hogy az EB nem emberi jogi bíróság, a Közösség hatékony fellépésének védelmében hajlandó eltérni az emberi jog korlátozása irányába is. Emellett azonban új megközelítésnek és fejlődésnek is tanúi lehetünk, mert a Reformszerződés hatálybalépésekor egyrészt az Alapjogi Charta jogi erőre emelkedik⁵⁴, másrészt a jogi személyiséggel bíró Unió csatlakozik az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez. A Reformszerződés leszögezi ugyan, hogy ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit, de az Unió elismeri, hogy az alapvető jogok, ahogyan azt az egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek, az uniós jogrend részét képezik, mint annak általános elvei.

⁵¹ Ld. klasszikusan a német Alkotmánybíróság Solange ítéletei, vagy az olasz Alkotmánybíróság Frontini döntése, legfrissebbként pedig a francia Alkotmányjogi Tanács 2007-560 DC számú határozata a ratifikálásra váró Lisszaboni Szerződéssel kapcsolatban.

⁵² Kardos (2003) 80

⁵³ Az alapjogvédelem fejlődését ld. részletesen: Kende – Szűcs (2007) 893-918.

6. Szupremácia a második és a harmadik pillér vonatkozásában

Az eddigi áttekintés a közösségi pillérre fókuszálva vizsgálta a közösségi jog szupremáciáját, annak érvényesítését. Ugyanakkor nem teljesen világos, és tisztázott, hogy ez a doktrína hogyan alkalmazható a második és a harmadik pillér vonatkozásában.

Vitatott, hogy a Costa kontra ENEL érvelése ugyanúgy alkalmazható-e a második és a harmadik pillér vonatkozásában illetve, hogy hasonló „erővel” kell-e biztosítani az uniós jog következetes alkalmazását, mint a közösségi pillérben tekintettel a pillérek eltérő jellegére.⁵⁵ A második és harmadik pillért az EUSZ szabályozza, amely – szemben az első pillérre vonatkozó EKSZ szabályaival – alacsonyabb szintű integráció azokon a területeken, ahol a tagállamok együttműködésről döntöttek. Az vitán felüli, hogy a primátus elve helyes és szükséges a második és harmadik pillérben is. Ugyanazon az okok, amelyek a közösségi pillér tekintetében a Costa ügyben a primátus kimondásához vezettek könnyen azonosíthatók az EU jogrendjére is. Az EU-t is hasonlóan az EK-hoz határozatlan időre alapították, saját szervekkel látták el (éppenséggel ugyanazokkal, mint az EK-t). Az Uniót is, mint az EK-t a tagállamok tényleges hatáskörökkel ruházták föl, olyan különböző ügyekben, mint a terrorizmus közös meghatározásának elfogadása, hatékony szankciók harmadik országokkal szemben, bűncselekmények áldozatainak megsegítése, békefenntartó csapatok küldése a világ különböző tájaira. Ugyanakkor a második és harmadik pillér vonatkozásában szükségszerű következmény annak vitatása, hogy a tagállamok szuverenitásukat korlátozták-e. E ponttól viszont könnyű eljutni annak bemutatásáig, hogy a tagállamok létrehoztak egy magukra kötelező jogrendet, még akkor is, ha az nem rendelkezik olyan kikényszerítő mechanizmussal, mint a közösségi pillérben.⁵⁶

Érdeemes arra is rámutatni, hogy nem szükségszerű az, hogy csak a közvetlen hatállyal bíró uniós jogi rendelkezések kaphassák meg a közösségi jogban megismert elsőbbséget. A közvetlen hatály és a primátus nem teljesen elválaszthatatlan. A Costa ítéletről kitűnik, hogy az igazi problémát az összeegyeztethetőség jelenti: amilyen mértékben az adott nemzeti intézkedés összeegyeztethetetlen a közösségi joggal az nem alkalmazható. Ha komolyan vesszük az összeegyeztethetőséget, nem szükséges vizsgálni, hogy a rendelkezés ruház-e jogokat az egyénekre. Egyetlen dolgot kell számításba venni, hogy a közösségi jog, tágabb

⁵⁴ Ennek technikai megoldása végül az lett, hogy a Szerződések nem tartalmazzák a Charta szövegét, hanem csak utalnak rá: „Az Unió elismeri ... az Alapjogi Chartában foglalt jogokat, szabadságokat és elveket, az Alapjogi Charta jogilag a Szerződésekkel azonos értékű.”

⁵⁵ Lenaerts – Corthaut (2006) 289-291

⁵⁶ ld. EKSZ 226-228. cikkek

értelemben az uniós jog kijelöl egy meghatározott eredményt, amelyet nem akadályozhatnak meg inkompatibilis nemzeti szabályok. Ez az eredmény gyakran magába foglal különböző jogosultságokat az egyének részére, de ugyanúgy magába foglalhat kormányzati kötelezettséget is olyan feltételek létrehozására, amelyek garantálják az egyéni jogosultságokat, ahogy majdnem mindig az irányelvek esetén. Amikor az elsőbbség fölmerül, az egyetlen kérdés csak az, hogy vajon a konfliktus azonosítható-e. Ha a konfliktus fennáll, általában az ütköző nemzeti jog elsőbbséget kell, hogy adjon a közösségi jognak. Ez azonban azt is jelenti, hogy a kizárás csak az ütközés mértékéig alkalmazható.

Ugyanakkor mindez megváltozik, ha maga az uniós jog teremt olyan jogokat az egyének számára, amelyek különben nem léteznek a nemzeti jogrendben. Ilyenkor lép működésbe a közvetlen hatály elve. Ekkor nem elég az, hogy megszűnjön az összeegyeztethetetlen nemzeti jog alkalmazása, mivel az uniós jogot helyezi el – mintegy a rést kitöltve – a nemzeti jogrendben. Aztán kérdést jelent, vajon a norma elég világos, pontos és feltétel nélküli-e, mert egyrészt meghatározza az igényelt előny tárgyát és a személyt, akinek az előnyt juttatja, másrészt megmutatja, hogy mikor és milyen feltételek között tekinti a jogosultságot megvalósítva a jogrendszerben, úgy, hogy a jog követelhetővé vált.

Ez a megközelítés az egyén számára biztosított jogra helyezi a hangsúlyt. Ha eljutunk azon az elvi alapon álló következtetéshez, miszerint a szupremácia érvényesül a második és harmadik pillér jogrendjét illetően is, akkor tekinthetjük úgy a közösségi jogban a szupremácia alapjait lerakó Costa ítélet analóg módon alkalmazható a másik két pillérben is.

Az okfejtés a közvetlen hatály és a szupremácia kérdéseit illetően is szembeötlő eredményre jut. Az, hogy a rendelkezés jogot biztosít-e az egyénnek és az kellően meghatározott-e, fogalmilag különbözik a szupremácia kérdésétől.⁵⁷ Ezért nincs elvben semmi különös abban, hogy egy uniós norma elsőbbséggel bír és ahhoz kapcsolódóan a nemzeti hatóságok kötelesek az ütköző nemzeti jog félre tételére, még akkor is, ha a norma nem bír közvetlen hatállyal. Továbbmenve, még az olyan norma, amely szigorúan véve nem biztosít több jogot, sem akadályozza meg abban az egyént, hogy arra hivatkozhasson azért, hogy kizárásra kerüljön az összeegyeztethetetlen nemzeti jog.⁵⁸ Az elméleti magyarázat után tekintsük át, hogyan is érvényesül mindez az Európai Bíróság – már megszokott teleologikus és aktivista – értelmezésében.

⁵⁷ Craig – de Búrca (2007) 352

⁵⁸ A közvetett (értelmezési) hatályról és annak korlátjairól ld Kende – Szücs (2007)882-890; illetve Craig – de Búrca (2007) 287-303;

E tekintetben a Pupino ügy⁵⁹ érdemel figyelmet, amely egy, a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködést szabályozó pillérben született, kerethatározat⁶⁰ értelmezéséhez kapcsolódik. A Bíróság nem nevesítette az uniós szabály elsődlegességét, de ez ugyanakkor nem jelentett hallgatólagos utalást arra, hogy a harmadik pillér keretében elfogadott rendelkezés ne bírna elsődlegességgel a nemzeti jog felett. Kimondta a kerethatározatok közvetett hatályának lehetőségét, amely a harmadik pillérben is alkalmazható ellentétben a közvetlen hatállyal.⁶¹ A Bíróság tehát, érzékelve a tagállamok részéről a harmadik pillér kormányközi jellegének hangsúlyozását, óvatosan kezelte az elsődlegesség kérdését, de határozottan kiállt a közvetett hatály elvének alkalmazása mellett a harmadik pillérben s megállapította, hogy a magánszemély jogosult a kerethatározatra hivatkozni a tagállami bíróság előtt, aki viszont köteles az irányadó nemzeti jogszabályt a kerethatározattal összhangban értelmezni.

Az ítélet részletezése előtt rá kell még mutatni arra, hogy a közösségi pillérben a közösségi jog korábban megállapított elsődlegességének következménye volt a belső jogszabályok közösségi joggal összhangban történő értelmezésének kötelezettsége, azaz a közvetett hatály elve⁶², míg a harmadik pillérben viszont a közvetett (értelmezési) hatály jelenti az alapját az elsődlegességnek, hiszen a belső jogszabályok tartalmát az uniós zsinórmérték alapján kell meghatározni.⁶³

A Pupino ügyben a Bíróság megállapította, hogy az EUSZ kerethatározatokra vonatkozó cikkének (34. cikk második bekezdés b) pont) szövegezését szorosan az EKSZ irányelvekre vonatkozó cikkének (249. cikk harmadik bekezdés) szövegezése ihlette. Az EUSZ kimondja, hogy a kerethatározatok kötelezőek a tagállamokra, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyják. A kerethatározatoknak ez az irányelvekkel azonosan megfogalmazott kötelező jellege a nemzeti hatóságok, így különösen a nemzeti bíróságok számára a nemzeti jog összhangban álló értelmezésének kötelezettségét jelenti. Az EB rámutat, hogy e következtetéssel nem ellentétes az, hogy a harmadik pillérben a hatáskörei szűkebbek, mint a közösségi pillérben, és az sem ellentétes a közvetett hatály elvével a kerethatározatoknál, hogy a harmadik pillérben nincs meg a jogorvoslati lehetőségek teljes rendszere és nincsenek meg az intézmények jogi aktusai jogszerűségének biztosítására szolgáló eljárások. Ennek alátámasztására a Bíróság egy szűk résben vetette meg a lábát, az

⁵⁹ C-105/03 Maria Pupino ellen indított büntetőeljárás (2005) ECR I-5283

⁶⁰ A büntetőeljárásban a sértett jogállásáról szóló 2001/220/IB kerethatározat

⁶¹ Az EUSZ 34. cikke kifejezetten kizárja a kerethatározatok közvetlen hatályát.

⁶² Ld 14/83 Sabine von Colson és társa kontra Land Nordrhein-Westfalen (1984) ECR 0189; és C-106/89 Marleasing SA kontra La Comercial Internacional de Alimentacion SA (1990) ECR I-4135;

Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozására hivatkozva (EUSZ 1. cikk második bekezdés) kifejti, hogy az EUSZ létrehozói a harmadik pillérben, a közösségi pillérben meglévő azonos hatású jogi eszközök igénybevételének lehetővé tételét vélték hasznosnak az Unió céljai megvalósításának hatékony elősegítése érdekében.⁶⁴

A továbbiakban a Bíróság szintén az imént említett EUSZ cikkekre hivatkozva úgy folytatja érvelését, hogy az Unió számára nehéz lenne feladatának hatékony teljesítése, ha a jóhiszemű együttműködés elve, mely többek között azt jelenti, hogy a tagállamok az Európai Unió jogából eredő kötelezettségeik teljesítésének érdekében megteszik a megfelelő intézkedéseket, nem vonatkozna a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre, mely egyébként teljes egészében a tagállamok és az intézmények közötti együttműködésen alapul. Érdeemes rámutatni arra, hogy a jóhiszemű együttműködés elvének tartalma szinte szó szerint megegyezik a közösségi pillér úgynevezett „hűségklauzulájának” megfogalmazásával, (EKSZ 10. cikk), amelyre a Bíróság korábban az elsődlegesség elvét is alapozta az első pillérben.

A jóhiszemű együttműködés elvéből pedig levonta az összhangban álló értelmezés kötelezettségét a harmadik pillérben elfogadott kerethatározatok tekintetében majd utalt az értelmezés korlátjaira – a jogbiztonság elvére és a visszaható hatály tilalmára – valamint arra, hogy az összhangban álló értelmezés elve nem szolgálhat a nemzeti jog *contra legem* értelmezésének alapjául.

Az ítélettel kapcsolatban rövid összegzésként megállapíthatjuk, hogy az Európai Bíróság szándékában állt a konstruktív együttműködés keretében a közösségi pilléres elveket alkalmazni a harmadik pillérben is.

7. Az elsődlegesség kérdése az Alkotmányszerződésben illetve a Reformszerződésben

Ha a közösségi/uniós jog elsődlegességének elvét tárgyaljuk a fejezetcímnek megfelelően, furcsa mód a jelenlegi kiindulási helyzet és a jövőbeni szabályozási helyzet közel azonos képet mutat, jelesül az elv nem szerepel az elsődleges közösségi jogban, azaz a Szerződésekben. De kövessük nyomon a fejlődés útját, mert az Alkotmányszerződés meghiúsult szabályozása és a Reformszerződés kompromisszuma mindenképpen figyelmet érdemel.

⁶³ Blutman – Chronowski (2007) 14.

⁶⁴ Ld. Az ítélet 33-36. megfontolásait.

Közismert tehát, hogy jelenleg a Szerződésekben nem lelhető fel a szupremácia elve, a tételt – amint azt az eddigiekben hosszasan részleteztük – az Európai Bíróság jogértelmezési tevékenysége alakította ki, tisztázta a közösségi jog és a nemzeti jog egymáshoz való viszonyát s egyértelművé tette a közösségi jog primátusát. Ezt, a szilárd bírói gyakorlat alapján érvényesülő elvet, emelte volna be az Alkotmányszerződés az Unió elsődleges jogába.

Az Alkotmányszerződés I-6. cikkének megfogalmazása szerint: „Az Alkotmány, valamint az Unió intézményei által a rájuk ruházott hatáskörök gyakorlása körében alkotott jog a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élvez.” E szabályozás egyértelműbb helyzetet teremtett volna a jelenleginél, hiszen a szupremácia elvének a tagállamok, mint „alkotmányozó hatalmak” általi rögzítése az Unió elsődleges jogában, valószínűleg erősítette volna az elv teljes körű érvényesíthetőségét, de tökéletes megoldást ez sem jelentett volna, tekintettel a kérdés bidimenzionális jellegére. Hiába mondja ugyanis ki az Európai Bíróság ítéleteiben a közösségi jog elsőbbségét mindenfajta nemzeti joggal szemben, az egyes tagállamok elutasítják a Bíróság abszolút monista álláspontját, és annak ítéleteit pluralista alapállásból értelmezve, fenntartják bizonyos alkotmányos alapokon az uniós jog érvényesíthetősége vizsgálatának jogát. Mint tudjuk az Alkotmányszerződés ratifikációja elakadt, s az új szerződéses keret a reformszerződés lett.

A 2007 júniusi Európai Tanács ülésen, a reformszerződés kidolgozásának mandátumáról szóló döntéskor az állam- és kormányfők úgy határoztak, hogy nem kerül be a Szerződésekbe az elsőbbség explicit kimondása. Helyette a Reformszerződéshez csatolt 17. számú nyilatkozat került elfogadásra az alábbi tartalommal: „A konferencia emlékeztet arra, hogy az EU Bírósága szilárd ítélkezési gyakorlatának megfelelően a Szerződések és a Szerződések alapján az Unió által elfogadott jogi aktusok az említett ítélkezési gyakorlat által megállapított feltételek mellett a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élveznek” Egyértelmű visszalépés ez az Alkotmányszerződéshez képest, s érdekes megoldása a szupremáciával kapcsolatos egyes tagállami fenntartásoknak. A nyilatkozat a Szerződések részét nem képezi, következésképp kötelező jogi erővel sem bír. Az érdekes megoldás további eleme az, hogy a nyilatkozat tartalmazza a Tanács Jogi Szolgálatának 2007. június 22-i véleményét, mely szerint: „A Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy a közösségi jog elsőbbsége a közösségi jog egyik alapelve. A Bíróság szerint ez az elv az Európai Közösség sajátos természetéből fakad. E megszilárdult ítélkezési gyakorlat első ítélete (a 6/64. sz. Costa kontra ENEL ügyben hozott 1964. július 15-i ítélet) meghozatalának idején a Szerződésben nem volt említés az elsőbbségre vonatkozóan. Ma ugyanez a helyzet. Az a tény,

hogy az elsőbbség elvét a jövőbeli szerződés sem fogja tartalmazni, semmiképpen sem változtat az elv meglétén és a Bíróság meglévő ítélkezési gyakorlatán.”

* * *

Összefoglalva e fejezetben áttekintést adtunk a közösségi jog jellemzőiről, részletesen elemeztük a közösségi jog elsőbbségének elvét, bemutatva az Európai Bíróság gyakorlatát. Alapvetően időrendi sorrendet követve részleteztük a szupremáciát megalapozó döntéseket, majd az időrend mellé új szempontokat is bevezetve tekintettük át az Európai Bíróság gyakorlatát egészen napjainkig. Legújabb fejleményként kitértünk az elsőbbség kiterjesztésére a második és harmadik pillér vonatkozásában bemutatva ennek nemcsak az esetjogban meglévő gyakorlatát, hanem elméleti megközelítését is. S végül, utalva a jövőre, részletezésre került a Lisszaboni Szerződés megoldása e kérdést illetően.

Mindezek után láthatjuk, hogy az Európai Bíróság részletesen kidolgozta, a közösségi jog jellemzőit annak hatékony érvényesülése érdekében, s az is kitűnik, hogy föl sem merül: a nemzeti alkotmányos rend alkotja a közösségi jogrend hatékony és egységes érvényesülésének másik dimenzióját. Vizsgáljuk meg tehát a szupremáciát a tagállamok szemszögéből, amelyek jogrendjében meglehetősen nagy revolúciót hozott az Európai Bíróság álláspontjának elfogadása.⁶⁵

⁶⁵ A szupremácia doktrínájának szükségszerű bidimenzióális megközelítéséről ld.:J. Weiler: The Community System: the Dual Character of Supranationalism (1981) Yearbook of European Law

II. Alkotmányossági viták – az Európai Bíróság és a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlata

1. Elméleti alapok

Ahhoz, hogy az elméleti alapok bemutatása után a közösségi jog és a nemzeti alkotmánybíráskodás viszonyát megismerhessük, figyelemmel kell lenni arra – már a közösségi jog jellemzőinél is említett – elvi megállapításra, mely szerint a jogelvek kialakulása és érvényesülése szükségképpen két dimenzióban zajló folyamat. A doktrínák kidolgozását, a kritériumok megállapítását az Európai Bíróság végezte, elfogadása, elfogadtatása azonban a tagállamok alkotmányos berendezkedésébe való beépüléstől és az alkotmánybíróságok általi megerősítésétől függ.⁶⁶

Az ütközések jellemző két területe egyrészt a szuverenitás- illetve hatáskör-átruházás, ideértve a Közösség ultra vires aktusainak érvényességét is, másrészt az emberi jogok védelme. Avagy kérdésként megfogalmazva, a tagállami bíróságnak mi jelenti a közösségi szabályok érvényesülésének alapját?

Az autonóm közösségi jogrend tagállami jogba való integráltsága és közvetlen alkalmazandósága (autonomista elméleti megközelítés) vagy pedig a tagállami alkotmányokban található felhatalmazások, a „nemzetközi jog” belső joggá válását meghatározó alkotmányos szakaszok (alkotmányos felhatalmazásokból kiinduló elméleti megközelítés). Az autonomista felfogás szerint az alkotmányos felhatalmazások csak a közösség létrehozásához voltak szükségesek, ezután a közösségi jog önállóvá vált, maga határozza meg a tagállami joghoz való viszonyát. Az alkotmányos felhatalmazásokból kiinduló felfogás szerint a közösségi jog elsőbbsége a Közösség létrehozására adott felhatalmazáson alapszik, amely azt a kötelezettséget is magában foglalja, hogy a nemzeti jogrendnek meg kell felelnie a közösségi jogrendnek. A két felfogás közti különbség az elsőbbség terjedelmében illetve a Közösség hatásköreinek korlátjában ragadható meg. Az autonomista megközelítés szerint a közösségi jog maga állapítja meg a Közösség hatáskörének terjedelmét, esetleges hatáskör túllépéseit, így az erről való ítékezés az Európai Bíróság feladata. Az alkotmányos felhatalmazások elmélete szerint, viszont éppen ezek a

⁶⁶ Ficsor (1997) I.rész 469.

felhatalmazások adják a hatásköri korlátot, így a közösségi jog terjedelmének meghatározásában a tagállam alkotmánybíróságának van joga dönteni.

Az Európai Bíróságnak a közösségi jog szupremáciájára vonatkozó gyakorlata a közösségi jog e jellemzőjének ismertetésénél már bemutatásra került, ebben a fejezetben a nemzeti – alkotmányértelmezésre hivatott – bírói fórumok gyakorlatát tekintem át.

A közösségi jog – az EB gyakorlata által kialakított – sajátos alkotmányos keretei kiépülésének, a közösségi szinten zajló „constitutionalisation” minden fontosabb fejleménye – következményében vagy eredőjében – a tagállamok bíróságainak és alkotmánybíróságainak ítélkezési gyakorlatához, látásmódjához kapcsolható.⁶⁷ Ezek alapjai, hagyományai – így például a belső jog és a nemzetközi szerződés viszonya, a nemzetközi szerződés belső jogba való átültetésének eljárása.⁶⁸ A hatalommegosztás értelmezése – igencsak eltérnek az egyes tagállamokban. A tagállami felsőbb bíróságok ún. alkotmányos fenntartásokkal korlátot szabtak a szupremácia érvényesülésének. Ugyanakkor kétségtelen, hogy az EU intézményei fejlődésének is van egy „önvégrehajtó” szerepe.

A tagállami alkotmányok felhatalmazó rendelkezéseinek kettős funkciója van, egyrészt kifelé az Unió irányába, másrészt befelé a tagállami alkotmányos rendszer irányába.

Kifelé az európa klauzulák jelentik a kapcsolódást a tagállami alkotmányos berendezkedéshez, lehetővé teszik a nemzeti alkotmányos hatáskörök átruházását, illetve az átruházott kompetenciák gyakorlásának kontrollját. A nemzeti alkotmányjog dönti el, hogy a tagállam milyen módon és mértékben ruházza át a hatalmat az Unióra, és hogyan ellenőrzi azt. A nemzeti jogrendszer az alkotmányi felhatalmazással engedi be az Unió jogát, s így a tagállamok jogállami értékei az Unió értékeivel gazdagodnak.

A tagállami klauzulák befelé a hatalomgyakorlás speciális formájának meghatározását jelentik, a hagyományos nemzeti relációban működő (képviseleti, közvetlen) formákon kívül rendelkeznek tehát a sajátos úton való hatalomgyakorlásról is (integrációs szerveken keresztül, nemzetek feletti módon).⁶⁹

⁶⁷ Berke (1996) 16.

⁶⁸ Dualista – monista koncepció

⁶⁹ Chronowski (2005) 89

2. Németország

Németország gyakorlatában - a közösségi jog alapjaira vonatkozóan - az elfogadó álláspont tekinthető uralkodónak az ismert fenntartásokkal. A német Alkotmánybíróság már a hatvanas évek második felében megfogalmazta, hogy a közösség egyedi jogszabálya nem lehet tárgya az alkotmánybírósági felülvizsgálatnak, mivel az, az átruházott szuverenitást gyakorló Közösség aktusa, nem pedig német jogszabály.⁷⁰ Az átruházott szuverenitás alapján autonóm és a tagállamtól független új autoritás – jogi aktusai sui generis jogi aktusok – mivel megalkotásuk a közhatalmat gyakorló nemzeti intézményeken kívül történik. Tehát a német Alkotmány (Grundgesetz) szerinti alkotmányossági felülvizsgálat a konkrét közösségi jogszabályra nem terjeszthető ki.

Itt érdemes megállni, és egy rövid pillantást vetni a Grundgesetz akkori – az integrációt lehetővé tevő – 24. cikkére. Ennek értelmében a szövetség, törvényhozási aktussal átruházhat szuverén hatalmat kormányközi nemzetközi intézményekre. A nemzetközi szerződés parlamenti jóváhagyása egyrészt véglegesen jóváhagyja a megkötést, másrészt transzformálja azt a belső jog olyan forrásává, amely az állam szerveit és a magánjogi alanyokat jogosítja és kötelezi.

Pár évvel később az ún. Lütticke-ügyben⁷¹ az alkotmánybíróság kimondta a közösségi jog közvetlen érvényesülését a tagállami jogalkalmazásban, de ezt alapvetően nem a közösségi jog autonómiájából, hanem a német alkotmányból kiindulva tette meg. A Bundesverfassungsgericht szerint az alaptörvény 24. cikkének helyes értelmezése nemcsak azt jelenti, hogy a szuverenitási jogok átruházása megengedett egy államközi szervezetre, hanem azt is, hogy a Közösség szerveinek jogi aktusait a korábban kizárólagosan szuverén állam el kell, hogy ismerje.

A német gyakorlatot a konformitáson kívül még egy másik fontos jellemző is determinálja. Ez, az alapvető alkotmányos értékek érvényesülési igénye, az emberi jogok védelme. Az alapkérdés az, hogy a hatáskörök átruházása megengedi-e az eltérést a tagállami alkotmányban garantált alapvető jogoktól, alkotmányos elvektől.

⁷⁰ Az 1967 október 18-án hozott döntésében a Bundesverfassungsgericht (BverfG) a német alkotmány integrációt lehetővé tevő 24.cikk terjedelmét és a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatára vonatkozó 100. cikket értelmezte.

⁷¹ Ebben az ügyben a német jogalany a törvényes bírójától való megfosztását sérelmezte, mert a német bíróság nem fordult az EB-hez, az ügyben 1971 június 9-én született döntés. BverfGE 31, 173.

E téren a német Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság közti ellentétek a már említett Internationale Handelsgesellschaft-ügy kapcsán jelentek meg. Az alapügyben – ahogy az már bemutatásra került – az EB meglehetősen radikális módon hangsúlyozta közösségi jog szupremáciáját.

„...egy közösségi intézkedésnek az érvényességét, vagy valamely tagállamon belüli érvényesülését nem érintik azok az állítások, hogy az adott intézkedés ellentétes az állam alkotmányában megfogalmazott alapjogokkal, vagy valamely alkotmányos struktúra elvével.”⁷² Deklarálta továbbá az ítélet, hogy: „A Bíróság által védett jog általános elveinek szerves része az alapjogok tiszteletben tartása. Az ilyen jogok védelmét, amit egyébként a tagállamok közös alkotmányos hagyományai ihlettek, a Közösség struktúrájának és céljainak keretein belül is biztosítani kell.” Mindebből tehát az következik, hogy a közösség szerveinek jogszabályai a közösségi jogban meglévő alapvető jogok mentén vizsgálhatók, mely jogok védelmét csakis a Közösség Bírósága biztosítja.

A Frankfurti Közigazgatási Bíróság nem követte az Európai Bíróság előzetes döntésében foglaltakat, az óvadéki rendszert a német alkotmánnyal ellentétesnek nyilvánította és az alkotmánybíróságtól felülvizsgálatot kért.

Beadványa szerint: „... azokkal ért egyet, akik úgy gondolják, hogy a közösségi jogot alá kell vetni az Alkotmány alapelvei érvényesülése vizsgálatának, hiszen az a nézet, miszerint a közösségi jog elsőbbséget élvez, nem rendelkezik jogi alappal. A 24. szakaszban foglalt integrációs rendelkezés felhatalmazza a szövetségi törvényhozást, hogy egyes területeken jogalkotási monopóliumát nemzetközi szervezetekre ruházza. A közösségi szervek ezzel jogot szereztek arra, hogy közvetlenül alkalmazható jogot alkossanak az Alkotmány területi hatályán belül, anélkül, hogy bármilyen további aktusra kerülne sor. Mindazonáltal, mivel a 24. szakasz nem jelent alkotmánymódosítást, a szövetségi törvényhozás az EGK Szerződés ratifikálásakor nem tagadhatta meg az Alkotmányban foglalt elemi alapvető jogok kötelező alkalmazását. ...

Mindazonáltal, amennyiben a közösségi jog bármely eltérő alkotmányos rendelkezéssel szemben elsőbbséget élvezne, továbbá ha az egész európai jogrendszer fel volna mentve az Alkotmány 19 (2) és 79 (3) szakaszaiban foglalt követelmények alól, alkotmányos és jogi vákuum keletkezne. ... azzal járna, hogy elesne az európai jog legmagasabb szintű kontrollja,

⁷² Válogatott ítéletek ... (2001a) 236.

miközben az ugyanilyen jogi garanciák nélküli európai jog egyre újabb területeket hódít meg.”⁷³

A fentiekből kitűnik, hogy a közigazgatási bíróság alkotmányossági aggálya kétirányú volt. Egyrészt az átruházott hatáskörökre vonatkozott, azaz – álláspontja szerint – a 24. cikk a Szövetségi Parlamentet csak arra hatalmazta fel, hogy a Közösség számára jogalkotó hatásköröket engedjen át abban a lehetséges terjedelemben, amelyben a német jogalkotónak a Grundgesetz hatásköröket adott, és azon korlátozások mellett, amelyek az alkotmányos rendelkezésekből adódnak. Másrészt pedig kérdéses, hogy a hatáskörrel bíró közösségi szerv jogalkotása során „figyelmelen kívül hagyhatja” azokat az alkotmányossági követelményeket, amelyeknek a nemzeti jogalkotás és alkotmánybíráskodás köteles megfelelni.

A Szövetségi Alkotmánybíróság az ügyben 1974-ben hozta meg – a közösségi jog elsőbbségével szemben fontos alkotmányos fenntartásokat megfogalmazó – határozatát, amely a jogirodalomban Solange I néven ismert.

„A Bíróság ...elfogadja azt az álláspontot, miszerint a közösségi jog sem a tagállami, sem a nemzetközi jognak nem alkotórésze, hanem önálló jogrendszert alkot ... Ami magát a Közösséget illeti, az nem állam, hanem egy sui generis közösség, amely fokozatosan integrálódik. ...

Kétségtelen, hogy a Közösség szervei alkothatnak olyan jogot, amelyet a német alkotmányos szervek nem alkothatnak, s ez a jog érvényes és közvetlenül alkalmazható lesz a Német Szövetségi Köztársaságban. Ezzel szemben az Alkotmány 24. szakasza korlátozza ezt a lehetőséget, amennyiben semmissé teszi a Szerződés minden olyan módosítását, amely lerontaná a Német Szövetségi Köztársaság érvényben lévő alkotmányos struktúrájának lényegét. ...

Az Alkotmánynak az alapvető jogokat tartalmazó része a Német Szövetségi Köztársaság érvényes Alkotmánya elidegeníthetetlen, alapvető tartozéka. A 24. szakasz nem feltétel nélkül enged kivételt ezek alól. Ebből a szempontból alapvető fontosságú az európai integráció jelenlegi állapota.

A Közösségnek jelenleg nincs közvetlenül választott, demokratikusan legitimált parlamentje, amelynek törvényalkotó joga lenne és amelynek a közösségi jogalkotó szervek politikai felelősséggel tartoznának. Nem rendelkezik továbbá az alapvető jogok kodifikált katalógusával, amelynek lényege olyan megbízhatóan és egyértelműen rögzítve lenne, mint az Alkotmányban.

⁷³ A német Alkotmány 79 (3) cikk biztosítja az alaptörvénybe foglalt alapvető jogok integritását és megváltoztathatatlanágát.

Átmenetileg tehát előfordulhat, hogy a közösségi jog és az Alkotmányban rögzített alapvető jogok garanciái összeütközésbe kerülnek és felmerül a kérdés, melyik jogrendszernek van elsőbbsége, azaz melyik zárja ki a másikat. Ebben a normaütközésben az Alkotmányban rögzített alapjogok garanciái élveznek elsőbbséget mindaddig, amíg a Közösség megfelelő hatáskörrel bíró szervei a Szerződésben rögzített módon nem szüntetik meg a normák ütközését.”⁷⁴

Az idézett tételéből az következik, hogy a közösségi jog elsőbbségét a német alaptörvényben megfogalmazott alapvető jogok korlátozzák, mindaddig, amíg (SOLANGE) a közösségi jog nem tartalmaz egy olyan – demokratikus döntéshozatal során elfogadott – alapjogi katalógust, amely, megfelelő a Grundgesetz alapjogi katalógusának. A közösségi jog elsőbbsége nem jelenti a tagállam alkotmánya feletti állását is, mind tartalmában, mind működésében összhangban kell állnia a német alkotmány elveivel, struktúrájával.

Az Alaptörvény 24. cikke kinyitotta ugyan a nemzeti jogrendszert az alkotmányos korlátok keretén belül feladva a szuverén állam kizárólagos igényét a jogalkotásra és teret adva a más forrásból eredő jog közvetlen tagállambeli alkalmazásának, de nem nyitotta meg annak a lehetőségét, hogy az Alkotmány koncepciója a közösségi jogalkotás által módosítható legyen. Az ítélet szerint az Európai Bíróság nem hozhat kötelező érvényű döntést arról, hogy a közösségi jog valamely szabálya összeegyeztethető-e a német alkotmánnyal. Szét kell választani – az egymástól független, de egymás mellett létező két jogrendszer alapján – a tagállami alkotmánybíróság és luxemburgi Bíróság hatáskörét. Mindezekből a közösségi jog alkalmazására vonatkozóan az következik, hogy a német bíróságok – az Európai Bíróság előzetes döntésének kikérése után – normakontroll iránti indítványt nyújthatnak be a Szövetségi Alkotmánybírósághoz, amennyiben az adott ügyre vonatkozó közösségi jogszabály – ahogy azt az Európai Bíróság értelmezte – nem alkalmazható, tekintettel arra, hogy az Alkotmányban biztosított alapjogba ütközik.

Összegezve tehát az Alkotmánybíróság hatásköre az alapjogok sérelme körében a közösségi jogszabályok vizsgálata, mert így tudja csak megakadályozni az alkotmányos követelmények sérelmét a közösségi jog tagállamon belüli alkalmazása és közvetlen hatálya miatt, így biztosítható csak a Grundgesetz-ben meghatározott védelmi szint. Az ítélet tehát kétségtelenül csorbát ejtett a közösségi jog egységes és hatékony alkalmazásán, amely fölött az Európai Bíróság oly éberrel őrködött. Észlelve a veszélyt – amit a közösségi jog szupremáciájának korlátozó megközelítése, az egységes és hatékony alkalmazás

⁷⁴ BverfGE 37, 271.

követelményének sérelme jelent – mind a Közösség Bíróságának, mind a német Alkotmánybíróság gyakorlatában, szoros összefüggésben és kölcsönhatásban, mintegy párbeszédként, jelentős változásokat indukált. Jutta Limbach, a német Alkotmánybíróság akkori elnöke szerint a német gyakorlatnak azért kellett lépnie az emberi jogok védelmében, mert az EK jogában hiányzott a védett emberi jogok listája, a Közösség nem védte az emberi jogokat a német rendszerhez hasonlítható módon.⁷⁵

Ezzel párhuzamosan az Európai Bíróság gyakorlatában, a német Alkotmánybíróság SOLANGE I döntésével szinte egyidőben született, Nold-ítéletben – túlmutatva az Internationale Handelsgesellschaft-ügyben deklarált elven, mely szerint az alapvető jogok tiszteletben tartását kötelezően figyelembevéve a tagállamok közös alkotmányos hagyományait a Bíróság biztosítja – kimondta továbbá, hogy: „... az emberi jogok védelmére irányuló nemzetközi szerződések, amelyekben a tagállamok együttműködnek, vagy amelyeknek aláírói, adhatnak iránymutatást, amelyet követni kell a közösségi jog keretei között is.”⁷⁶ Így tehát a Bíróság fenn tudta tartani a közösségi jog nemzeti jogokkal szembeni elsőbbségét, mivel a közösségi alapjogvédelem során a tagállamok alkotmányos hagyományait és a releváns nemzetközi egyezményeket forrásnak tekintette. Részletezés nélkül, emlékeztetünk arra, hogy az Európai Bíróság először a Közösség hatáskörének korlátjaként, azaz a közösségi aktusokkal szemben alakította ki az emberi jogok védelmét, majd a későbbiekben a Közösség által védett alapjogok tagállamokkal szembeni kikényszerítése, a közösségi jog hatályának kiterjesztése vált hangsúlyossá.

Az együttműködő alkotmányosság alapján a német Alkotmánybíróság – a fentiek hatására – 1986-ban a Wunsche Handelsgesellschaft-ügyben (más néven SOLANGE II ítéletében) átértékelte korábbi álláspontját. Az EB gyakorlata mellett meg kell még említeni, hogy a tagállamok részesei az Emberi Jogok Európai Egyezményének, hogy 1979-től közvetlen választás alapján áll fel az Európai Parlament, illetve, hogy a Közösség szervei különböző, magasszintű politikai deklarációkat adtak ki az emberi jogok védelmével kapcsolatban.⁷⁷

„Ezen fejlemények fényében, mindaddig amíg az Európai Közösségek és különösen az Európai Bíróság esetjoga általában olyan hatékony védelemben részesíti az alapvető jogokat a

⁷⁵ Limbach (2000) 14

⁷⁶ Válogatott ítéletek ... (2001a) 249.; EB által hivatkozott egyezmények: Emberi Jogok Európai Egyezménye, annak jegyzőkönyvei, Európai Szociális Charta, Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya

⁷⁷ Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság Közös Nyilatkozata 1977; Az Európai Tanács 1978. Áprilisi, kopenhágai nyilatkozata a demokráciáról; Az Európai parlament, a Tanács 1986 júniusi nyilatkozata a rasszizmus és a xenofóbia ellen; A külügyminiszterek 1986. júliusi közleménye az emberi jogokról; Európai Egységes Okmány preambuluma 1986;

Közösség szuverén hatáskörrel rendelkező szerveivel szemben is, amely alapvetően megfelel az Alkotmány által feltétlenül megkövetelteknek és amennyiben általában garantálják az alapvető jogok lényegi tartalmát, a Szövetségi Alkotmánybíróság nem gyakorolja hatáskörét a tekintetben, hogy a másodlagos közösségi jog alkalmazhatóságáról határozzon, valahányszor azt valamely a Német Szövetségi Köztársaság joghatósága alá tartozó bíróság vagy hatóság intézkedésének jogi alapjául hivatkozza.”⁷⁸

A közösségi alapjogvédelem tehát olyan rendszerré fejlődött, - az alapok, a tartalom és az alkalmazási kör tekintetében – amely lényegileg azonos védelmi szintet biztosít a német alaptörvénnyel. Addig, amíg a Közösség és annak Bírósága, egyrészt oltalmazza az alapvető jogok lényegi tartalmát, másrészt biztosítja azok hatékony védelmét a Közösség által gyakorolt hatáskörökkel szemben, az Alkotmánybíróság lemond azon joga gyakorlásáról, amely alapján a másodlagos közösségi jog németországi alkalmazhatóságáról ítélezhetett, nem vizsgálja a közösségi jogalkotást az emberi jogok nemzeti standardja mentén. Ugyanakkor a határozat nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság feladta volna közösségi jognak a német alaptörvény szabályai alapján történő felülvizsgálatának igényét.

Visszakanyarodva a szuverenitás-transzfer terjedelméhez, a hatáskörmegosztás és -gyakorlás kérdésköréhez az Európai Unióról szóló Szerződés alkotmányosságáról hozott ítéletet, az 1993 őszén született ún. Maastrich-döntést szükséges kiemelni,⁷⁹ amelyben a német alkotmánybírósági gyakorlat általános jellemzőjeként meghatározott konformitás megtörik, jellemzően az alkotmányos felhatalmazásokból kiinduló elméleti megközelítés alapján.

Az ítéletben az Alkotmánybíróság részletesen kifejti a német alaptörvény alapján a demokrácia elvének követelményeit.⁸⁰ Dönt az EU Szerződés alkotmányosságáról, meghatározza a közösségi jog elsőbbségének terjedelmét, a közösségi és uniós hatáskörök korlátozott természetét, míg az alapvető jogok védelmével kapcsolatban megerősíti ugyan a Solange II. határozatát, de egyben ismét figyelmeztet arra, hogy az emberi jogok védelme Németországban nem csak a német állami szervekkel szemben érvényesül.

A demokrácia elvének egyik lényegi eleme, hogy kötelezően érvényesülnie kell egy kellően hatásos és valódi demokratikus legitimációnak,⁸¹ még akkor is, ha ebben a néptől eredő legitimációban az Unióra átruházott hatáskörök miatt szükségképpen veszteség

⁷⁸ BVerfGE 73, 339.

⁷⁹ BVerfGE 89, 155. A több mint nyolcvan oldalas ítélet annyira nagyhatású volt, hogy maga a Közösség fordította le minden hivatalos nyelvre.

⁸⁰ Grundgesetz ún. örökkévalósági klauzulája /79(3) cikkely/ valamint a 20(1) és(2)cikkely;

következik be. A követelmény az, hogy a nemzeti parlamentek alapvetően fontos hatásköröket, funkciókat megtartsanak, a közösségi hatáskörök kiterjesztési lehetősége korlátozott maradjon.⁸² Az állam szuverén hatásköreinek alkotmányellenes feladását a következőképpen emeli ki a határozat:

„48. Az Alkotmány 38. szakaszának megsértése volna, ha egy törvény, amely kinyitja a német jogrendszert az Európai Közösségek (szupranacionális) joga közvetlen érvényessége és közvetlen alkalmazhatósága számára, nem határozná meg kellő pontossággal az integráció szándékolt programját.

Ha nem világos, hogy a német törvényhozás milyen mértékben járult hozzá a szuverenitás átruházásához, az Európai Közösség számára lehetőség nyílik arra, hogy olyan feladatokat és hatásköröket is magának tulajdonítson, amelyek nincsenek rögzítve. Ez viszont egyenlő lenne egy általános hatáskörfeladással, amivel szemben az Alkotmány 38. szakasza nyújt védelmet.”⁸³

A szuverenitás gyakorlásának átengedése – jelenleg – a Grundgesetz 23. cikkelyébe foglalt integrációs klauzulán alapul⁸⁴, ez adja meg a felhatalmazást a Közösséget ill. az Uniót létrehozó szerződések megkötésére, amely azonban nem jelenthet általános felhatalmazottságot, terjedelmében és fokozataiban egyértelmű kell hogy legyen. E megállapításokat, továbbá az ennek a megsértéséből adódó következményeket a döntés így foglalja össze:

„49. ... a német tagság és a hozzá kapcsolódó jogok és kötelezettségek a Szerződésben rögzítettek, oly módon hogy az a jogalkotás számára előreláthatóságot biztosítson, s a csatlakozási szerződésben is kellő pontossággal törvénybe vannak iktatva.

Amennyiben tehát az európai intézmények vagy szervek az Európai Unióról szóló Szerződést úgy alkalmazzák, vagy fejlesztenék, amire a Szerződés maga nem ad felhatalmazást, azaz a csatlakozási szerződés nem nyújt alapot, az így alkotott jogi aktusok nem lennének kötelező erejűek a német szuverenitás körében.

Ennek megfelelően a Szövetségi Alkotmánybíróság meg fogja vizsgálni az európai intézmények és szervek jogi aktusait abból a szempontból, hogy vajon megmaradtak-e azon szuverén jogok határai között, amelyeket rájuk ruháztak, vagy éppen áthágták azokat.”⁸⁵

⁸¹ Az állam hatásköreinek a gyakorlása az állampolgároktól ered, ill. az államhatalom gyakorló felelősek a polgároknak.

⁸² A Közösség jelenlegi intézményi felépítésében az Európai Parlament csak kiegészíteni képes ezt a demokratikus legitimitást.

⁸³ Várnay – Papp (2001) 247.

⁸⁴ 1992-ben került a német alkotmányba a 23. cikkely

⁸⁵ ld. 50. lábjegyzet.

A továbbiakban az ítélet 99. pontja részletezi, hogy azok a megoldások, - így az EK Szerződés 235. cikkében⁸⁶ adott általános felhatalmazás, a beleértett hatáskörök, az efféle (minél teljesebb hasznosulás) elve Európai Bíróság által kifejlesztett koncepciói – amelyekkel a Bíróság a hatásköri összeütközéseket jórészt a Közösségek javára kiterjesztően értelmezte, nem eredményezhetik a Közösségeknek juttatott szuverén jogok túllépéséhez. Ha a hatáskör túllépés mégis megtörténne a Közösségek részéről, akkor az ez alapján született jogi aktusok nem bírnának kötelező erővel, azokat a német bíróságok és közigazgatási hatóságok nem követhetik. E következményekre utaló tételek voltak azok, amelyeket a későbbi elemzések a közösségi jog elsőbbségével kapcsolatos, az Európai Bíróságnak címzett figyelmeztetésként értékelnek, és amely tételek értékelhetők akként is, hogy nyilvánvalóan ellentmondanak a közösségi jognak, hiszen annak autonómiájából következően a hatáskör túllépés kimondására csak az Európai Bíróságnak van hatásköre.

A szuverenitás megosztására vonatkozóan az ítélet szerint a Maastrichti Szerződéssel létrehozott rendszerben a szuverenitás továbbra is a tagállamok szintjén maradt, az Európai Unió független szuverén államok szövetsége meghatározott hatáskörök együttes gyakorlásával.⁸⁷

„55. A Német Szövetségi Köztársaság az Európai Unióról szóló Szerződés hatálybalépését követően is megmarad egy államszövetség tagjának, amely közös autoritása a tagállamoktól származik, és a német szuverenitás körében csak annyiban lehet kötelező ereje, amennyiben erre német felhatalmazása van. Németország egy a 'Szerződések urai' közül, amelyek a hosszú lejáratú tagság szándékával csatlakoztak a határozatlan időre kötött (Q. cikk) Uniói Szerződéshez. Németország azonban ezt a tagságot végső soron egy ellentétes aktussal megszüntetheti. Az európai jog németországi érvénye és alkalmazhatóságának kérdése a csatlakozásról szóló törvény jogalkalmazásról szóló rendelkezésétől függ. Németország tehát megőrzi szuverén állami státusát.”⁸⁸

A szuverenitás megosztás gyakorlati megvalósulása, azaz a hatáskör megosztás tekintetében erőteljes hangsúlyt kapott a közösségi hatáskörök származékos jellege, az Unió és a Közösség csak specifikus hatáskörökkel bír az úgynevezett korlátozott egyedi hatáskörök elvének megfelelően. A Maastrichti Szerződéssel módosított EK Szerződésbe foglalt új hatáskörök⁸⁹ vonatkozásában az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a vonatkozó harmonizációs intézkedések nem alapulhatnak a 235. cikkben, amely gyakorlatilag a szigorú

⁸⁶ Amszterdami Szerződés szerint:308. cikk

⁸⁷ Az EU Szerződés F. cikk (1) utal a tagállamok függetlenségére, szuverenitására.

⁸⁸ Várnay – Papp (2001) 247.

célhoz kötöttséget jelenti.⁹⁰ Abból a célból, hogy a nemzeti hatáskörök elenyészése megakadályozható legyen, alkotmányos kötelezettsége a szövetségi kormánynak, hogy a szubszidiaritás elvének alkalmazására megfelelő befolyást gyakoroljon. A Maastrichti Szerződés J. és K. cikkei alapján az ún. második és harmadik pillér nem ad hatáskört az Uniónak arra, hogy a tagállamokon belül közvetlen hatállyal bíró jogi aktusokat hozzanak, ugyanakkor e kormányközi hatáskörök közösségiesítéséhez szükséges az alapítószerződés ill. az uniós szerződés módosítása, valamint a tagállami ratifikáció amely vonatkozásában alkotmánybírói fellépésnek helye van.

Összegezve, a Bundesverfassungsgericht szerint a közösségi és a tagállami jogrend kapcsolatának alkotmányossági mércéjét a Közösség korlátozott és konkrétan meghatározott esetekben való felhatalmazottsága, a szubszidiaritás alkalmazása illetve az általánosan alkalmazandó arányossági elv adja. Az ítéletben az Alkotmánybíróság hatáskört vindikált magának a közösségi aktusok alkotmányossági ellenőrzéséhez tekintettel arra, hogy az uniós szerződés integrációs program későbbi módosulásai (azok ratifikációi) során felülvizsgálható az, hogy a közösségi intézmények az átruházott hatáskörök keretén belül maradnak-e, vagy túllépik az általuk gyakorolható szuverenitási jogokat.⁹¹ A döntés szerint az alkotmánybírói felülvizsgálat tárgyát a közösségi jogalkotás és annak politikai háttere összességében jelenti.⁹² A Maastricht-ítélet jelentősége, hozadéka abban ragadható meg, hogy megerősítette a közösségi és a tagállami jog viszonyában érvényesülő olyan alapelveket, amelyek az integráció előrelendülésében sérülhettek volna.

Az előzőekben részletezett döntés meghozatala után a német alkotmánybírói gyakorlat visszatér a konformitáshoz, ha az egész gyakorlat áttekintése alapján jellemzünk, illetve ha csak a Maastricht-döntéshez viszonyítunk, akkor „újabb európai irányzatról”,⁹³ egyfajta elfogadó viszonyulásról van szó a közösségi jog elsődlegessége vonatkozásában.

Az EU Szerződés alkotmányosságáról hozott ítélet egyik lényegi kérdése a Közösség hatásköri túllépése során hozott aktus érvénytelensége, amelyre, mint mindenre jó alapra bárki, bármikor könnyedén hivatkozhatna, ha egy közösségi jogi aktus sérti jogait, jogos

⁸⁹ 126-129. cikkek

⁹⁰ Berke (1996) 25.

⁹¹ Erre egyébként a monetáris unió alkotmányossági összefüggéseinél is utal a döntés.

⁹² Ezzel kapcsolatos az ítélet egyik kritikája is, azaz, hogy nem tesz különbséget jogi és politikai kérdések között.

⁹³ Sajó (2003) 20. o.

érdekeit. Ebben a vonatkozásban az Alkotmánybíróságnak az ún. Alcan-ügyben 2000. február 17-én hozott döntése teremt egyértelműbb helyzetet.⁹⁴

A meglehetősen hosszú utat – Szövetségi Közigazgatási Bíróság, Európai Bíróság, végül Német Alkotmánybíróság – bejárt ügy kiindulása az volt, hogy az Alcan Deutschland GmbH jelentős állami támogatást kapott egy tartományi kormánytól, amit a Bizottság összeegyeztet-hetetlennek tartott a közös piaccal. E döntés alapján a tartományi kormány a támogatás visszafizetésére kötelezte a vállalatot. A határozatot az Alcan német bíróság előtt megtámadta, ahol hatálytalanították is azt, arra hivatkozással, hogy az sérti a cégnek a támogatás megtartására való jogos várakozását. Ezt követően a Szövetségi Közigazgatási Bíróság előzetes döntésért az Európai Bírósághoz fordult, amely úgy döntött, hogy jogszerű volt a visszafizetésre vonatkozó határozat még akkor is, ha megsértette a német közigazgatási eljárási törvénynek a jogellenesen kifizetett támogatás visszakövetelésére vonatkozó rendelkezését.⁹⁵ Erre az ítéletre alapozva a Szövetségi Közigazgatási Bíróság elutasította az Alcan keresetét, noha az eljárási törvényben adott határidőt túllépték, de a közösségi jog értelmében ezt most félre kellett tenni. Ezután a cég alkotmányossági panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, arra hivatkozva, hogy sérült a jogos várakozás alkotmányi elve, valamint arra, hogy az EB új eljárási szabály „megalkotásával” túllépte hatáskörét, e bíró alkotta jogot tehát figyelmen kívül kell hagyni Németországban.

A Bundesverfassungsgericht a panaszt elutasította, megállapította, hogy a Szövetségi Közigazgatási Bíróság döntése az Európai Bíróság ítéletén alapul és nincs indoka annak a feltételezésnek, hogy az EB ítélete az Alkotmány által megkövetelt emberi jogi védelem szintjét megkérdőjelezte volna. A Szövetségi Közigazgatási Bíróság a tagállami és a közösségi jogrend védelmének érdekét helyesen értékelte. A közösségi jog elsőbbségéből adódik a Közigazgatási Eljárási Kódex rendelkezésének mellőzése. Az Európai Bíróság ítélete a konkrét esetre vonatkozik és nem általában, véglegesen állapít meg jogot, következésképp nem alkotott általános és közvetlen eljárási jogot. Ezen indokolással az Alkotmánybíróság a Közösség – konkrét esetben az EB – hatásköri túllépésére történő hivatkozást, mint „mindenre jó” alapot elutasította.⁹⁶

Az Alcan-ügy lezárását követően, négy hónappal később hozta meg a német Alkotmánybíróság a közösségi jog elsőbbségére vonatkozó újabb döntését a

⁹⁴ BverfGE 101, 330.

⁹⁵ Az EB ítélet száma: C-94/87.

⁹⁶ Részletesen ld. Kilényi Géza írását Fundamentum Fórum rovat 2003 2.szám 75-78.

„Bananenmarktordnung-határozatot.”⁹⁷ Az ügy az Európai Bíróság előtt indult, melyben Németország az Európai Tanácsnak a banán importra egységes közösségi rendszert előíró rendeletének megsemmisítését kérte.⁹⁸ A német álláspont szerint a rendelet sérti a diszkrimináció-tilalom és az arányosság elveit, a tulajdonhoz és a gazdasági aktivitáshoz (gazdasági szabadsághoz) való jogot. Az EB elutasította Németország kérését, szerinte a tulajdonhoz való jog nem sérült, mert piaci részesedés nem lehet tulajdon tárgya, a gazdasági szabadsághoz fűződő érdeket pedig a közös importrendszer és az ACP-országok támogatásának érdeke felülmúlja. A rendelet nem tekinthető aránytalannak sem, mert belül maradt azon a döntéshozatali körön, ami az összetett gazdasági helyzetekben megilleti a Közösséget.

Ezt követően a német importőrök ideiglenes jelleggel kérték a német hatóságoktól az importengedélyeket, de a hatóságok az engedélyek kiadását megtagadták, és az ügy közigazgatási bíróságra került. A Frankfurter Közigazgatási Bíróság az Európai Bíróságtól tehát előzetes döntést kért arról, hogy ideiglenes intézkedésként kibocsátható-e a rendeletben meghatározottnál több importra engedély. Az Európai Bíróság a kérdésre a C-465/93. számú döntésében nemleges választ adott, érvelése a korábbi, Németország v. Európai Tanács ügyben hozott ítélet érvelésén alapult.

Ezután a Frankfurter Közigazgatási Bíróság az Alkotmánybírósághoz fordult, mert szerinte az átmeneti intézkedések teljes mellőzése aránytalan és diszkriminatív, sérti a banánimportőrök vállalkozási szabadságát és a tulajdonhoz való jogukat, az alapjogvédelem a Grundgesetz által biztosított szint alatt marad, ellentétes tehát az Alkotmánnyal, következésképp a rendelet nem alkalmazható Németországban.

A Bundesverfassungsgericht elutasította a Frankfurter Közigazgatási Bíróság felterjesztését arra hivatkozással, hogy az Európai Bíróság a német alkotmányban meghatározottakhoz hasonló szinten biztosítja az emberi jogokat, így a másodlagos közösségi jogforrások alkotmányossági vizsgálatánál a kérelem „pótlólagos feltétele” a német és a közösségi alapjogvédelem összehasonlítása, annak kimutatása, hogy az adott alapjog nem részesül kellő védelemben a közösségi jogban, azaz a jogvédelem a Solange II ítéletben foglalt szint alá esett.⁹⁹

⁹⁷ 2000. június 7.; BverfGE 102, 147.

⁹⁸ Az EB ítélet száma: C-280/93.; a Tanács rendeletének száma:404/93;

⁹⁹ A német Alkotmánybíróság elfogadó viszonyulásának okaként egy konkrét és egy általános jellegű okot fedezhetünk föl. Konkrét az EB C-68/95. sz. ítélete, amely szerint a vitatott „banán-rendelet” lehetőséget ad a Bizottságnak, hogy megfelelő átmeneti intézkedést hozzon a vállalkozások érdekében. Általános indokként pedig lehet utalni az Alapvető Jogok Chartája megalkotásának finisére.

Az Alkotmánybíróságnak Maastrichti Szerződéssel kapcsolatos határozata után a banánpiacra vonatkozó határozatát nem csak a Solange II határozathoz való visszatérésként értékelték, hanem az Európai Bírósággal való béke kereséseként is, de értékelhetjük az együttműködő alkotmányosság érvényesüléseként is. Ugyanakkor a teljesség kedvéért figyelembe kell venni a hivatalos álláspont értékelését is.¹⁰⁰ A banán ügyben hozott határozat ugyan visszatérésnek tűnhet a Solange II határozathoz, de az a határozat sem jelentette azt, ahogy már utaltunk rá, hogy feladták volna az európai jognak a nemzeti alkotmány szerinti felülvizsgálatának igényét. A német Alkotmánybíróság azonban nem a bíróságok ellentétét keresi, hanem az együttműködést. Ugyanakkor látni kell azt is, hogy a Bundesverfassungsgericht egyetlen esetben sem terjesztett elő kérdést előzetes döntésre az Európai Bírósághoz, annak ellenére, hogy ennek alapja több esetben adott volt.

Az utóbb elemzett két ítélet egyértelműbbé tette a Maastricht-döntés alapkérdéseinek – az emberi jogok védelme illetve a Közösség ultra vires aktusai érvényessége megítélésének – szempontjait. Ameddig az Európai Bíróság és a német Alkotmánybíróság között a kölcsönös bizalom fennmarad, tiszteletben fogják tartani azt a szuverenitás megosztást, amely a tagállamok és a Közösség között fennáll.

3. Olaszország

Az olasz alkotmánybírósági gyakorlat lényegesen hosszabb utat járt be, mint a német, hiszen a klasszikus dualista tradíciókkal rendelkező Olaszország adta az Európai Bíróság számára a közösségi jogrend sajátosságainak meghatározására szolgáló fontosabb jogesetek alapját is. Az EB többször szövetségesre talált az olasz állam alacsonyabb szintű bíróságaiban, amelyek előzetes döntést kérve, az előttük lévő ügyben felmerült közösségi jogi kérdéseket felterjesztették, ezzel lehetőséget adva a Bíróságnak a megnyilvánulásra.

Az olasz Alkotmányban a háború elutasításáról szóló 11. cikk egyben a nemzetközi szerződések megkötésére felhatalmazást adó alkotmányos rendelkezés is, amely alapja az európai integrációnak – ideértve az ESZAK-ot, az EGK-t, és az Euratomot alapító szerződéseket, de az EU-ról szóló Maastrichti Szerződést is – valamint biztosítja a közösségi

¹⁰⁰ Limbach (2000) 419

és az olasz jogrend koordinációját.¹⁰¹ A nemzetközi jogra vonatkozó olasz alkotmányos rendszert egyrészt a nemzetközi egyezményeket a belső törvényekkel egy hierarchikus szintre helyező felfogás (klasszikus dualista megoldás, amelynek kétségkívül pozitívuma az állam védelme a kívülről érkező hatásokkal szemben), valamint a nemzetközi szerződések és a belső jog konfliktusa feloldásának alkotmánybírói privilégiuma határozza meg.

A Corte Constitutionale gyakorlatának elemzésekor elsőként a Costa v. ENEL ügy említendő, amelyben nem ismerte el a közösségi jog elsődlegességét.

Az eljáró milánói bíróság előtt a felperes a Római Szerződés meghatározott cikkelyeinek és a később alkotott olasz államosító törvénynek az összeütközését, valamint az olasz törvény alkotmányellenességét állította. A milánói bíróság kétféle intézkedést tett, egyrészt előzetes döntésért az Európai Bírósághoz fordult, másrészt pedig az olasz Alkotmánybíróság állásfoglalását kérte az államosító törvény alkotmányosságáról.

Az olasz alkotmánybírói döntés négy hónappal korábban született meg, mint az EB nagyhatású – a közösségi jog sui generis jellegét, ill. elsődlegességét kimondó – döntése.¹⁰²

A dualista jogrendszerből adódó azon elvi alapon, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabálynak a jogrendben elfoglalt hierarchiája és a nemzeti jogrenden belüli szabályok irányadók a más belső jogszabályokkal való kollízió feloldásánál, az Alkotmánybíróság a RSZ-t inkorporáló törvény hatálybalépése után alkotott belső (olasz) államosítási törvénynek adott elsőbbséget. A két, immár belső törvény konfliktusát a későbbi javára (lex posterior ...) kell eldönteni, fel sem merül a Római Szerződésnek és a hazai törvénynek a tartalmi összevetése, mint ahogy a joghatóságra vonatkozó kérdés sem, azaz hogy az ügybíró alkalmazhatja-e közvetlenül a közösségi jogforrást a konfliktus eldöntésére, kikerülve az Alkotmánybírósághoz fordulást.

Tekintettel a milánói bíróság intézkedéseire az Európai Bíróság is meghozta döntését a Costa v. ENEL ügyben, kimondva a közösségi jog elsődlegességét, autonóm és önmagától a tagállamok jogába integrálódó voltát, mert különben a dualista rendszerű tagállamok választásától függhetne az EGK Szerződés nemzeti jogrendbeli súlya, az egységes alkalmazás elveszne, ha „csak” egy hagyományos nemzetközi szerződésnek lenne tekinthető. Így tehát a tagállami alkotmányos buktatók kikerülhetők.

¹⁰¹ Ugyanakkor érdemes figyelmet szentelni a közösségi jog elsődlegességének kérdéskörénél az olasz Alkotmány 117. cikkére is, melynek első bekezdése az EUSZ megkötését követően módosításra került és mai formájában tulajdonképpen az EU jogalkotó hatalmának elismerését fejezi ki. (ld. Melléklet)

Ezt követően a Corte Constitutionale ítéleteiben megfogalmazódik a közösségi jogrend önállóságának, a tagállami jogtól való elkülönültségének elfogadása.¹⁰³ Először az ún.

San Michele ügyben, 1965 december 27-én hozott ítéletben, majd részletesebben, revidiálva a Costa v. ENEL ítélet megállapításait a Frontini et. al v. Amministrazione delle Finanze döntésben.¹⁰⁴ Az ügy egy közösségi rendeletnek a mezőgazdasági lefölözést megemelő rendelkezése kapcsán indult. A fizetésre kötelezett felperes arra hivatkozott, hogy e rendelkezés nem alkalmazható Olaszországban. Az ügy kapcsán az Alkotmánybíróság a Római Szerződést ratifikáló 1957-es olasz törvény alkotmányosságát vizsgálta tekintettel arra, hogy Olaszországban e törvény alapján érvényesül az RSZ-nek a rendeletek közvetlen alkalmazandóságát kimondó cikke.¹⁰⁵ Az Alkotmánybíróság szerint:

„Az EGK Szerződést ratifikáló 1957. évi törvény, amellyel az Olasz Parlament az EGK-t alapító Szerződés teljes körű végrehajtásáról rendelkezett, biztos alkotmányos alappal bír az Alkotmány 11. cikkelye alapján, ...”

A Frontini ítéletben elismerésre került tehát a közösségi jog szupremáciája, a közösségi szabályok a tagállamban teljes kötelező erővel és közvetlen alkalmazással bírnak külön recepció és implementáló törvények nélkül is, hiszen olyan jogforrások, amelyek önmaguktól rendelkeznek a belső törvények erejével.

Ugyanakkor a közösségi jog elsőbbsége nem korlátlan, a fenti, igazodást kifejező tételek mellett, mintegy ellensúlyként megjelenik egy ún. alkotmányos rezerváció is az ítéletben.

„... az Alkotmány 11. cikkelyében adott szuverenitáskorlátozásra szóló felhatalmazás kizárólag az ott meghatározott célok érdekében vehető igénybe. Ez azt jelenti, hogy kizárt minden olyan szuverenitáskorlátozás – konkrétan az EGK Szerződésben foglalt olyan rendelkezések, amelyek az EGK intézményeit feljogosítanak olyan elfogadhatatlan hatáskörrel, amely megengedi alkotmányos rendünk alapvető elvei, és az elidegeníthetetlen emberi jogok megsértését. Az is egyértelmű, hogy amennyiben a 189. cikk ilyen rendellenes értelmezést kapna, a fenti elvek és jogok biztosítottak lennének, mert a jelen Bíróság ellenőrzi a Szerződés ezen alapvető elveknek való folyamatos megfelelését.”

A Corte Constitutionale-nak megvan és továbbra is fennmarad a joga arra, hogy alkotmányellenesnek nyilvánítson bármely nemzetközi szerződésnek a belső jogba átültető

¹⁰² 1964. március 7-i 14.számú határozat

¹⁰³ Berke (1995) 241.

¹⁰⁴ 1973. december 27-i 183. számú határozat.

¹⁰⁵ RSZ 189. (ASZ 249.) cikk: A rendelet általános hatályú. Minden elemében kötelező és valamennyi tagállamban közvetlenül alkalmazandó.

törvényt, ha az adott nemzetközi szerződés sérti az emberek elidegeníthetetlen jogait, vagy az olasz alkotmány alapelveit. Ezt a fenntartást az olasz Alkotmánybíróság későbbi döntéseiben is megismételte és gyakorlatilag mindmáig fenntartja, noha eddig nem vette igénybe.

A Római Szerződésnek a közösségi rendeletekre vonatkozó 189. cikkével összefüggésben az olasz Alkotmánybíróság – szintén az igazodás jegyében – a Frontini döntést követően, kimondta a belső jogszabály félretételének kötelezettségét is. Tette azért, mert a közösségi rendeleteket – ellentétben az EGK Szerződéssel, de a klasszikus dualista rendszernek megfelelően – úgy vezették be az olasz jogba, hogy a teljes szövegét egy belső jogszabályban reprodukálták. Ezt az Európai Bíróság több ítéletében is a közösségi jog megsértésének tekintette, mert a belső jogszabályként való kihirdetés a rendeletet közösségi eredetétől, közösségi jogi természetétől fosztja meg.¹⁰⁶ Az 1975-ös ún. ICIC esetben és az 1976-os RTDE ügyben hozott olasz alkotmánybírósági döntések a közösségi rendeletek elsőbbségét a későbbi belső jogszabályok felett is elismerte, és a reprodukáló belső szabály mellőzését a bíróságoknak lehetővé tette.

Az olasz Alkotmánybíróság klasszikus dualista álláspontja – az alkotmány 11. cikkének értelmezése alapján – az, hogy ha egy belső jogszabály ellentétben áll egy megfelelően inkorporált nemzetközi egyezményvel, ez a konfliktus az alkotmánynak a nemzetközi jog belső joggá válását lehetővé tevő cikket sérti, következésképp elbírálása az Alkotmánybíróságra tartozik. Mindebből az is következik, hogy az olasz ügybíróságoknak, ilyen konfliktus esetén az Alkotmánybírósághoz kell fordulniuk.

Emiatt fordult egy olasz bíróság előzetes döntésért az Európai Bírósághoz azzal, hogy a közösségi jog közvetlen alkalmazandósága alapján a nemzeti bíróságoknak automatikusan el kell-e tekinteniük a belső szabályok alkalmazásától vagy meg kell várniuk a belső jogszabály alkotmányellenesnek nyilvánítását illetve a tagállami újabb jogalkotást. Az EB a Simmenthal ügyben megállapította, hogy a tagállami bíróságoknak a közösségi jog elsőbbségének érvényesítésével nem szabad várniuk a konfliktust feloldó tagállami intézkedésre.¹⁰⁷ Az EB szerint a tagállami jogrendszer bármely jogszabálya, bírósági vagy igazgatási gyakorlata, amely a közösségi jog hatékonyságát akadályozná azzal, hogy megfosztja a közösségi jog alkalmazására hatáskörrel rendelkező bíróságot az ellentétes belső szabályok azonnali félretételének lehetőségétől, összeegyeztethetetlen a közösségi jog alapvető lényegével. E felfogásban az olasz Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 11. cikkére alapozott szerepe azaz, hogy az EGK Szerződéssel ellentétes belső jogszabályok

¹⁰⁶ Id. EB C-39/72. És C-34/73. határozatai

¹⁰⁷ C-106/77. Amministrazione delle finanze dello Stato v. Simmenthal Válogatott ítéletek...(2001a) 67-68.

alkotmányosságról döntsön és ennek érdekében az ilyen konfliktusokat magához vonja, kiüresedni tűnik.¹⁰⁸

Nyilvánvaló az ellentét tehát az Európai Bíróság és az olasz Alkotmánybíróság között a közösségi jog alapelveit – a szupremáciát és annak komplementer elvét, a közösségi jogszabályok alkalmazásának a tagállami bíróságok általi kötelezettségét – illetően.

Az ellentét feloldása az olasz Alkotmánybíróság Granital ítéletével történt 1984-ben, bár mint az ítélet elemzéséből kiderül, korántsem fenntartás nélkül.¹⁰⁹ A konkrét eset egy közösségi rendeletre vonatkozott, amelynek alkalmazása egyértelmű lett az ellentétes belső jogszabályok felett. Az Alkotmánybíróság elismerte egyrészt, hogy a közösségi jog elsőbbségének érvényesülése miatt az olasz bíróságok, ha szükséges ne legyenek tekintettel az olasz jogra és közvetlenül a közösségi jogot alkalmazzák, másrészt az ellentétes belső jogszabályok mellőzése nem tartozik az alkotmányossági felülvizsgálat körébe.

Az ítélet érvrendszere továbbra is azon alapul, hogy a közösségi jog az olasz jogrendszeren kívüli képződmény mind eredetében, mind értelmezésében. A közösségi jog olasz bíróságokon való közvetlen alkalmazása, a közösségi jogi aktusok kötelező erejének egyenrangúsága a belső szabályokkal az Alkotmány 11. cikkére alapozva ismerhetők el. Nem a közösségi jog EB által megfogalmazott jellegzetességeiből adódik a rendeletek közvetlen alkalmazása, hanem abból, hogy olyan területből erednek, amelyet a Római Szerződés a Közösség jogalkotó hatáskörébe utalt. Az ítélet tehát a közösségi és a tagállami hatáskörök megoszlásának következményeit vonja le, összességében azt is jelentve, hogy a kompetenz-kompetenz kérdésében a végső szó az Alkotmánybíróságé. A közösségi jog szupremáciája az elismerten átruházott hatáskörökben létezik az ezen túlterjeszkedve alkotott szabályokra nem vonatkozik.¹¹⁰

A közösségi joggal konform Granital-formula, mellett – mely szerint a bíróságoknak joguk van arra, hogy saját hatáskörében a közvetlenül hatályosuló közösségi jogszabályt alkalmazza az olasz helyett – az olasz rezerváció kiegészül egy további esetkörrel: az olasz jog azon rendelkezései, amelyek megakadályozzák az EGK Szerződés folyamatos betartását – a Közösség rendszerét vagy alapelveit illetően – továbbra is az Alkotmánybíróság elé utalandók. Itt annak megítélése teszi alkotmányossági fajsúlyúvá a kérdést, hogy az állam törvényhozása megalapozatlanul negligálta-e azokat a korlátozásokat, amelyeket ugyanezen

¹⁰⁸ Berke (1995) 242.

¹⁰⁹ 1984. június 5-i 170. számú határozat

¹¹⁰ Ugyanakkor ezt az érvrendszert a bennefoglalt és a párhuzamos hatáskör fogalmi áttörik.

törvényhozás megállapított az állam szuverenitására, amikor az EGK Szerződést kihirdető törvényt elfogadta.¹¹¹ Ennek az „egyedi” rezervációnak a használhatóságát és tartalmát az Alkotmánybíróság szűkítette, fellépésének alapjául a közösség alapelveinek önkényes és szándékos megsértését határozta meg.¹¹²

Ha az olasz bíró úgy látja, hogy az Alkotmány 11. cikkében adott szuverenitáskorlátozást, a közösségi jogi aktus túllépte, akkor nem kell félretennie az olasz jogot, hanem az Alkotmánybírósághoz kell fordulnia. Ez az olasz fenntartás egyébként továbbra is ütközik az EB Simmenthal ítéletével, amely megteremtette a tagállami bíróság hatáskörét arra az esetre, ha az a nemzeti jog alapján nem terjedne ki a tagállami jogszabály érvényességének kétségbevonására.

A Granital ítéletet követő döntések megfogalmazásaiban a Corte Costituzionale megpróbálja a klasszikus dualista szemléletét összeegyeztetni a közösségi jog általa is elismert jellemzőivel, amely egyfajta monista látásmódként is értelmezhető. E szerint a közösségi jogszabályoknak a nemzeti jogszabályokkal szemben elsődleges státusuk van, automatikusan megakadályozzák még az olasz törvények alkalmazását is, a közösségi jog úgy lép hatályba és marad alkalmazandó, hogy hatékonyságára nem lehet befolyással a belső jogalkotás.¹¹³

A Granital- formula a későbbiekben elismerést nyert a Római Szerződés szabályainak valamint a közvetlen hatállyal bíró irányelvek alkalmazásakor.¹¹⁴

Ugyanakkor, ami a fenntartást illeti, megemlítenéd még a Fragd ítélet, amelyben az Alkotmánybíróság a közösségi jogi aktusok felülvizsgálatára hatáskört állapított meg magának arra vonatkozólag, hogy az összeegyeztethető-e az olasz Alkotmány alapelveivel, különösen az emberi jogok terén, de nem kizárólag ott.¹¹⁵ Formálisan az Alkotmánybíróság nem közvetlenül a közösségi jogszabályt vizsgálja felül, hanem az olasz Csatlakozási Szerződést ratifikáló olasz törvényt, és ezt nyilvánítja alkotmányellenesnek annyiban, amennyiben lehetőséget adott az olasz alkotmányos rend megsértésére.¹¹⁶ Szembetűnő a felfogásbeli hasonlóság az olasz Alkotmánybíróság Fragd ítélete és a német Alkotmánybíróság Solange II ítélete között.

¹¹¹ Ez az esetkör megkülönböztetendő a valamely közösségi szabállyal ellentétes belső rendelkezések kezelésétől. Berke (1995) 242.

¹¹² Id. például 113/1985 számú BECA eset

¹¹³ Id. például 389/1989 számú Provincia di Bolzano eset

¹¹⁴ Id. 75., 76. lábjegyzet továbbá a 64/1990 számú határozat, mely szerint a közvetlen hatállyal bíró irányelv tényleges alkalmazását nem akadályozhatja meg az ellene tartott sikeres népszavazás sem.

¹¹⁵ 1989. április 21-i 232. számú határozat

Összegzésként megállapítható, hogy az olasz alkotmánybírósági gyakorlat, azzal, hogy a közösségi jog alapvető elveit elfogadja, és tiszteletben tartja, megteremtette a közösségi jog funkcionálásának alapját. Mindemellett a rezervációkkal, az alkotmányos fenntartásokkal a közösségi jogi aktustól a tagállamon belüli elismerés megtagadható. Ehhez hozzátartozik az is, hogy ha a közösségi jog tagállami alkalmazásának az alkotmány az alapja akkor a tagállam marad jogilag az ura a Közösséget alapító Szerződés megvalósulásának.

4. Franciaország

A francia jogrendszert – ellentétben az eddig ismertetett német és olasz jogrendszerrel szemben – a nemzetközi jog és a belső jog viszonyában a monizmus jellemzi, ugyanakkor e mellett (ennek ellenére) a közösségi jog szupremáciája elismerésének bírói gyakorlatát illetően sajátos kettősség – az egyidejű igazodás és a szembenállás – tapasztalható.

A kiindulást az Ötödik Köztársaság 1958-ban kihirdetett Alkotmányának a nemzetközi jog és a belső jog kapcsolatára vonatkozó 55. cikke jelenti. Eszerint a szabályosan megerősített és jóváhagyott nemzetközi szerződések kihirdetésüket követően a belső jog felett állnak (autoritással rendelkeznek), feltéve, hogy az adott szerződést a másik fél is alkalmazza. Ebből következően tehát a nemzetközi szerződés érvényesüléséhez transzformáció vagy inkorporáció nem szükséges. A francia jog tehát közel áll ahhoz, hogy a jogforrási hierarchiában a nemzetközi jogi szabály fölötté álljon a nemzeti jogszabályoknak. Ha a nemzetközi szerződés adott szabálya alkalmas bíróság általi alkalmazásra, a francia bíróságnak alkalmaznia kell.¹¹⁷

Noha a monizmusból, azaz a nemzetközi jog automatikus befogadásából, belső joggá válásából, általában nem következik a nemzetközi szerződések szupremáciája, a francia Alkotmány 55. cikke ezt tartalmazza, *expressis verbis* megfogalmazza a nemzetközi szerződések felsőbb autoritását a belső törvényekkel szemben.¹¹⁸ A nemzetközi szerződések szupremáciája a későbbi törvényekkel szemben is egyértelmű, a belső jog és a nemzetközi szerződések összeütközésekor a *lex posterior derogat legi priori* elv nem jön számításba. A francia bíróságok számára mindebből az következik, hogy a nemzetközi szerződések szabályainak felsőbbségét a később alkotott törvényekkel szemben ismerjék el, továbbá, hogy

¹¹⁶ Ezt az álláspontot az 1995. március 30-i 95. számú határozatában is megerősítette.

¹¹⁷ Ennek az alkalmasságnak a megítélésében a francia bíróságok a kormányzati szervek állásfoglalását kéri.

¹¹⁸ Berke (1995) 243.

az ítélezéskor tekintsenek el a szerződéssel ütköző belső törvények, egyéb jogszabályok, hatósági döntések alkalmazásától.

Tekintettel arra, hogy Franciaországban az Alkotmányjogi Tanács (Conseil Constitutionnel), a legfelsőbb rendes bíróságnak tekinthető Semmítőszék (Cour de Cassation), valamint a legfelsőbb közigazgatási bíróság (Conseil d'État) eltérő utat jártak be a közösségi jog jellemzőinek elismerése terén, tekintettel arra, hogy az alkotmány rendelkezései alapján a joggyakorlat a közösségi jogot nem kezelte a nemzetközi szerződésektől különválasztva. Következésképp a nemzetközi jog és a nemzeti jog kapcsolatának kérdése mindhárom bíróság gyakorlatában jelentkezett. Elsőként az alapokat adó alkotmányjogi háttérre érdemes áttekinteni.

A Conseil Constitutionnel kizárólagos hatáskörébe tartozik a törvények alkotmányosságának vizsgálata és a Köztársaság nemzetközi kötelezettségvállalásainak alkotmányossági kontrollja.¹¹⁹ Az alkotmány 54. cikk szerint a Conseil Constitutionnel előzetes normakontroll keretében megállapíthatja, hogy a nemzetközi szerződés ellentétes az alkotmánnyal, és ebben az esetben a ratifikációra csak az alkotmány módosítása után kerülhet sor. A nemzetközi szerződéssel ellentétes francia jogszabály önmagában nem alkotmányellenes.¹²⁰ Az általános alkotmányossági felülvizsgálat keretében mondta ki az Alkotmányjogi Tanács, hogy a nemzeti jogszabályok alkotmánnyal való összhangját vizsgálja, de nem tekinti feladatának ezek nemzetközi szerződésekkel való konfliktusainak vizsgálatát, feloldását.¹²¹ A döntés indokolása szerint¹²² az általános alkotmányossági felülvizsgálatból nem következik, hogy a nemzetközi szerződések felsőbbségének elvét (Alkotmány fentebb idézett 55. cikkelye) az Alkotmányjogi Tanácsnak kell érvényesítenie.

Ezenkívül míg a törvények általános alkotmányjogi kontrollja alapján hozott döntések abszolút érvényűek és véglegesek, addig a nemzetközi szerződéseknek a nemzeti jogszabállyal szemben élvezett elsődlegessége és annak érvényesítése relatív (meghatározott alkalmazási körben és részes államok között működik) és feltételes, azaz viszonyosságához kötött. Az ítélet azért is nagy jelentőségű, mert különbséget tett az alkotmányellenesség vizsgálatára, illetve a nemzetközi szerződés és a nemzeti jogszabály ellentételességének ellenőrzése felett.

¹¹⁹ Francia Alkotmány 61. cikkely (általános alkotmányossági felülvizsgálat), 54. cikkely (nemzetközi szerződések megkötése feltételeinek és tartalmának alkotmányossági vizsgálata).

¹²⁰ Harmathy (2006) 31.

¹²¹ Az Alkotmányjogi Tanács 1975 január 15-i határozata. A beadvány szerint a terhességmegszakításról szóló francia törvény ellentétben áll (s ezért alkotmányellenes) az Emberi Jogok Európai Egyezményével.

¹²² A Conseil Constitutionnel döntéseinek kötelező ereje a határozaton túl az érvelésre, indokolásra is kiterjed.

A belső jogszabályok és a nemzetközi szerződések rendelkezései közötti ellentétek feloldása a franciaországi bíróságokra – a rendes bírósági szervezetre és a közigazgatási bíróságokra – tartozik, a kollízió felőli döntés a nemzeti jogszabály félre tételét hozhatja. A közvetett alkotmányellenességet, az 55. cikk sérelmét azonban az Alkotmányjogi Tanács végzi, hangsúlyozandó, hogy a reciprocitásnak a nemzetközi szerződés megkötésénél is érvényesülnie kell.¹²³

A nemzetközi szerződések tartalmi vizsgálata az Alkotmány rendelkezéseivel, a „szuverenitási elvekkel” valamint a korábbi nemzetközi szerződésekkel való összhang biztosítását jelenti. Az alkotmányból kiindulva történik a vizsgálat, az alkotmány fölötté áll a nemzetközi szerződésnek.

Az ún. szuverenitási elvekkel kapcsolatban a Conseil Constitutionnel megállapítása szerint az alkotmányossági vizsgálat tárgya, a nemzeti szuverenitás gyakorlásának alapvető feltételeiben bekövetkező változás. Az adott nemzetközi kötelezettségvállalás akkor sérti a nemzeti szuverenitás gyakorlásának lényegi feltételeit, ha összeegyeztethetetlen az állam azon kötelezettségével, mely szerint biztosítania kell a Köztársaság intézményeinek tiszteletben tartását, vagy ha veszélyezteti a nemzet létének folyamatosságát, valamint ha sérti a polgárok jogainak és szabadságának alkotmányos védelmét.

Az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés Franciaországban is jelentős alkotmányossági kérdéseket hozott felszínre.¹²⁴ Erre vonatkozó határozatában a francia Alkotmányjogi Tanács az EU Szerződésnek az európai állampolgárok helyhatósági választásokon való aktív választójogára, a közös monetáris politikára illetve a harmadik országok tekintetében alkalmazott vízumpolitika minősített többséggel történő döntéshozatalára vonatkozó rendelkezések alkotmányellenességét állapította meg. Az alapvető jogokkal és szabadságokkal kapcsolatban – hasonlóan a német Alkotmánybíróság Solange ítéleteihez – hangsúlyozza, hogy az EU Szerződés értelmében az Unió garantálja az alapvető jogokat, amelyeknek biztosítása az Európai Bíróság és a tagállami bíróságok feladata. A Conseil Constitutionnel érvényesítette tehát a szuverenitási elveket, amelyek tulajdonképpen a német és az olasz alkotmánybírósági gyakorlatból már megismert, alkotmányos rezervációknak tekinthetők.

¹²³ A Francia Alkotmány 55. cikkelyében megfogalmazott reciprocitás azonban nem lehet feltétele egy nemzetközi szerződés Alkotmánnyal összhangban álló megkötésének, mivel az már az egyezmény működésében jön számításba.

¹²⁴ A döntés 1992. április 9-én született.

Az Amszterdami Szerződés vonatkozásában az Alkotmányjogi Tanács ismét fenntartást fogalmazott meg: a szuverenitásgyakorlás átruházásának tartalma és módja a nemzeti szuverenitásgyakorlás lényegi feltételeit érinti. Következésképp alkotmányellenes valamennyi olyan hatáskörtranszfer, amelyet a menedékjog, a bevándorlás, a belső és külső határok átlépésével kapcsolatban nem egyhangúan hoznak. A minősített többségre történő átmenet ugyan a Tanács egyhangú döntésével születik, de – lévén másodlagos közösségi jogi aktus – vele szemben semmilyen alkotmányossági kontroll gyakorlására nincs mód.

E döntések nyomán mindkét esetben alkotmányrevízió következett Franciaországban. A Maastrichti Szerződés kapcsán „Az Európai Közösségekről és az Európai Unióról” címet viselő egész fejezet került beillesztésre, majd ennek módosítása következett az Amszterdami Szerződés miatt.¹²⁵

Visszatérve annak elemzéséhez, hogy hogyan alakul a sui generis közösségi jogrend, illetve jellemzőinek elismerése a francia bíróságokon, alapvetésként a francia Alkotmánynak a már idézett 55. cikkelyéből, illetve az Alkotmányjogi Tanács által meghatározott jelentéséből kell kiindulnunk. Ennek értelmében a belső törvények felett állónak tekintendő a Franciaország által vállalt nemzetközi kötelezettségek összessége, beleértve a másodlagos közösségi jogot is a monista jogrendből adódóan.¹²⁶

A Semmítőszék, azaz a legfelsőbb rendes bíróság álláspontja az „igazodás”-sal jellemezhető. A *Directeur Général des Douanes v. Société Vabre et Société Weigel* ügyben a francia vámkódex és az annak kihirdetését megelőzően hatályba lépett Római Szerződés meghatározott rendelkezésének kollíziójáról kellett döntenie.¹²⁷ Az Alkotmányjogi Tanács fentiekben elemzett döntése alapján a Semmítőszék az RSZ szabályának elsőbbségét ismerte el a későbbi belső jog felett.¹²⁸ Noha az indokolás egy része kitér ugyan a közösségi jog sajátosságaira, „elismeri” azt annyiban, hogy a reciprocitást ill. valamely más tagállamnak az EGK Szerződés elleni jogsértését nem lehet kifogásként a francia bíróságok előtt érvényesíteni, de lényeges pontjaiban a francia Alkotmány 55. cikkelyére alapította döntését. A Cour de Cassation az RSZ szabályának elsőbbségét a későbbi belső jogszabály felett nem az *EB Costa v. ENEL* ítéletében meghatározott közösségi jogi sajátosságokból – azaz az autonómiával bíró közösségi jog a tagállamok jogába integrálódik a felsőbbség pozíciójában –

¹²⁵ Az ASZ miatti alkotmánymódosítással megnövekedett a francia törvényhozás integrációs jogköre, a Kormány az uniós dokumentumok egyre szélesebb körét köteles a parlamentnek megküldeni.

¹²⁶ Id. a Conseil Constitutionnel 70/39, 77/90, 86/207 számú döntéseit.

¹²⁷ Az RSZ 95. cikke szerint a hazai termékekre is kivetett adókon túl továbbiak nem alkalmazhatók a más tagállamokból származó termékekre.

vezette le, hanem a francia Alkotmányból. Annak ellenére, hogy a végeredmény ugyanaz, mégis érdemes utalni az Európai Bíróság és a francia Semmítőszék, de akár az olasz Alkotmánybíróság eltérő szemléletmódjára a közösségi szabályok érvényesülésének alapját illetően. A Société Vabre ítélet mentén alakult ki az a felfogás, hogy a rendes bíróságok joga és kötelessége a nemzetközi szerződések rendelkezéseinek érvényt szerezni. A monizmus alapján a francia jogban a közösségi jog, mint a Köztársaság egyik nemzetközi jogi szerződésének terméke, a megfelelő alkotmányos cikkelyen keresztül érvényesül a belső jogban – a hatálybalépését megelőzően és az azt követően alkotott törvények felett egyaránt. Elsőbbségét a bíróságok funkciójuk és tevékenységük részeként biztosítják.¹²⁹ A Cour de Cassation későbbi döntéseiben a Római Szerződés sajátosságai valamint a közösségi jog alapvető jellemzői megjelentek, mint az ítéletek alapjai, amellett, hogy az Alkotmány 55. cikkelye maradt az alapja a francia rendes bíróságok gyakorlatában a közösségi jog belső jogba való integrálásának.¹³⁰

A legfelsőbb közigazgatási bíróság álláspontját a közösségi jog érvényesülése tekintetében a hosszú ideig fennálló szembenállás jellemzi. A Római Szerződés hatálybalépését követően harmincegy év telt el, míg elismerte az alapítószerződések primátusát.

A szembenállás viszonylag korán – 1968-ban a Syndicat des Semoules ügyben – került felszínre, amikor is a Conseil d'État megtagadta egy közösségi rendelet primátusának elismerését a vele ellentétes későbbi belső jogszabály felett, szándékosan figyelmen kívül hagyva az EB Costa v. ENEL ítéletét, arra hivatkozással, hogy nincs hatásköre elbírálni az állam jogszabályainak alkotmányosságát. Felfogása a későbbi, nagy hatású ítéletek – gondolva itt a Cour de Cassation Sociéte Vabre, vagy az EB Simmenthal döntésére – ellenére sem változott meg, sőt álláspontját több esetben megismételte.¹³¹ Ítéleteiben nem kérdőjelezte meg a nemzetközi szerződések szupremáciáját a belső törvények felett, de tagadta kompetenciáját a vonatkozásban, hogy a szerződés és a belső jog ellentétekor jogkövetkezményként a belső jog félretételét alkalmazhatná. A Conseil d'État hivatkozásának alapja a hatalmi ágak elválasztásának elve és a bíróságoknak a törvények mellőzését tiltó

¹²⁸ 1975 május 23-án született döntés.

¹²⁹ Berke (1995) 245.

¹³⁰ Id. pl. 1985 május 15-én, és 1987 május 5-én született döntések;

¹³¹ Id. UDT 1979, Election des représentants à l'Assemblée des Communautés européennes 1980, Roujansky 1984, Société Bernard Carant 1988.

1790-es törvény. Ismerve az Alkotmányjogi Tanács felfogását, az attól való eltérés nyilvánvaló.

A Conseil d'État az álláspontját a Nicolo ügyben változtatta meg 1989-ben.¹³² Az eset alapja az európai parlamenti választásokról szóló 1977-es francia törvény és az EGK Szerződés 227. cikkének esetleges konfliktusa volt, az 1989. évi választásokon a választásokra vonatkozó törvény szerint figyelembe veendő francia tengerentúli megyék és területek kapcsán.¹³³ A Bíróság az ítéletben – az Alkotmány 55. cikkelyének és az ahhoz kapcsolódó az Alkotmányjogi Tanács által hozott döntés „újraértelmezése” eredményeként – elfogadásra került az, hogy a nemzetközi szerződéses szabály elsőbbséget kell kapjon a később alkotott nemzeti törvényekkel szemben. A belső törvények és a nemzetközi egyezmények szabályainak (Római Szerződés, európai választásról szóló francia törvény) tartalmi összevetésére vonatkozó hatáskör elfogadásra, és ha burkoltan is, de kimondásra került. A Conseil d'État az elsődleges közösségi jog primátusának elismerése mellett úgy találta, hogy az adott jogszabály nem ütközik a közösségi jogba. Az ítélet az adott tekintetben megszüntette az igazságszolgáltatáson belüli inkohereciát azzal, hogy a közösségi jog alanyaiként is értendő francia polgárok, jogi személyek számára biztosította, hogy a közösségi jogra a közigazgatási bíraskodásban is hivatkozhatnak. A fentiek mellett ebben az esetben is hangsúlyos az, hogy nem az Európai Bíróság szerinti elvekben, hanem magában a francia Alkotmányban található a Római Szerződés primátusának alapjai.

A Nicolo ügyben hozott döntés után egy évvel később a Conseil d'État a Boisdet ügyben a közösségi rendeletekre is kiterjesztette a későbbi belső jogszabályok feletti szupremácia és közvetlen bírói alkalmazás elismerését. Ez azért sem okozott különösebb gondot, mert az Alkotmányjogi Tanács döntése a másodlagos közösségi jogalkotást elviekben a nemzetközi szerződések szintjére emelte.¹³⁴

Bonyolultabb a helyzet a közösségi irányelvek tekintetében, amelyek primátusát és közvetlen alkalmazhatóságát a francia törvények felett a Conseil d'État 1992-ben hozott két ítélete ismerte el. Az SA Rothmans International France and SA Philip Morris France, valamint a Sté Arizona Tobacco Product and SA Philip Morris France esetek az állami dohánykereskedelmi monopólium leépítésére hozott irányelvhez kapcsolhatók. Az irányelv

¹³² 1989 október 20-án született meg a Nicolo ítélet.

¹³³ Megjegyzendő, hogy ilyen alapon korábban is kerültek ügyek a Conseil d'État elé, de azokban a döntés a fentebb részletezett hatáskörhiány volt.

célja a dohányipari termékek árainak szabad megállapítása, kivéve ez alól a tagállami általános árszabályozó rendelkezéseket.

A francia állami monopólium az irányelvet implementáló törvény értelmében úgy módosult, hogy a tagállamokból származó dohányárak importálásában és nagykereskedelmében szüntette meg az állami monopóliumot, de a kiskereskedelemben nem, ott továbbra is a pénzügyminiszter határozott rendeletben az árról. A pénzügyminiszter így többször megakadályozta az importálók áremelési törekvéseit, akik több eljárást is indítottak a számukra hátrányos helyzet megszüntetése miatt. Az Európai Bíróság a C-90/82. számú Bizottság v. Franciaország ügyben hozott ítéletében elmarasztalta Franciaországot a közösségi jog megsértéséért, mivel a pénzügyminiszter diszkrecionális hatalma ellentétes a Római Szerződéssel, és az irányelvvel is, mert negatívan befolyásolhatja az importált dohányárak normális versenyfeltételek melletti kereskedelmét.

A Conseil d'État mindezek ellenére az 1985 december 13-án meghozott döntésében (Sté Int. Sales and Import Corp.) elutasította az importálók fellebbezését. Nem az irányelvi szabályt alkalmazta, hanem az azt implementáló francia törvényt, és nem vállalta fel a törvény kompatibilitásának vizsgálatát az irányelvvel szemben. Az ügybeni sorozatos eljárások kapcsán a Conseil D'État megváltoztatva álláspontját, az 1992-es ítéletekben (tíz évvel az EB első, négygel a második elmarasztaló ítélete után) teljesen követte az EB által az irányelveknek adott jelentést. Ennek a közösségi jog és a belső jog viszonyára vonatkozóan az a jelentősége, hogy az egyedi hatósági döntést, ami az irányelvet implementáló belső jogszabályon alapult, jogtalannak minősült magába az irányelvbe ütközés miatt.

Az elemzésre kerülő további határozatok már az Unió jogához kötődnek, így kiindulásként le kell szögezni, hogy a francia gyakorlat az Unió jogát a nemzetközi szerződésekről szóló szabályok alapján bírálja el. A Conseil Constitutionnel 2004-ben több határozatában¹³⁵ megállapította, hogy az Unió szabályainak a francia jogba történő átültetése a francia alkotmány 88-1. cikke alapján történik, akadályt csak az alkotmány rendelkezéseivel való ellentét képezheti. Arra tekintettel is vizsgálta az Alkotmányjogi Tanács az Unió szabályát átültető francia szabálynak az alkotmányos elvekkel való összhangját, hogy a jogalkotónak az átültetés tekintetében mérlegelési, választási lehetősége volt.¹³⁶

¹³⁴ 1990. Szeptember 24-én született döntés.

¹³⁵ Décision n°2004-496 DC; Décision n°2004-497 DC;

¹³⁶ Harmathy (2006) 33.

E határozatokat követően, e határozatok alapján született meg az Alkotmányjogi Tanács határozata az Unió Alkotmány szerződéséről.¹³⁷ A határozat az Alkotmány szerződés ratifikálásának feltételeit vizsgálta, meghatározott kérdésekben az alkotmány módosítását tartotta szükségesnek s részletesen foglalkozott az Alapjogi Chartával. A határozat lényege, ahogy már a korábbi határozatokban láttuk, hogy az európai szabályok francia jogba való átültetésére akkor kerülhet sor, ha ezek a szabályok nem állnak ellentétben a francia alkotmány valamely rendelkezésével. A Conseil Constitutionnel 2004. évi határozatainak értékelése kapcsán kérdésként merült föl, hogy azok megállapításaiban a Conseil Constitutionnel nem ment-e tovább a nemzetközi szerződések/Unió joga szabályainak a nemzeti szabályokhoz való elsőbbsége tekintetében mint a Conseil d'État. Meggyőzőnek tűnik az az álláspont, hogy az elvi alap mégis csak közös.¹³⁸

Az európai szerződések ratifikációjával kapcsolatban meg kell említeni még az Alkotmányjogi Tanács legfrissebb döntését a Lisszaboni Szerződéssel kapcsolatban.¹³⁹ E határozatban elismerésre került, hogy a közösségi jogrend a hazai jogba integrálódva létezik, és különbözik a nemzetközi jogtól. E tekintetben tehát változik a francia gyakorlat, ennek hivatkozási alapja pedig az Alkotmány szerződés felülvizsgálatát követő alkotmány módosítás. A hazai jogrend csúcsán az alkotmány áll és az alkotmányi felhatalmazások biztosítják a francia részvételt az Európai Unióban. A döntés hangsúlyozza a már ismert érvet, hogy amennyiben alkotmányellenességet állapítanak meg, mert emberi jogokat, vagy szabadságokat sért, illetve akadályozza a nemzeti szuverenitás gyakorlásának alapvető feltételeit, csak úgy történhet ratifikálás, hogyha megtörténik az alkotmány módosítás. Ennek megfelelően a Lisszaboni Szerződés több szabályával szemben megfogalmazta az alkotmány revízióját.

Végül pedig a Conseil d'État Arcelor ügyben 2007. február 8-án hozott döntését ismertetjük, ahol a francia alkotmánnyal ütköző közösségi jog tekintetében először mondta ki az Államtanács a kérdés Európai Bíróság elé utalását. A döntés egy két-lépcsős tesztet állított fel a francia bíróság számára. Először meg kell vizsgálni, hogy a sérelemben hivatkozott alkotmányos alapelv megfelelője megtalálható-e az elsődleges közösségi jogban. Ha igen és az átültető jogi aktus ellentétes a közösségi joggal, akkor az ügyet az Európai Bíróság elé kell

¹³⁷ Décision n° 2004-505 ; 2004 november 19.

¹³⁸ Harmathy (2006) 33.

¹³⁹ Décision n 2007-560 DC; 2007. december 20.

terjeszteni. Ha az EB megállapítja, hogy az átültető jogi aktus ellentétes a közösségi joggal, akkor a bírónak meg kell semmisítenie azt. Második lépcsőben, ha a közösségi jog nem biztosít valamely, a francia alkotmány által megadott védelmet, a bírónak jogában áll elvégezni az alkotmányossági tesztet.

Összegzésképpen megállapítható, hogy, bár jóval hosszabb idő elteltével, mint az Alkotmányjogi Tanács illetve a Semmítőszék, de a legfelsőbb közigazgatási bíróság is, szembenállását hátrahagyva, lényegesen közeledett a közösségi jogrend kívánalmaihoz, a franciaországi gyakorlatban is tetten érhető tehát az együttműködő alkotmányosság.

5. Egyesült Királyság

A közösségi jog és a tagállami jog viszonyának Egyesült Királyság-beli gyakorlatát több sajátos körülmény determinálja. Egyrészt az Egyesült Királyságban nincs írott alkotmány, különböző írott és íratlan szabályokat ismer el a jogrend az alkotmány részeként. Az alkotmányos szabályok hosszú idő alatt fejlődnek ki, nyerik el ebbéli rangjukat. Másrészt a parlamenti szuverenitás elve – amely az egyik alapvető alkotmányos szabály – a többi európai országhoz képest a leginkább érvényesült. A parlamenti szuverenitás elve szerint a Parlament mindent megtehet, kivéve azt, hogy a jövőre nézve korlátokat állítson fel. Harmadrészt pedig az veendő figyelembe, hogy az angol jogrend a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát illetően dualista elvi alapon áll. A nemzetközi szerződések csak törvényben való kihirdetésükkel lesznek kötelező részei a belső jognak, a kihirdető törvény a többi törvény sorsát osztja, azaz egy későbbi törvény azt módosíthatja, hatályon kívül helyezheti, vagy hatályát leronthatja. A parlamenti szuverenitás klasszikus felfogása nem teszi lehetővé, hogy egy korábbi törvény – legyen az akár egy kihirdető törvény is – korlátozza a Parlamentet, ha az egy későbbi törvényében ellent kíván mondani korábbi álláspontjának.¹⁴⁰

A vázolt jogi környezet ellenére az Egyesült Királyság Európai Közösségekhez való csatlakozásakor, a törvényhozási és törvényszerkesztési bravúrnak tartott, 1972. évi European Communities Act a közösségi jog elsődlegessége elvének elfogadtatását a belső jogrendben. A törvény a következőképpen rendelkezett a közösségi jog közvetlen hatályáról:

¹⁴⁰ Craig-de Búrca (1998) 280.

„Minden olyan jog, hatalom, tartozás, kötelezettség és korlátozás, amely időről időre keletkezik vagy felmerül a Szerződések révén vagy azok értelmében, és minden olyan orvoslát és eljárást, amelyet időről időre előírnak a Szerződések, vagy azok értelmében elrendelésre kerül a Szerződésekkel egybehangzóan, minden további törvénybe iktatás nélkül meg kell hogy kapja a hatályos jogként való elbánást, és az Egyesült Királyságban való alkalmazás során el kell ismerni és jogilag hozzáférhetővé tenni és követni, továbbá a 'kikényszeríthető közösségi jog' és a hasonló kifejezések értelemszerűen olyan jogra utalnak, melyre ez a szakasz vonatkozik.”¹⁴¹

A 2(2) szakasz általános felhatalmazást ad a közösségi kötelezettségek további érvényesítésére a Közösség másodlagos jogalkotása és az ahhoz igazodó angol jogalkotás révén. Kivételeket ez alól a törvény 2. számú kiegészítésében találhatunk az ún. tiltott területek felsorolásában, például az adóztatás növelésére való felhatalmazás és a visszamenőleg ható intézkedések, vagy új büntetőjogi törvényi tényállások bevezetése.¹⁴²

A közösségi jog elsődlegességére a European Communities Act 2(4) szakasza utal, mely szerint:

„Azt a rendelkezést, amelyet a (2) bekezdés alapján hoznak, és amely magában foglalhat, e törvény 2. Számú kiegészítésétől függően, bármely olyan előírást (bármely kiegészítésben), amit egy parlament által hozott törvény kimond, valamint bármely korábban hozott, vagy ezután hozandó törvényt, amely eltér attól, amit e törvénynek ezen szakasza tartalmaz (azaz nem közösségi jellegű) a közösségi jellegű kötelezettségek alapján kell értelmezni és hatályosnak tekinteni.”

Tehát a közösségi jog érvényessége, értelmezése és hatálya tekintetében az Európai Bíróság releváns döntéseiben megfogalmazott elvek az irányadók. A European Communities Act fentiekben részletezett szabályozása alapján a brit bíróságok már a kezdetektől fogva egyértelműen érvényre juttathatták volna a közösségi jog szupremáciájának elvét, de eleinte hatáskör hiányára hivatkozva pusztán értelmezési szabálynak tekintették azokat.¹⁴³ Ennek megfelelően a hazai jogot úgy kell értelmezni, hogy az igazodjék az EGK jogához.

A brit ítékezésben meglévő kezdeti bizonytalankodás illetve annak alapja, azaz a European Communities Act 2(4) szakaszának értelmezési szabályként való felfogása jól tükröződik a Court of Appeal bírāja, Lord Denning felfogásában is. 1974-ben a H. P. Bulmer

¹⁴¹ European Communities Act 1972 Section 2 (1)

¹⁴² Kecskés (2003) 369.

¹⁴³ A francia Conseil D'État-hoz hasonlóan a hatáskör hiányára való hivatkozás az alapján volt lehetséges, hogy az angol bíróságoknak hagyományosan nincs hatáskörük a törvények felülvizsgálatára, azokat csak értelmezhetik és alkalmazhatják.

Ltd. v. Bollinger ügyben azt fejtette ki, hogy a Szerződés „azonos hatályú bármely tételes törvénnyel”. 1976-ban a Felixtowe Dock and Railway Co. British Transport Docks Board ügyben egy elfogadás előtt álló törvény és a Római Szerződés konfliktusa kapcsán viszont visszalépve az előbbi felfogáshoz képest azt jelentette ki, hogy „úgy tűnik mihelyt ezt a törvényjavaslatot megszavazza a Parlament, és törvény lesz belőle, ez elintézi az egész vitát a Szerződésről. Az itteni bíróságoknak azután ragaszkodniuk kell a tételes törvényhez, tekintet nélkül az EGK Szerződésre.

Az ambivalenciát 1979-ben a *Macarthys v. Smith* ügynek a Court of Appeal (Fellebbviteli Bíróság) általi megítélése oldotta fel. Az angol bírói gyakorlat az értelmezési módszerről átváltott az elsődlegességi módszerre, egyértelműen prioritást adva a közösségi jognak a csatlakozási törvény alapján. Az ügyben Lord Denning a jogalkotó akaratának helyes értelmezésére mutatott rá. Ha egy törvény ellentmondani látszik a közösségi jognak, akkor ez az ellentmondás alapvetően csak véletlen lehet. Ilyenkor tehát az ellentmondó angol jogszabályt a közösségi joggal összhangban kell értelmezni, ha pedig ez nem lehetséges félre kell tenni. Mindez a Parlament valódi akaratának követése, mert a Parlament megkíván felelni a közösségi jognak. Ha egyértelmű, hogy a Parlament nem véletlenül, hanem szándékosan cselekszik ellentétesen az EGK szerződéssel, akkor az angol bíróságoknak követniük kell a Parlament akaratát. E felfogás a szupremácia kérdését egyértelműen megoldotta volna a bírói gyakorlatban. A lordok Háza ugyanakkor csak szűkebb körben fogadta ezt el. 1983-ban a *Garland v. British Rail Engineering Ltd.* ügyben a House of Lords csak arra az esetre tartotta fenn egy angol törvénnyel ellentétes közösségi jogi szabály alkalmazhatóságát, ha az angol törvény alkalmas a közösségi joggal összhangban álló értelmezésre. Ez a fajta megközelítés azonban problémákat vet fel. Egyrészt az Európai Bíróság a közvetlenül hatályosuló közösségi jog esetén nem a nemzeti jog közösségi joggal összhangban álló értelmezést kívánja meg, hanem magának a közösségi jognak az alkalmazását. Másfelől a konform értelmezés nem ad megoldást azokra az esetekre, ahol az angol törvény nyilvánvalóan nem volt a közösségi joggal összhangban értelmezhető.

A közösségi jog szupremáciájának egyértelmű, teljes elismerését az 1991-ben a *Factortame II.* ügyben hozott döntés jelentette. Az ügy alapját az 1988-ban elfogadott kereskedelmi hajózási törvény és a Római Szerződés kollíziója adta (az angol törvény a hajók számára regisztrációt tett kötelezővé). A felperesek által kért ideiglenes intézkedés kiadását a Lordok Háza első ítéletében megtagadta, mert az ideiglenes intézkedés egyértelműen a Parlament szuverén akaratának a félretételét jelentené. Az ügyben az Európai Bíróság is ítéletet hozott, amelyben kimondta, hogy a közvetlenül hatályos közösségi jogokat védő

ideiglenes intézkedést akadályozó belső jogszabályt félre kell tenni. Ezek után a Lordok Háza megváltoztatta álláspontját, és rámutatott arra, hogy a közösségi jog elsőbbsége az Egyesült Királyságnak a Közösségekhez való csatlakozáskor szilárd része volt az Európai Bíróság gyakorlatának. Következésképp a Parlament teljesen szabadon és tudatosan korlátozta szuverenitását a csatlakozásról, sőt a European Communities Act 1972-től elismerte a közösségi jog szupremáciáját. Megjegyzendő, hogy a nemzeti bíróság ilyen felfogásának kialakulásában – hasonlóan más nemzetek példáihoz – nem kis szerepe volt az Európai Bíróságnak.

6. Spanyolország

A spanyol Alkotmány a Nemzetközi szerződések című fejezetében, a 93. cikkben teszi lehetővé az Alkotmányból származó kompetenciák gyakorlásának átruházását nemzetközi szervezetre vagy intézményre. Megjegyezzük, hogy a rendelkezés nem nevesíti az európai integrációt. E cikk biztosította Spanyolország 1986-os EGK-hoz való csatlakozásának alkotmányi lehetőségét, nem volt tehát szükség alkotmánymódosításra.

A spanyol Alkotmány monista elvet vall, 96. cikke szerint a szabályszerűen megkötött és Spanyolországban közzétett nemzetközi szerződések a belső jogrend részét képezik. Ez alapján a közösségi jog is integráns része a spanyol jognak. Ezzel a közösségi jog elsőbbsége a spanyol joggal szemben elismert, de nem az alkotmánnyal szemben. A hierarchia kérdésétől eltekintve, az Alkotmánybíróság a közösségi jog és a spanyol alkotmány viszonyával kapcsolatos gyakorlatában egyfajta egymás mellett létezésről, eltérő tárgyi hatályról alakított ki álláspontot.¹⁴⁴ Az Alkotmánybíróság többször is foglalkozott a hivatkozott alkotmányi szakaszokkal.

Az európai parlamenti választásokról szóló spanyol törvény vonatkozásában – absztrakt normakontrollra irányuló eljárásban – az volt az ügy tárgya, hogy a törvény közösségi jogba ütközése egyben alkotmány sértést is megvalósít-e.¹⁴⁵ Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a spanyol állam európai integrációjában a 93. cikk biztosítja a közvetlen alkotmányos kapcsolatot a két jogrendszer között, de e cikken keresztül a közösségi jog nem válik specifikus spanyol alkotmányjoggá. Az alkotmányi rendelkezés pusztán hatáskört és

¹⁴⁴ Egymáshoz való viszonyukkal specifikusan akkor foglalkozott, amikor a közösségi jogban és a spanyol alkotmányban is szereplő egyenlő bánásmód elve sérült. Az elv alkotmányban való szereplése alapozta meg az Alkotmánybíróság eljárását. Dezső – Vincze (2006) 183-185.

eljárási szabályokat teremt arra, hogy meghatározott, az alkotmányból eredő hatáskörök gyakorlása átengedésre kerülhessen. A közösségi jog nem jelent olyan zsinórmértéket, amely a rendes spanyol törvények alkotmányosságának mércéje lehetne. Később az Alkotmánybíróság a Maastrichti Szerződés ratifikálását megelőző deklarációjában pontosította.¹⁴⁶ Megállapította, hogy a spanyol alkotmány 93. cikke nem jelenthet alapot burkolt alkotmánymódosításra, és nem igazolhat semmilyen kivételt, eltérést vagy ellentmondást a spanyol alkotmány szabályaihoz képest.

A spanyol Alkotmánybíróság annak a részletes kifejtését, hogy a közösségi jog a spanyol alkotmányon kívül áll, egymás mellett él, az Európai Alkotmányszerződés ratifikálása (pontosabban a közösségi jog elsőbbségét kimondó alkotmányszerződési passzus) kapcsán adta meg.¹⁴⁷ Hivatkozva egyrészt az Alkotmányszerződés e cikkére (I-6. cikk) és az ahhoz fűzött nyilatkozatra, mely szerint a cikk az Európai Bíróság fennálló ítélkezési gyakorlatát tükrözi, másrészt hivatkozva a hatáskör átruházás kapcsán az eseti felhatalmazottság elvére az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a közösségi jog elsőbbsége csak ezekre az átruházott területekre vonatkozik. Ez a közösségi jog létezésének alapja, azért, hogy az a tagállamokban közvetlen hatállyal bírjon, és egységesen alkalmazzák. Érvelésében hivatkozik az Alkotmánybíróság arra, hogy az integráció az azt alkotó államok identitására figyelemmel, azok értékein – szubszidiaritás elve, alapjogi charta – alapul. Az Alkotmánybíróság véleményében kitér arra, hogy a közösségi jog elsőbbsége, csak a fenti kereteken belül a kifejezetten biztosított hatáskörökből származó jogalkotásra vonatkozik. Utal arra is, hogy a hatáskörök visszavétele – az Unióból való kilépéssel – a tagállamok számára lehetőségként fennáll.

Visszatérve a közösségi jog és a spanyol alkotmány viszonyára, egymástól való függetlenségére, a nyilatkozat hangsúlyozza, hogy az alkotmány a spanyol jog alaptörvénye, a közösségi jog fentiekben részletezett elsőbbsége, primátusa nem érinti a spanyol alkotmány elsődlegességét, szupremáciáját. A két jog(rend)nek eltérő az alkalmazási területe, azaz a tárgyi hatálya. Eszerint az európai jog spanyol jogba való átvétele „szervezet-eljárási” természetű, az átvétel nem igényel előzetes alkotmányos ellenőrzést, de az alapot itt is a spanyol Alkotmány jelenti. Ami azonban az „anyag” tartalmi természetű kérdéseket illeti, ott

¹⁴⁵ TC-28/1991 sz. határozat, 1991. február 14.

¹⁴⁶ TC 1/1992 sz. nyilatkozat, 1992. július 1.; Az Alkotmánybíróság eljárása az alkotmány 95. cikkén alapult, mely szerint az alkotmánnyal ellentétes rendelkezéseket tartalmazó nemzetközi szerződések megkötése előzetes alkotmánymódosítást igényel. A kormány vagy valamelyik Kamara kérheti az Alkotmánybíróságtól annak deklarálását, hogy az alkotmányellenesség fennáll vagy sem.

¹⁴⁷ TC 1/2004 sz. nyilatkozat, 2004 december 13.; Az eljárás alapja szintén az alkotmány 95. cikke (ld.92.lj). A spanyol kormány kérte az Alkotmánybíróság véleményét.

a spanyol alkotmány alapján el kell végezni az ellenőrzést és az alkotmánnyal való összhang hiánya esetén a spanyol jogba csak akkor lehet átültetni a kérdéses szabályt, ha az alkotmányt előzetesen módosítják.¹⁴⁸ Az eltérő tárgyi hatály mindaddig egyeztethető össze a spanyol alkotmánnyal, amíg az magából az alkotmányból eredő felhatalmazással bír. Az Alkotmánybíróság – visszautalva a tagállami alkotmányokból táplálkozó értékközösségre – hangsúlyozza, hogy abban a kevésbé valószínű esetben, ha az Európai Unió joga a későbbi fejlődésében a spanyol alkotmánnyal nem lenne összeegyeztethető, és ezt az Alkotmány szerződés alapján nem lehetne az alaptörvénnyel összhangba hozni, akkor spanyol alkotmány elsődlegességéből az következik, hogy az Alkotmánybíróság lesz jogosult végső fokon eljárni, a nemzeti szuverenitás védelmében fellépni.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az alkotmány a legmagasabb rangú jogszabály a hierarchiában, amit nem befolyásol az uniós szabályok primátusa. Az uniós szabályok primátusa, más síkon jelentkezik, s csak annyit jelent, hogy az adott kérdésben nem a nemzeti, hanem az uniós szabályt kell alkalmazni. A közösségi jog a spanyol alkotmány alapján alkalmazható a belső jogban, de nem kerül az alaptörvény fölé, nem lesz azzal egyenértékű, hanem az alkotmány által meghatározott keretek között, az Unióra átruházott hatáskörben sajátos alkalmazási területet jelent a spanyol alkotmány elsődlegességének érintése nélkül.

7. Ausztria

Az osztrák alkotmány 9. cikk (2) bekezdése illetve adott részterületre vonatkozóan a 23/F. cikke tartalmazza az alkotmányi felhatalmazást az Európai Unióban való részvételre. A 9. cikk 2. bekezdése szerint a Szövetség egyes felségjogai átruházhatók államközi intézményekre, valamint azok szerveire. E lapidáris megfogalmazás jelentette tehát a csatlakozás alkotmányi alapját. Az Európai Unióhoz való csatlakozás szükségessé tette az alkotmány megváltoztatását, amelyet az alkotmány első fejezetében az Európai Unió cím alatt, a 23/A.-23/F. cikkeken találunk. E passzusok tartalmazzák az európai parlamenti választások alapvető szabályait, Ausztria és az Unió kormány és parlamenti szintű

¹⁴⁸ Harmathy (2006) 26

együttműködésére vonatkozó rendelkezéseket, továbbá egy külön felhatalmazást az Unió közös kül- és biztonságpolitikájában való részvételre.¹⁴⁹

Ausztria az Európai Unióhoz való csatlakozását alkotmánymódosító törvénnyel ratifikálta.¹⁵⁰ Osztrák alkotmányjogászok szerint az osztrák jog a monista és a dualista álláspont között közbenső helyet foglal el. A nemzetközi szerződések nem élveznek elsőbbséget a nemzeti jogszabályokkal szemben, de a nemzetközi szerződéseket a nemzeti jog részévé kell tenni. Ugyanakkor az osztrák jog a közösségi jog elsőbbségéből indul ki, az osztrák Alkotmánybíróság ezt még az osztrák alkotmánnyal szemben is elismerte.¹⁵¹ A gyakorlatban is érvényesül a közösségi jognak az osztrák joggal szemben fennálló elsőbbsége.¹⁵² Nem fogadták el azonban azt az elgondolást, hogy a közösségi joggal ellentétes szabályt alkotmányellenesnek tekintsék. Az irányelvek értelmezésénél kétség esetén az Európai Bírósághoz fordulnak, de egyébként az osztrák alkotmányjog alapján értelmeznek. Ezt a gyakorlatban azzal indokolják, hogy az alapvető jogok a közös alkotmányos hagyományokhoz tartoznak, amelyek az Európai Bíróság gyakorlat szerint védelmet élveznek.¹⁵³

8. Lengyelország

A lengyel Alkotmánybíróság az Európai Unióban való tagság, a csatlakozási szerződés alkotmányossági vizsgálata kapcsán 2005. május 11-én hozott döntést, amelyben részletesen kifejtette álláspontját a közösségi jog szupremáciájára vonatkozóan is.¹⁵⁴

A csatlakozásra vonatkozó felhatalmazó klauzula tekintetében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a lengyel alkotmány nem tartalmazza a „szupranacionális szervezet” kategóriáját, és így a Lengyelország és az Európai Unió közötti Csatlakozási Szerződés a nemzetközi szerződés egy formájának tekinthető. A lengyel alkotmány 90. cikk (1) bekezdése felhatalmazza az állami szerveket hatásköreik delegálására nemzetközi szervezetekre vagy

¹⁴⁹ Az osztrák alkotmányban államcél az állandó semlegesség, amely azt jelenti, hogy Ausztria nem lép be katonai szervezetekbe és nem engedélyezi katonai támaszpontok létrehozását az állam területén belül. Az EU csatlakozással ez némileg sérült, hiszen Ausztria is részt vesz a közös kül- és biztonságpolitikában.

¹⁵⁰ Az osztrák törvényhozás által elfogadott külön csatlakozási alkotmánytörvény az alkotmány szövegének lényeges megváltoztatását tett szükségessé, amelyet sikeres népszavazás is „megerősített”.

¹⁵¹ VfGH B877/96 (26. 06.01997) és különösen VfGH B1625/98 (24. 02. 1999.)

¹⁵² Az osztrák Legfelsőbb Bíróság kifejezetten úgy ítélkezett, hogy egy irányelvet akkor is át kell ültetni, ha az alkotmányos rendelkezést sért. 6 Ob 14/00b (09. 03. 2000.)

¹⁵³ Harmathy (2006) 34.

¹⁵⁴ Polish Constitutional Tribunal, 11. 05. 2005., No. K 18/04.

intézményekre, de csak meghatározott ügyekben. Ez magába foglalja az összes hatáskör átruházásának tilalmát, illetve a kompetenciák tekintetében meghatározza egyrészt azok gyakorlásának lényeges területeit, másrészt az ügyek teljességét meghatározott területeken. Ezt követően kimondja az Alkotmánybíróság, hogy sem a fentiekben elemzett cikk, sem a 91. cikk (3) – mely szerint, a nemzetközi szervezet által kibocsátott jogi aktusok közvetlenül alkalmazandóak, és összeütközés esetén elsőbbséget élveznek – nem hatalmazza fel a nemzetközi szervezetet jogi aktusok, vagy intézkedések meghozatalára a lengyel alkotmánnyal szemben, mivel a 8. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az alkotmány a Lengyel Köztársaság legfelsőbb szintű törvénye. Ebből fakadóan a 90. cikk (1) és a 91. cikk (3) szabályai nem adnak olyan mértékű felhatalmazást a hatáskörök átruházására, hogy az lehetlenné tenné a Lengyel Köztársaság szuverén és demokratikus államként való működésének folytatását.¹⁵⁵

A közösségi jog és az alkotmány viszonyával kapcsolatban az alapot az alkotmánynak – a 8. cikk (1) bekezdésben biztosított – legfelső szintű törvényi „ereje” adja, amiből eredően a Lengyel Köztársaság területén az alkotmány élvezi a kötelező erő elsőbbségét és az alkalmazás elsőbbségét. Lengyelországban a hatáskört átruházó nemzetközi szerződések ratifikálásának jóváhagyásához törvény szükséges. A Bíróság külön hangsúlyozza, hogy az alkotmány 91. cikk (2) rendelkezése, miszerint a törvényi jóváhagyással ratifikált nemzetközi egyezmény elsőbbséget élvez a törvényekkel szemben, semmi esetre sem jelenti ezeknek a nemzetközi szerződéseknek hasonló elsőbbségét az alkotmánnyal szemben.¹⁵⁶

Miután az Alkotmánybíróság megállapítja a kollízió lehetőségét a közösségi jog rendelkezései és a lengyel alkotmány között, a következőket fejt ki. Ilyen kollízió történik abban az esetben, amikor összeegyeztethetetlen ellentmondás jelenik meg egy alkotmányos norma és egy közösségi norma között, olyan, amely nem küszöbölhető ki az európai jog és a nemzeti jog kölcsönös autonómiáját figyelembevevő értelmezéssel. Ilyen normakonfliktus semmi esetre sem oldható föl a közösségi normának az alkotmányi norma feletti szupremáciájának elfogadásával. Továbbá a szupremácia nem vezethet olyan szituációhoz, ahol az alkotmányi norma elveszti a kötelező erejét, s nem vezethet ahhoz sem, hogy az alkotmányi norma értelmezése a közösségi jogi szabályozás területein kívülre korlátozódjon. Ilyen esetben a Nemzetnek, mint szuverénnek, illetve a Nemzet képviselőjére alkotmányi felhatalmazással bíró állami hatalomnak kellene döntenie az alkotmány módosításáról, vagy a közösségi rendelkezések módosításáról, vagy végső soron az integrációból való kilépésről.

¹⁵⁵ Id. a döntés 7. és 8. pontját;

¹⁵⁶ Id. a döntés 11. pontját;

A hazai jog értelmezésének elve bizonyos fokig jóindulatú az európai joggal, de léteznek korlátok. A „rokonszenv” azonban, semmi esetre sem vezethet az alkotmányi normák kifejezett szövegezésével ellentétes eredményre, vagy az alkotmány által megvalósított, minimálisan garantált funkciókkal való összeegyeztethetlenségre. Különösen az emberi jogok és szabadságok területére vonatkozó alkotmányi szabályok jelentenek egy minimum és átléphetetlen szintet, amely alá nem lehet menni, illetve amelyet nem kérdőjelezhet meg egy közösségi intézkedés bevezetésének eredménye.¹⁵⁷

A fenti szemlélet már megjelent a lengyel alkotmánybíróságnak az európai elfogatóparancsról hozott – pár héttel korábbi – határozatában.¹⁵⁸

A határozat szerint a nemzeti jog (a büntetőeljárás törvény volt a kerethatározat átültető szabálya) azon rendelkezése, amely lehetővé teszi a lengyel állampolgárok más államnak való átadását az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat¹⁵⁹ szerint, ellentétes a lengyel alkotmány 55. cikk (1) bekezdésével, amely szerint lengyel állampolgár kiadatása tilos. Az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy van-e különbség az alkotmányban szabályozott kiadatás és az európai elfogatóparancs végrehajtása között, konkrétan egy lengyel állampolgárságú terhelt másik tagállamba való átadása a kiadatás egy formája-e.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az alkotmányos normák határozzák meg az alsóbb szintű jogszabályi rendelkezések értelmezésének mikéntjét és irányát. Az alsóbb szintű jogszabályokban rögzített definíciók nem irányadóak az alkotmány fogalmainak értelmezésekor, mivel azok autonóm módon értelmezendők. Ez az elvi megfontolás már előrevetíti a csatlakozási szerződésről szóló ítélet érvelését.

Visszatérve a konkrét ügyre, a testület a kiadatás és az európai elfogatóparancs párhuzamos elemzése után arra a következtetésre jutott, hogy a két intézmény lényeges elemeiben nincs eltérés. A kiadatás a gyanúsított vagy elítélt áthelyezése annak érdekében, hogy a büntetőeljárást a másik tagállamban folytassák le vagy a büntetést ott hajtsák végre. Az európai elfogatóparancs szerinti átadás lényege ugyanez, így az átadást a kiadatás egy speciális fajtájának kell tekinteni. A kiadatás alkotmányos tilalmát fokozottan érvényesíteni kell az átadásnál, mivel ugyanaz a célja, mint a kiadatásnak, az eljárás viszont a gyanúsított személyre terhesebb. Az átültető nemzeti rendelkezést pro futuro semmisítette meg az Alkotmánybíróság, 18 hónap múlva veszítette érvényét. Mindezek mellett a testület

¹⁵⁷ Id. a döntés 13. és 14. pontját;

¹⁵⁸ Polish Constitutional Tribunal, 27 .05. 2005. No. P 1/05;

hangsúlyozta, hogy az európai elfogatóparancs folyamatos működésének biztosítása a lengyel jogalkotó elsődleges célja kell, hogy legyen.¹⁶⁰

Összegezve a közösségi jog elsődlegességének elvére vonatkozó lengyelországi gyakorlatot, megállapíthatjuk, hogy fenntartásokkal ugyan, de elismeri az európai jog szupremáciáját a törvények felett. Hangsúlyos a lengyel szemléletben, hogy az elsődlegesség fogalmi alapjai a lengyel alkotmány rendelkezéseiben találhatóak és nem az Európai Bíróság közösségi jogra vonatkozó érvelésében. Ugyanakkor nem ismerik el az európai jog elsődlegességét az alkotmánnyal szemben. A lengyel alkotmánybíróság is – hasonlóan a némethez – a nemzeti alkotmányban meghatározott alap jogokat tekinti olyan minimumnak, amelyet nem kérdőjelezhet meg egy közösségi rendelkezés. Az is kellőképpen világos, hogy a lengyel bíróságok magukat tekintik döntésre jogosultnak a Kompetenz-Kompetenz kérdésének eldöntésében.

* * *

A lengyelországi gyakorlat megismerése után érdemes még összefoglalóan elemezni azokat a közös jellemzőket, amelyek a közép- kelet-európai országokban a „Solange történet” 3. fejezetének megírását generálhatják.¹⁶¹ Két dolgot kell kiemelni. Az egyik az, hogy ezen országok alkotmánybíróságainak többsége befolyásos, aktivista, tekintélyes bíróságként jellemezhető. Amíg azonban az alkotmánybíróságok hatalma nagymértékben hasonlít nyugat-európai társaikéhoz, sőt gyakran meg is haladja azt, addig a másik oldalon, ha az államokat tekintjük a közép- és kelet-európai államok gyengébbek, kevésbé szervezettek, kevésbé hatékonyak. A csatlakozás az alkotmánybíróságoknak egy további lehetőséget nyújtott, hogy megerősítsék hatalmukat. Így tehát könnyen vindikálták maguknak az emberi jogok, a jogrend védelmének, a demokrácia jellegzetességei érvényre juttatásának jogát. Ebből körvonalazódik, hogy az európai jog szupremáciáját elfogadhatatlannak ítélik illetve ahhoz, hogy el tudják fogadni a szupremácia bizonyos dimenzióit, alkotmánymódosítást határoznak meg. A másik tényező pedig, amit figyelembe kell venni, az erős szuverenitási aggodalmak,

¹⁵⁹ Az Európai Unió Tanácsának 2002/584/IB kerethatározata az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról;

¹⁶⁰ Érdemes még egy gondolat erejéig a megoldást – a jelenlegi helyzetet – vázolni. Lengyelországban a módosításokat időben bevezették, 2006. novembere óta Lengyelország átadja saját állampolgárait azzal a feltétellel, hogy a cselekményt, amely miatt az átadást kérték, Lengyelország területén kívül követték el, és hogy az a lengyel jog szerint is jogsértés, ami a kerethatározattal ellentétes. (Forrás: Második értékelő jelentés a kerethatározat tagállamok általi jogi átvételének helyzetéről; MEMO/07/288 11/07/2007.)

amelyek érezhetőek és kifejezettek voltak a csatlakozás előtt és folyamatosan jelen vannak a csatlakozás után is. Ez azonban érthető is, hiszen ezek az országok a szovjet uralom után rövid idővel egy olyan szupranacionális szervezethez csatlakoztak, amely – éppen visszaszerzett – szuverenitásuk egy részére igényt tart. A közép –kelet-európai országokban tehát ezért „nehéz tantárgy az együttműködő alkotmányosság”.

¹⁶¹ Sadurski (2006) 6.

Második rész

A szupremácia tárgyi hatálya azaz a hatáskörök az Európai Unióban

I. Alapkérdések, elméleti megközelítés

A közösségi jog és szuverenitás-transzfer, a tagállamok és az integráció viszonyának másik alapvető szempontú megközelítése a közösségi jog tárgyi hatályát, azaz a hatáskörök, pontosabban a hatáskör megosztás problémáját vizsgálja.

A nemzeti alkotmányok nem sorolják föl azokat az ügyeket, nem határozzák meg azokat a hatásköröket, amelyekben az integrációhoz való csatlakozással megszűnt a tagállamok szabad döntési képessége, vagy döntési jogosítványukat már nem önállóan gyakorolják, hanem az Európai Unióra, vagy az integrációs szerződésre hivatkoznak. Tehát nem a nemzeti jogban, hanem az integráció jogában, a Szerződésekben találjuk meg a választ arra a kérdésre, hogy mely területek tartoznak kizárólagos közösségi/uniós hatáskörbe és mely területeken vannak megosztott hatáskörök a Közösség/Unió és a tagállamok között.

Érdeemes arra is utalni, hogy a hatáskörök kérdésében a nemzeti alkotmányok (legalább is eddig) inkább statikus állapotot mutatnak, ezzel szemben az Európai Unió folyamatos és dinamikus fejlődése egyre kifinomultabbá válik és olyan területekre is kiterjed, amelyek korábban klasszikusan kizárólagos közösségi hatáskörbe tartoztak.¹⁶²

Előjáróban érdemes a hatáskör fogalmát körbejárni, hiszen a hatáskör nemcsak cselekvési teret biztosít, hanem egyben jogi kategória is. A hatáskörök olyan jogi normák, amelyek arra jogosítanak, hogy a hatáskörrel rendelkező, a hatáskörön belül meghatározott cselekményeket hajtson végre.¹⁶³ A hatáskör se nem feladat, se nem cél, hanem előfeltétele és alapja a közhatalom gyakorlásának. Jellegétől függ, hogy normaalkotásra, végrehajtásra vagy egyéb döntések, intézkedések megtételére jogosítanak. A hatáskör jogi formában megjelenő hatalomgyakorlásra jogosít, és mindig címzett, a hatáskörgyakorlónak ad felhatalmazást. Az alkotmányos államnak is a tevékenységéhez törvényes alapra van szüksége, kompetenciáján nem léphet túl. A főhatalmat gyakorlók nem alapíthatnak a maguk számára hatáskört, döntéseikhez egy előzetes – hatáskört kijelölő – normaalkotóra, az alkotmányozóra van szükségük. Mind az önfelhatalmazás, mind a hatáskör hiányában történő hatalomgyakorlás

¹⁶² Trócsányi (2008) 404. in: Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár tiszteletére

¹⁶³ Nettesheim in Bogdandy 415, Dezső – Vince (2006) 204.

ezzel.¹⁶⁴ A hatásköri norma funkciója tehát a jogosultságok megállapítása és a hatalom korlátozása. A hatáskör meghatározza, hogy az adott cselekmény, tartalmát és formáját illetően végbevihető-e.

Az Európai Unió hatásköreinek meghatározását az Uniót illetve a Közösséget alapító Szerződések tartalmazzák. Közös bennük, hogy úgynevezett keretszerződéses struktúra jellemzi őket.¹⁶⁵ A keretszerződéses jelleg annyit tesz, hogy általában nem pontos intézkedéseket, hanem feladatokat és célkitűzéseket határoznak meg, amelyek megvalósítását, azaz a konkrét intézkedések meghozatalát a közösségi intézményekre és azok jogalkotó tevékenységére bízzák a szerződő felek, azaz a tagállamok.¹⁶⁶ A keretszerződéses struktúrán alapuló Szerződések jogi hivatkozási alapot biztosítanak a közösségi intézmények későbbi tevékenységéhez a célok konkrét megvalósítása érdekében. Hozzá kell tennünk, hogy a Szerződések szabályozzák ugyan a különböző közös politikák gyakorlásának részleteit, bár igen változó módon, hol konkrét célokat, határidőket megjelölve, máskor pedig nagyon általánosan.

A Szerződésekben nincs mindig meghatározva, hogy a közösségi és tagállami kompetenciák az egyes politikák esetén hogyan oszlanak meg, amely nemegyszer politikai és legitimációs nehézséget okoz. A politikai vetület az átláthatósághoz, a „polgárközeli Unióhoz” pontosabban azok hiányához köthető. Az uniós polgárok számára nem mindig egyértelmű és világos, hogy mely döntés, mely eredmény köthető az integrációhoz melyik közösségi intézménynek mi a feladata, hatásköre. Ez utóbbiból fakadóan egyes területeken a Közösség túlszabályoz, más esetben viszont jogalap híján nem tud fellépni ott, ahol szükséges lenne, illetve azt az állampolgárok elvárják. Legitimációs vetületként pedig utalhatunk arra, hogy az integráció mai szintjén a további mélyítés, másképpen közösségi hatáskörbővítés csak úgy valósítható meg, ha a tagállamok számára látható, hogy mely területeken nem veszélyeztetni szuverenitásukat az integráció.¹⁶⁷

A Közösség illetve az Unió jogosultságaikat és hatásköreiket, egyáltalán létüket az alapító államoktól nyerték. A tagállamok az alapító szerződések „urai”, mert „alkotmányozó testületként” rendelkeznek azok tartalmáról, míg az uniós intézmények csak véleményezési és

¹⁶⁴ Tomcsányi (1940) 15.

¹⁶⁵ Értelemszerűen ide tartozik a az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó Szerződés is.

¹⁶⁶ A Római Szerződéssel létrejött EGK elsődleges célja a közös piac létrehozása volt, ugyanakkor a Szerződés nem csak ezzel kapcsolatos rendelkezéseket tartalmazott, hanem közös politikákat és tevékenységeket, gazdasági és szociális célkitűzéseket is megfogalmazott. A későbbi módosítások sem tartalmazzák a kötelezettségek vonatkozásában részletes kidolgozást, hanem egyfajta programot adnak, amelyek magukban foglalják az egyes politikák későbbi kidolgozását, a harmonizációnak a lehetőségét.

¹⁶⁷ A hatáskörök egyértelműbb meghatározása és ehhez kapcsolódóan a hárompilléres tagozódás megszüntetése már az Alkotmányszerződésnek is célja volt, amit aztán az azt felváltó Lisszaboni Szerződés is átvesz.

javaslatvételi joggal bírnak szerződésmódosítás esetén.¹⁶⁸ Semmilyen olyan jellemzővel nem bírnak saját jogon, ami bármilyen formában is az államokhoz tenné hasonlatossá: mind a lakosság, mind a terület, mind a hatalom effektív gyakorlása – ha ezekről beszélhetünk egyáltalán – csupán származtatott, derivatív módon jellemzi az integrációs szervezetet.¹⁶⁹ Jogalkotó és végrehajtási hatásköreik derivatív jellegéből következik, hogy sem az alapító államokkal szemben nincs hatáskör megalapítására hatáskörük, illetve önállóan sem jelölhetnek ki maguknak hatásköröket. A saját hatáskör megteremtésének joga az ún. Kompetenz/Kompetenz. Az integrációs szervezetnek az államokkal ellentétben nincs Kompetenz/Kompetenz-e, nem rendelkezik egy mindent átfogó hatáskörrel, amely pontosan a korlátozott felhatalmazások elvéből következik.¹⁷⁰

Tekintsük tehát át mit is jelent a Közösség, illetve az Unió és a tagállamok között létrejött hatáskör-átruházás elve, a korlátozott eseti felhatalmazás.¹⁷¹ Sem a Közösség, sem az Unió nem rendelkezik átfogó, azaz minden közügyre kiterjedő jogalkotási és végrehajtási felhatalmazással, csak a Szerződésekben meghatározott célkitűzések és ráruházott hatáskörök szerint járhat el, még hozzá a Szerződések egyes felhatalmazó rendelkezései alapján. A felhatalmazó rendelkezések egy-egy meghatározott szabályozási tárgy vonatkozásában biztosítanak hatáskört – szintén a Szerződésekben – meghatározott formájú jogalkotási aktus vagy végrehajtási intézkedés kibocsátására.

A hatáskör-átruházásnak ezt az elvét a Szerződések maguk is rögzítik. Az EUSZ 5. cikke szerint: „Az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság, a Bíróság és a Számvevőszék hatáskörüket olyan feltételek mellett és azon célok érdekében gyakorolják, amelyeket egyrészt az Európai Közösségek Alapító Szerződésai és az ezen Szerződéseket később módosító és kiegészítő Szerződések és megállapodások, másrészt a jelen Szerződés egyéb rendelkezései írnak elő.” Az EKSZ 5.cikk (1) bekezdése pedig a következőképpen fogalmaz: „A Közösség a jelen Szerződésben ráruházott hatáskörök és az abban meghatározott célkitűzések keretén belül jár el.” Ezen kívül az EKSZ-ben az egyes intézményekre vonatkozó szabályoknál is megtalálhatjuk a korlátozott felhatalmazás elvére való utalást. Az EKSZ 7. cikk (1) bekezdés: „Az egyes intézmények az e szerződésben rájuk ruházott hatáskörök keretén belül járnak el”; az EKSZ 202. cikke: „Az e szerződésben foglalt célkitűzések elérése érdekében és az abban megállapított rendelkezéseknek megfelelően a Tanács (...)”; az EKSZ 211. cikke: „A közös

¹⁶⁸ Szalayné (2003) 243.

¹⁶⁹ Streinz EUV/EGV, Art.281 EGV 7.

¹⁷⁰ Pernice (2001)

¹⁷¹ Az elvvel az alapítószerződések a nemzetközi szervezetekre jellemző szabályozási jogkör telepítési technikát alkalmaztak.

piac szabályszerű működésének és fejlődésének biztosítása céljából, Bizottság ajánlásokat fogalmaz meg vagy véleményt ad az e szerződésben szabályozott kérdésekben, ha ezt a szerződés kifejezetten előírja vagy ő maga szükségesnek tartja”; az EKSZ 249. cikk (1): ”Az Európai Parlament a Tanáccsal közösen, valamint a Tanács és a Bizottság feladataik ellátása céljából és a jelen szerződésben meghatározott feltételek mellett rendeleteket és irányelveket adnak ki, határozatokat hoznak és ajánlásokat vagy véleményeket fogalmaznak meg.”¹⁷² Láthatjuk, hogy a korlátozott felhatalmazottság elve nemcsak az Unóra illetve a Közösségre, mint egészre igaz, hanem értelemszerűen és a Szerződésekben hangsúlyozottan azok egyes szerveinek hatáskörére is.

A korlátozott felhatalmazások elvéből következően a Közösség illetve az Unió kompetenciájának összessége az egyes szerződésekben kifejezetten meghatározott egyedi hatáskörök összessége. Ezek határolják el egymástól a tagállami és a közösségi szint hatásköreit a tagállami kompetenciák védelmében.

Az EKSZ ömlesztve tartalmazza a feladat-és hatáskörre vonatkozó szektorspecifikus anyagi és eljárási szabályokat. A közösségi szervek hatáskörei jelenleg különbözőek az egyes szerződések szerint, de az egyes szerződésekben – elsősorban az EKSZ-en – belül is az egyes területek vonatkozásában.¹⁷³ Ugyanakkor a korlátozott eseti felhatalmazottság a közösségi hatáskörök szerződéses megalapozásán kívül kiterjed a forma megválasztására is. A Közösség és annak szervei csak olyan aktusokat bocsáthatnak ki, amelyeket a Szerződés az adott politika szabályozásakor rendelkezésre bocsát, egységes eljárási forma helyett a szabályozási tárgy jellege határozza meg, hogy milyen eljárást kell igénybe venni. Az egyes területekre vonatkozó feladat- és hatáskör elosztási rend és az ehhez kapcsolódó különböző eljárási szabályok a jogalkotási és végrehajtási feladatok ellátásának komplex és bonyolult jellegét eredményezték, amelyet a sikertelen ratifikációjú Alkotmányszerződés és az annak szabályait átvevő Lisszaboni Szerződés is – a hatáskörök és az odatarozó területek nevesítésével – egyszerűsíti.

Végül a korlátozott felhatalmazások elvével kapcsolatban meg kell jegyeznünk, hogy amilyen módon deklarálja és erősíti meg az EKSZ az elvet ugyanúgy több, szintén szerződésbeli rendelkezéssel gyengíti, relativizálja azt. Idetartozik az EKSZ-nek a Közösség részére kiegészítő hatáskört biztosító 308. cikke, amely a legáltalánosabb felhatalmazást adja. Továbbá gyengítik a korlátozott felhatalmazások elvét a Szerződésben azok a rendelkezések,

¹⁷² A korlátozott felhatalmazás elvét nevesíti még az Euratom Szerződés 2., 3., 101. és 115. cikke; továbbá tartalmazta a már hatályban nem lévő ESZAK Szerződés 5., 8. és 26. cikke

¹⁷³ Id. az EKSZ hatáskörei című melléklet

amelyek kevésbé általános jelleggel ugyan, mint a 308. cikk, de mégis a korábbi szektorspecifikus hatáskörökhöz képest általánosabb felhatalmazást tartalmaznak, igen tágra írnak elő feladat- és hatásköröket. Ezek a közvetett adók szabályozására vonatkozó 93. cikk, az egységes belső piac létrehozása céljából szükséges jogharmonizációt lehetővé tevő 94. és 95. cikk, a munkavállalók biztonságának és egészségének védelme, valamint a munkakörülmények javítását célzó szabályok elfogadását előíró 138. cikk, a környezetvédelemmel kapcsolatos 174. és 175. cikk. Az előzőeken kívül részt üt még a korlátozott felhatalmazásokon az Európai Bíróságnak a Közösség benne foglalt hatásköreire vonatkozó gyakorlata. Ezek ismertetésére a hatásköri normák részletes ismertetésénél térünk ki.

Az alapítószerződések nem tartalmaznak olyan jellegű hatásköri katalógust, amelyet a szövetségi alkotmányok. A Szerződésekből nem derül ki egyértelműen, hogy melyek azok a feladatok, amelyek közösségi hatáskörbe tartoznak, melyek azok, amelyek továbbra is tagállami hatáskörbe maradnak, s ugyanúgy nem tartalmaznak rendelkezést arról, hogy mely feladatokat látnak el a tagállamok és a Közösség párhuzamosan. A Szerződések csupán kijelölik, hogy a Közösség milyen célok érdekében, milyen feladatokat végez, ezeket milyen eszközökkel tudja a tagállamok felé megvalósítani s – némi túlzással – a tagállami hatáskörök ehhez képest alakulnak.

A Közösség szektorspecifikusan – egy-egy gazdasági szektorhoz kapcsolódóan lát – el feladatokat. A Szerződésekben a közösségi hatáskörök szétszórva egy-egy gazdasági szektorhoz rendelve, azaz funkcionálisan az egyes közösségi célkitűzésekhez kötődve jelennek meg.

A hatáskörmegosztás alapkérdéseinél szükséges utalnunk az integráció fejlődéséből adódó összefüggésekre is. Az EGK-t megalapító Római Szerződés – létrehozása idején – a fokozatos fejlődés lehetőségét magában foglaló jogrendszert hozott létre. Nem teremtett egy olyan konzisztens jogrendszert, amely a kezdetektől fogva teljes és világosan körülhatárolható lett volna.¹⁷⁴ Az Európai Közösség joga „jogként” és „jogi folyamatként” egyaránt működik, sőt abban a jogalkotás és a jogalkalmazás elemei sajátosan vegyülnek.¹⁷⁵ Az Egységes Európai Okmány¹⁷⁶ elfogadásáig – amely 1992 végére tűzte ki a belső piac megvalósítását – nem jelentett igazán problémát, hatásköri vitát a tagállamok és a Közösség között, a

¹⁷⁴ Kecskés (2003) 375.

¹⁷⁵ Varga (1992) 447.

¹⁷⁶ 1986. február 18-án Luxemburgban írták alá és 1987. január 1-én lépett hatályba.

fentiekben jellemzett relatív tisztázatlanság.¹⁷⁷ A belpiaci program következtében a hirtelen kiszélesedett közösségi feladatok megvalósítására a hatáskörök aktivizálásával, tényleges igénybevételével erőteljes közösségi jogalkotás és tagállami jogharmonizáció indult.¹⁷⁸ Így jött létre a közösségi és a nemzeti jogrendszerek összetett kapcsolatrendszere, a kizárólagos és a párhuzamos jogalkotási hatalmak közötti egymásra hatás modellje.¹⁷⁹ Ha tovább megyünk a történeti fejlődésben, akkor a Maastrichti Szerződés által létrehozott pillérstruktúra és a gazdasági és monetáris unió célként való kitűzése s az ezekkel járó újabb nagyarányú hatáskörbővítés a tagállamok körében már aggodást váltott ki. Itt csak utalunk a problémára, hogy ahogy mélyül az integráció, terjed ki egyre több területre egyre szorosabb együttműködés, elérve ezzel vagy esetleg túllépve a tagállami felhatalmazó klauzula kereteit úgy válhat a hatáskör (szuverenitás) transzfer egyre inkább tagállami alkotmányossági problémává.

Visszatérve kiindulópontunkhoz, azaz, hogy a Szerződésekben a hatáskörmegosztás nem teljes mértékben tisztázott, az Európai Bíróságra maradt a hatásköri rend elméleti rendezése a tagállami és közösségi hatáskör-összeütközéséből fakadó konfliktusok során. A bírósági gyakorlat által kialakított doktrínák a közösségi jog elsőbbsége, a közvetlen hatály, az előfoglalás elvei, amelyek elsősorban és alapvetően a közösségi és a nemzeti jogi normák összeütközésének föloldását szolgálták, a hatáskörmegosztás tekintetében egyfajta jogi automatizmust biztosítottak a nemzeti hatáskörök közösségi szintre való emelésében. Részletes kifejtés nélkül¹⁸⁰ a közösségi jog elsőbbségéből következően a nemzeti bíróságnak a közvetlenül hatályos közösségi joggal ellentétes nemzeti jog helyett a közösségi jogszabályt kell alkalmaznia, függetlenül attól, hogy a nemzeti jogszabály *lex posterior* vagy *lex specialis*, illetve a közvetlen hatály elvéből következően a közösségi jogra a magánszemélyek a nemzeti bíróság előtt hivatkozhatnak, valamint a nemzeti bíróság ítéletét a közösségi jogra és a közösségi jog alapján értelmezett nemzeti jogra alapítsa. Mindezek lehetőséget teremtettek arra, hogy, közösségi jog és a nemzeti jog a tagállami jogrenden belül méretessen meg egymással s így a nemzeti jogalkotó a közvetlenül hatályos közösségi jogszabály által szabályozott kérdésben még saját jogalkalmazói előtt sem tudott érvényt szerezni az általa

¹⁷⁷ A hatvanas, hetvenes években kevés közösségi jogszabály született, az egyhangú szavazás és a luxembourgi kompromisszum miatt ritkán fordult elő olyan helyzet, hogy a Tanács egy minden tagállam által megszavazott intézkedését később valamelyik tagállam hatáskör hiánya miatt vitassa.

¹⁷⁸ 1985-ben a Bizottság ún. Fehér Könyve mintegy háromszáz jogalkotási feladatot jelölt meg az egységes belső piac létrejöttét akadályozó fizikai, pénzügyi és technikai korlátok felszámolására.

¹⁷⁹ Bieber (1988) 147.

¹⁸⁰ Lásd a dolgozat Első részének I/1-3. pontjait

kibocsátott, a közösségi szabállyal ellentétes, vagy érvényesülését akadályozó nemzeti jogszabályoknak.

A vázolt elveken alapuló szabályozási mechanizmus rendkívüli hatáskör-átruházást eredményezett, a közösségi jog elsőbbségének hatására majdnem mindegyik közösségi jogszabály egyben kizárólagos közösségi hatáskört hívott életre a nemzeti szintű jogalkotás megakadályozásával. A közösségi jogszabályok számának növekedésével a Közösség folyamatos térnyerése valósul(t) meg a tagállamok rovására.¹⁸¹ A közösségi jogszabályok nagyarányú növekedésén és a közösségi jog említett jellemzőin alapuló szabályozási mechanizmust, amely tehát gyakorlatilag széles körben hatályon kívül helyezi a közösségi jognak ellentmondó nemzeti jogot anélkül, hogy ezt kifejezetten kimondaná, normatív szupranacionalizmusnak nevezzük. Az elnevezés Joseph Weiler nevéhez kötődik, aki normatív és döntéshozatali szupranacionalizmus között különböztet. Normatív szupranacionalizmuson a közösségi jog és a közösségi politikák egymáshoz való viszonyát, míg döntéshozatalin értelemszerűen a döntéshozatali eljárásokat érti. Álláspontja szerint a normatív szupranacionalizmus váltotta fel a döntéshozatalit a 60-as évek végén a mikor az már nem volt elégséges az integráció további fejlődéséhez.¹⁸²

A Közösség túlzott hatalma, innovatív hatáskörgyakorlása, illetve dinamikus, hatáskörbővülése elleni gyógyírként került be a szubszidiaritás elve az EKSZ-be.¹⁸³ A Maastrichti Szerződés által bevezetett elv a hatásköri rendszerben status quóhoz vezetett a tagállamoknál maradt hatáskörök rögzítésével, illetve a közösségre történő hatáskör-átruházás befejezett voltának hangsúlyozásával. A közösségi és a tagállami hatáskör megosztásának problémáját a tagállami szintre tartozó feladatok és emellett párhuzamosan a közösségi önkorlátozás előtérbe helyezésével próbálta megoldani több-kevesebb sikerrel. A szubszidiaritás elvének a közösségi szervek részéről való alkalmazása nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Sokszor utólag derült ki, hogy elegendő lett volna nemzeti szabályozás, máskor politikai szempontok vagy az idő hiánya nyomták el az elv érvényesülését. Nem segítette tehát az elv kellőképpen a közösségi és a tagállami kompetenciák tisztázását, átláthatóságát.¹⁸⁴ Ennek megfelelően kiemelten foglalkozott az Alkotmány szerződést előkészítő Konvent a hatáskörök katalógizálásával, illetve azzal, hogy milyen módon lehetne

¹⁸¹ Usher (1985) 121-122. Hivatkozik a Tanács 82/72 EGK határozatra: a Közösség részt vesz a (Megállapodás) végrehajtásában azokat a hatásköröket gyakorolva, amelyek a létező közös szabályokból származnak, vagy amelyeket a Tanács által később elfogadandó aktusok révén szerez.

¹⁸² Weiler (1981) 267.

¹⁸³ EKSZ 5. cikk (2)

a szubszidiaritás elvének figyelembevételével pontosabban elhatárolni a tagállami és a közösségi kompetenciákat.

Végül a hatáskörök kérdésére vonatkozó bevezetőben utalnunk kell még az Unió struktúrájából, hárompilléres tagozódásból adódó nehézségekre, átfedésekre is. Nemcsak a közösségi, első pillérben összetett a hatáskörök meghatározása, hanem a pillérek között – az elhatárolások ellenére is – vannak olyan átfedések, amikor gondot okoz a hatáskörök és a felelősségi körök pontos lehatárolása, gondoljunk csak az első pilléres külgazdasági politika és a második pillérbe tartozó kül- és biztonságpolitika kérdésére.

II. Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés (első pillér) hatásköri normái

1. Célkitűzések, feladatok az EKSZ 2., 3., és 4. cikkei alapján

Minden közhatalom gyakorlásának előfeltétele és alapja a hatáskör, így a tagállami szuverenitás oldaláról a közösségi hatáskörök az integráció lényegét adják. Meghatározzák a Közösség/Unió mozgásterét, illetve azt, hogy mely területeken marad fenn a tagállamok szabadsága a törvényhozói, a végrehajtási és az igazságszolgáltatás funkcióit tekintve. Tekintsük át azokat az alapelveket, amelyek mentén az EKSZ/EUSZ rendelkezései és az Európai Bíróság gyakorlatának részletes elemzése történik.

Az integráció a hatásköreit az alapító államoktól nyeri, jogosultságai származtatott jellegűek, nincs átfogó hatásköre és nincs képessége hatáskör alapítására. A korlátozott eseti felhatalmazottság elve alapján az integrációs szervezet kompetenciájának összessége a Szerződésekben meghatározott egyedi hatáskörök összessége. Azt, hogy melyek azok a szerződéses normák, amelyek hatáskört – s kérdés lehet az is, hogy milyen jellegű hatáskört – teremtenek, esetről esetre a vonatkozó szerződéses rendelkezések alapján kell megállapítani. Megjegyezzük, hogy az írott hatáskörök mellett, a közösségi jog által ismert íratlan hatáskörökre is vonatkozik az eseti felhatalmazottság elve. A közösségi jog jelenlegi

¹⁸⁴ Az Alkotmány szerződést előkészítő Konvent szubszidiaritás munkacsoportja tárgyalta a hatáskörmegosztás kérdését is. Az Alkotmány szerződés erre vonatkozó rendelkezéseit a Lisszaboni Szerződéshez kapcsolta

állapotában nem tartalmaz kimerítő hatásköri katalógust, tehát meglehetősen nehéz meghúzni a határt a tagállami és az integráció hatáskörei között. A közösségi hatáskörök különböző mértékben hatnak a tagállami hatáskörökre. Lényegében csak az úgynevezett kizárólagos közösségi hatáskörök szabályozása egyértelmű, amelyet immár katalógusba szedve rögzít a Reformszerződés is. A közösségi hatáskörgyakorlás racionalizálását a szubszidiaritás és az arányosság elve szolgálja. A szubszidiaritás szerint, a Közösség két konjunktív feltétel mellett léphet fel a nem kizárólagos (osztott) hatáskörök esetén, egyrészt az intézkedés nem valósítható meg kellő hatékonysággal tagállami szinten, másrészt ugyanazok a célkitűzések közösségi szinten jobban megvalósíthatók. Az arányosság elve szerint a Közösség csak a szükséges mértékben alkot jogszabályt, így nagyobb mozgástér marad a tagállami döntések számára. S végül az utolsó, tagállami szempontból lényegi kérdés a közösségi hűség követelményére tekintettel való hatáskörgyakorlás, amely akár a jogszuverenitás korlátjaként is felfogható. Lényege, hogy a tagállami jogalkotó köteles tartózkodni minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti a Szerződés célkitűzéseinek teljesítését.

A Szerződések az integrációs szervezetek célkitűzéseit megvalósító feladatok megállapításán keresztül osztották fel a hatásköröket és az át nem ruházott hatáskörök a tagállamoknál maradtak egészen addig, amíg képviselőik a Tanácsban nem döntöttek úgy, hogy a Közösségre ruházzák azokat.¹⁸⁵ Ráadásul a meghatározott célok nem esnek egybe a Szerződésben néhány kizárólagos hatáskörrel, amely ahhoz vezetett, hogy a nemzeti és közösségi hatáskörök szinte minden ügyben átfedik egymást. Mindezekből következően a Közösség és a tagállamok között a hatáskörök elosztása egyrészt azon alapul, hogy azok vagy kizárólagosan a Közösség kezében van, vagy a tagállamokéban, másrészt azon alapul, hogy a tagállamok fokozatosan megállapított új hatásköröket ruháznak a Közösségre feltéve, ha azok az új célok eléréséhez szükségesek.

A korlátozott felhatalmazások elve alapján, a Közösség csak a közösségi feladatként megjelölt területeken jár el. A tagállamok így egyes területekről vagy teljesen kiszorulnak, vagy a közösségi szabályozás kialakításáig gyakorolhatnak egyes jogosítványokat, illetve vannak olyan területek, ahol a közösségi és a tagállami szabályozás egymás mellett megmarad.

tekintjük át.

¹⁸⁵ A korlátozott egyedi hatáskörök elvével összhangban hangsúlyoznunk kell, hogy a tagállamok szuverén döntése jelenti az integráció létezésének és működésének jogi alapját.

Az EKSZ 2. cikke határozza meg, hogy az Európai Közösség mely célok elérésére jött létre. Eszerint: „A Közösség feladata, hogy a közös piac, valamint a gazdasági és monetáris unió létrehozásával, továbbá a 3. és a 4. cikkben meghatározott közös politikák és tevékenységek végrehajtásával a Közösség egész területén előmozdítsa a gazdasági tevékenységek harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődését, a foglalkoztatottság és a szociális védelem magas szintjét, a férfiak és nők egyenlőségét, a fenntartható és inflációt nem gerjesztő növekedést, a gazdasági teljesítmények nagyfokú versenyképességét és konvergenciáját, a környezet minőségének magas szintű védelmét és javítását, az életszínvonal és életminőség emelését, valamint a tagállamok közötti gazdasági és társadalmi kohéziót és szolidaritást.”

Az EKSZ 2. cikke a célok meghatározásán túl azokat az eszközöket is megjelöli, amelyekkel a célok megvalósításához szükséges feladatokat el kell végezni: így a közös piac megvalósítása, a gazdasági és monetáris unió létrehozása és a közös politikák és tevékenységek végrehajtása. Az EKSZ 3. cikk a közös piac megvalósítása (helyesebben az egységes piac működése) során elvégzendő feladatokat részletezi, a 4. cikk a tagállamok és a Közösség által követett gazdasági monetáris és a valutaárfolyammal kapcsolatos politikákat írja elő, míg az EKSZ Harmadik részének húsz címe írja le a közösségi politikákat.¹⁸⁶

A célkitűzéseket tehát a Szerződésben azok a rendelkezések követik, amelyek leírják, hogy a megjelölt célok eléréséhez milyen feladatokat kell végezni. Ahogy már korábban utaltunk rá a Közösség a Szerződésben foglalt célokat nem általános értelemben véve valósítja meg, hanem meghatározott szabályozási területen végez a Szerződésben kijelölt feladatokat. A célok megvalósítása érdekében végzett feladatok, azaz a hatáskörök egyben a közösségi cselekvés jogalapjai is.

Az EKSZ 3. cikke a kitűzött célok érdekében következő közösségi feladatokat foglalja magában:

- a) a tagállamok között az áruk kivitelére és behozatalára vonatkozó vámok és mennyiségi korlátozások, valamint minden más, azokkal azonos hatású intézkedés tilalmát;
- b) közös kereskedelempolitikát;
- c) belső piacot, amelyet az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgását gátló akadályok tagállamok közötti eltörlése jellemez;

¹⁸⁶ Ugyanezen szerkezeti felépítés jellemezte a 2002-ben lejárt ESZAK szerződést, és jellemzi ma is az Euratom Szerződést, amelynek első cikke kimondja, hogy a Közösség célja: „hogy az atomenergia-ipar gyors létrehozásához és növekedéséhez szükséges feltételek megteremtésével hozzájáruljon a tagállamokban az életszínvonal emeléséhez és a többi országhoz fűződő kapcsolatok fejlesztéséhez.” A feladatokat pedig „A fejlődés előmozdítása az atomenergia területén” című III. rész határozza meg.

- d) a személyek belépésére és mozgására vonatkozó intézkedéseket a IV. címnek megfelelően;
- e) közös politikát a mezőgazdaság és a halászat területén;
- f) közös politikát a közlekedés területén;
- g) olyan rendszert, amely megakadályozza a belső piac területén folyó verseny torzulását;
- h) a tagállami jogszabályok közelítését a közös piac működéséhez szükséges mértékben;
- i) a tagállami foglalkoztatáspolitikák koordinációjának elősegítését abból a célból, hogy egy összehangolt foglalkoztatási stratégia kidolgozásával erősítsék azok hatékonyságát;
- j) szociálpolitikát, amely magában foglalja az Európai Szociális Alapot
- k) a gazdasági és társadalmi kohézió erősítését;
- l) környezetvédelmi politikát;
- m) a közösségi ipar versenyképességének fokozását;
- n) a kutatás és a technológiai fejlesztés előmozdítását;
- o) a transzeurópai hálózatok létesítésének és fejlesztésének előmozdítását;
- p) az egészségvédelem magas színvonalának eléréséhez való hozzájárulást
- q) a minőségi oktatáshoz és képzéshez, valamint a tagállamok kultúrájának kibontakozásához való hozzájárulást;
- r) a fejlesztésben való együttműködés területén folytatott politikát;
- s) a tengerentúli országokkal és területekkel való társulást a kereskedelmi forgalom növelése és a gazdasági fejlődés közös elősegítése érdekében;
- t) a fogyasztóvédelem erősítéséhez való hozzájárulást;
- u) intézkedéseket az energiaügy, a polgári védelem és az idegenforgalom területén;

A felsorolt valamennyi tevékenység folytatásánál a Közösség az EKSZ ugyanezen cikk második bekezdése értelmében törekszik a férfiak és nők közötti egyenlőség elősegítésére, az egyenlőtlenségek kiküszöbölésére, továbbá a 6. cikk szerint a fenntartható fejlődés elősegítése érdekében a környezetvédelem követelményeit illeszti be a feladatok meghatározásába és végrehajtásába.¹⁸⁷

A gazdasági és monetáris unió megteremtésével és működésével kapcsolatban a 4. cikk a következőképpen szabályoz:

„(1) A 2. cikkben meghatározott célok megvalósítása érdekében a tagállamok és a Közösség tevékenysége – az e szerződésben előírtak és az abban meghatározott ütemezés szerint – magában foglalja egy olyan gazdaságpolitika bevezetését, amely a tagállamok gazdaságpolitikájának szoros összehangolásán, a belső piacon és a közös célkitűzések

¹⁸⁷ Az említett feltételek az Amszterdami Szerződéssel kerültek az EKSZ-be.

meghatározásán alapul, és amelyet a szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvével összhangban valósítanak meg.

(2) Az előzőekkel párhuzamosan, továbbá az e szerződésben előírtak és az abban meghatározott ütemezés és eljárások szerint ez a tevékenység magában foglalja az árfolyamok visszavonhatatlan rögzítését, amely egy közös valuta az ECU kialakításához vezet, valamint egy egységes monetáris és árfolyam-politika meghatározását és megvalósítását, amelynek elsődleges célja az árstabilitás fenntartása és – e célkitűzés sérelme nélkül – az általános gazdaságpolitika támogatása a Közösségen belül, a szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvével összhangban.

(3) A tagállamok és a Közösség ezen tevékenységei feltételezik a következő irányadó elvek betartását: stabil árak, rendezett államháztartás és monetáris feltételek, valamint fenntartható fizetési mérleg.”

Összefoglalva a célkitűzések megvalósítása érdekében a meghatározott közösségi tevékenységek jelentik a közösségi kompetenciákat, adják meg a Közösség hatásköri katalógusát. Ugyanakkor ki kell emelni, hogy az egyes területek vonatkozásában a Szerződésekben kijelölt feladatok elvégzéséről van szó, azaz funkcionálisan egyes közösségi célkitűzésekhez kötődve a Szerződésekben elszórtan található. Utalnunk kell még arra is, hogy a Közösség elsősorban jogalkotási hatáskörökkel rendelkezik, végrehajtási jogosítványokkal szűkebb körben. A Közösség konkrét hatásköreit a közösségi politikák részletezésénél határozza meg a Szerződés igen eltérő mértékben. Például kiterjedt jogszabályalkotásra van lehetőség a kereskedelempolitika, a mezőgazdaság vagy a környezetvédelem területén, míg az oktatás illetve kultúra területén erre nincs mód. Továbbmenve, a külkereskedelem, vámok, monetáris politika esetén teljesen kizorul a tagállami politika, és a közösségi érvényesül, míg az oktatás kultúra területén fordítva, vagy ha a pénzügyi támogatásokat tekintjük, a kutatás-fejlesztés, a mezőgazdaság területén pénzügyi támogatással is beavatkozhat a Közösség, míg az iparpolitika, a környezetvédelem területén ez alig lehetséges.

A célokat és a feladatokat meghatározó cikkekre a közös piac létrehozásából fakadó követelmények meghatározásakor az Európai Bíróság több alkalommal is utalt, amellet az értelmezés mellett, mely szerint a 2., 3. és 4. cikkeken meghatározott közösségi célkitűzések a tagállamok számára nem teremtenek kötelezettséget, a magánszemélyek számára pedig nem létesítenek jogokat.¹⁸⁸ Ezen kívül a Bíróság a Szerződésben meghatározott közösségi

¹⁸⁸ C-339/89 Alsthom kontra Sulzer (1991) ECR I-107.

hatásköröket az annak jogi alapját nyújtó specifikus szerződésbeli rendelkezés és a közösségi célkitűzések továbbá a közös piac megteremtésének követelményével együtt veszi figyelembe. Így például a Bíróság a belső piaci verseny torzulását megakadályozó szabályokkal kapcsolatban, több ügyben is együttesen értelmezte a közösségi feladat meghatározását és a szektorspecifikus szerződéses rendelkezést. Az EKSZ 3. cikk g) pontjában megfogalmazott közösségi feladat és konkrétan a versenyre vonatkozó 81. és 82. cikkek alapján állapította meg, hogy a tagállamok kötelesek a hatékony versenyt gátló intézkedések bevezetésétől tartózkodni.¹⁸⁹

2. Szerződéses jogalapok

2.1. Elméleti alapok

Annak a kérdésnek a megválaszolásánál, hogy milyen módon ruházzák fel a tagállamok a Közösséget hatáskörökkel a korlátozott felhatalmazások elvének és a Közösség célkitűzéseinek, feladatainak áttekintésén túl a szerződéses jogalapok kérdését szükséges áttekintenünk, azaz azt, hogy az adott tárgyra vonatkozóan van-e felhatalmazó rendelkezés a Szerződésben.¹⁹⁰ Következik ez egyrészt a közösségi jogalkotásra illetve konkrét intézkedések végrehajtására vonatkozó általános felhatalmazás hiányából, másrészt a szabályozási területenként egyedileg meghatározott hatáskörökből, másképpen a korlátozott és eseti felhatalmazásból. A szabályozásra hatáskört előíró jogalapok nemcsak a szabályozható tárgykört jelölik meg, hanem a szabályozás jellegét is, azt hogy milyen jogi aktusokat bocsáthat ki a Közösség és azt milyen jogalkotási eljárás alapján kell elfogadni, tehát a Tanácson belüli és a közösségi intézmények közötti döntéshozatali eljárást is.

A jogalap azzal, hogy meghatározza a Közösség hatásköreinek tárgyi hatályát egyben eligazítást is ad a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás vonatkozásában, meghatározza, hogy egy adott kérdésben a Közösség milyen hatáskörrel rendelkezik és ehhez képest, a tagállamok hatásköre hogyan alakul. Elvben, azokban az esetekben, amikor a Közösségnek nincs felhatalmazása a tagállam az úgynevezett reziduális, maradvány hatáskörében jár el. Meglehetősen általánosan fogalmaz az EKSZ 5. cikk (1) bekezdése mely szerint a Közösség az e Szerződésben ráruházott hatáskörök alapján és a számára kijelölt

¹⁸⁹ 311/85 VVR kontra Sociale Dienst van der Plaatselijke en Gewestelijke Oversheidsdiensten (1987) ECR 3801.; 267/86 Van Eycke kontra ASPA (1988) ECR 4769.;

¹⁹⁰ Szükséges a szerződésbeli jogalap a közösségi hatáskörök jellegének és típusainak későbbi elemzésénél is;

célkitűzések keretén belül jár el. Azonban hatásköri katalógus hiányában, a gyakorlatban az már csak a szerződéses rendelkezésből tudható meg, hogy tartalmaz-e jogalapot, hatáskör alapítást, sőt ha általánosabb jogcímről van szó, akkor esetről- esetre a vonatkozó szerződéses rendelkezések fényében kell megállapítani.

A korlátozott eseti felhatalmazottság szerinti hatáskör alapításon túl a jogalapok írják elő a formát is, azt hogy milyen jogi aktus, milyen eljárás tartozik az adott politika szabályozásához. Így például ha a Közösség „intézkedéseket fogad el”, vagy „megteszi a szükséges lépéseket” tulajdonképpen az összes jogszabálytípus rendelkezésére áll, míg ha külön nevesített, hogy rendeletet vagy irányelvet, vagy határozatot hozhat, akkor csak abban a formában fogadható el közösségi intézkedés.¹⁹¹

Az eddig ismertetett egyértelműnek tűnő szabályok a hatáskör alapítás és elosztás illetve a jogalapok vonatkozásában, a gyakorlatban mégis a közösségi jogalkotási és végrehajtási feladatok túlkomplikált jellegéhez és számos vitás kérdéshez vezettek.¹⁹² A vitáknak több oka is van, egyrészt az EKSZ több, úgynevezett általánosabb – a korlátozott eseti felhatalmazásnál általánosabb, de nem általános – jogalkotási hatáskört tartalmaz,¹⁹³ és nem határozza meg egyértelműen, a Szerződés hogy ezek hogyan viszonyulnak a specifikus jogcímekhez, amelyek adott esetben egészen más eljárást írhatnak elő.¹⁹⁴ Másrészt a tagállamok, de az egyes szervek között is nézeteltérések vannak abban, hogy pontosan mit ért az EKSZ hatáskört alapító rendelkezése mezőgazdaságon, szállításon, belső piacon, vagy harmonizáción, sőt az ezek megvalósítására vonatkozó szerződéses rendelkezések közül több is lehet megfelelő jogalkotási alap. Ezen kívül a jogalap kiválasztása központi kérdés rögtön a jogalkotási eljárás első szakaszában közösségi szervek között is, mert minden szerv ahhoz a jogalaphoz ragaszkodik, amely alapján a legnagyobb befolyással bír a döntés tartalmára. Ennek megfelelően a Tanács az egyhangú szavazást és a konzultációs eljárással járó jogalapokat, míg ezzel szemben a Bizottság a többségi szavazást és a kizárólagos közösségi hatáskört létesítő jogalapokat, az Európai Parlament pedig a számára együttműködési illetve együttdöntési jogot biztosító jogalapokat részesíti előnyben.¹⁹⁵ A vitára okot adó érintkezési

¹⁹¹ Például az EKSZ 94. cikke alapján a tagállami jogok harmonizációjának eszköze az irányelv, míg a 37. cikk (2) bekezdése alapján a közös agrárpolitika irányvonalának meghatározása érdekében rendelet, irányelv, határozat kerülhet elfogadásra.

¹⁹² Ezért is törekedett az Alkotmányszerződés és azt átvéve törekszik a Reformszerződés is a hatásköri normák egyszerűsítésére, egyfajta hatásköri katalógus meghatározására.

¹⁹³ Tipikusan az EKSZ 308. cikk, de idesorolhatók a 93., 94., 95., 138., 174., 175. cikkek is.

¹⁹⁴ Az Európai Bíróság több ügyben is kimondta a letelepedés szabadságával kapcsolatban, hogy a 43. cikk (2) bekezdésének alkalmazása kizárja a 94. cikk alkalmazását. 68/86 Egyesült Királyság kontra Tanács (1988) ECR 855.; illetve 131/86 Egyesült Királyság kontra Tanács (1988) ECR 905.;

¹⁹⁵ Érdemes utalni azonban a Reformszerződés rendelkezéseire, amelyek az ilyen jellegű vitákat a – nagyfokú egyszerűsítés miatt – jelentősen csökkenteni fogják.

felületek tipikus konfliktusforrásokat is eredményeztek, mert a piaci integráció általános problémája és az egyes politikák integrációja szorosan összetartozik.¹⁹⁶

2.2. Az Európai Bíróság gyakorlata

A hatáskör megosztásra, a szabályozásra hatáskört előíró jogalapokra vonatkozó nem egyértelmű szerződési rendelkezésekből adódó, először jellemzően a közösségi szervek közötti, majd a Közösség és a tagállamok közötti viták eldöntése során az Európai Bíróság volt kénytelen a hatásköri rend és a jogalapválasztás általános tételeit megállapítani.¹⁹⁷

A jogalapokra vonatkozó bírósági gyakorlat két kérdéskör mentén csoportosítható, az egyik a jogalap megválasztásának kritériumai, a másik pedig a többes jogalappal kapcsolatos kérdéskör. Mint ismeretes a jogalapok egyrészt felhatalmazzák a közösségi szerveket arra, hogy az adott területen jogszabályokat fogadjanak el, másrészt pontosan előírják, hogy milyen döntéshozatali eljárás keretében, milyen jogszabályi formában és mely közösségi célkitűzés elérésére lehet közösségi jogszabályt elfogadni. Az Európai Bíróság megállapítása szerint a jogbiztonság követelményének megfelelően minden jogi aktus kötőerejének valamilyen közösségi jogi rendelkezésből kell származnia, amelyet, mint jogalapot konkrétan meg kell jelölni, és amely előírja, hogy a jogi aktus milyen formában jelenjen meg. Ennek megsértését jelenti, ha a Közösség, vagy annak bármely szerve úgy fogad el jogi aktust, hogy nem jelölte meg kifejezetten azt a közösségi jogi rendelkezést, amelyből az aktus a kötőerejét nyeri.¹⁹⁸ A jogalap megjelölése a jogalkotás egyik alapvető eljárási követelménye, amelynek hiánya a jogszabály megsemmisítéséhez vezet.¹⁹⁹

A közösségi szerveknek ügyelniük kell arra, hogy a tervezett szabályozással a szerződés által biztosított jogosultságokon belül maradjanak, és az elérni kívánt célt a javaslat preambulumban az EKSZ 2. cikkében meghatározott valamely közösségi céllal igazolják, azaz be kell mutatniuk és indokolniuk, hogy az EKSZ 253 cikke alapján megnevezendő jogalap megfelelő volt.²⁰⁰

¹⁹⁶ Pl. a belpiaci szabad mozgás érdekében a hús állatorvosi vizsgálata végrehajtható harmonizációs, de ugyanúgy állat-egészségügyi alapon is. Barents (1993) 94.

¹⁹⁷ A bírósági gyakorlat ismertetésénél érdemes visszautalni az integráció fejlődésére, az egységes belső piac, az Európai Unió, a gazdasági és monetáris unió létrehozására, mert a vitás ügyek döntő többsége s így a Bíróság részéről az alapvető általános tételek megfogalmazása ezen időszakokhoz köthető.

¹⁹⁸ C-325/91 Franciaország kontra Bizottság (1993) ECR I-6079.

¹⁹⁹ 331/88 Fedesa és társai (1990) ECR I-4023.

²⁰⁰ EKSZ 253. cikk szerint az Európai Parlament és a Tanács által közösen elfogadott rendeleteknek, irányelveknek és határozatoknak, valamint a Tanács vagy a Bizottság által elfogadott ilyen jogi aktusoknak indokolást kell tartalmazniuk és kötelezően utalniuk kell azokra a javaslatokra vagy véleményekre, amelyeket a Szerződés alapján be kellett szerezni.

Az Európai Bíróság szerint a jogalkotásra felhatalmazást adó jogalap megválasztásának objektív, bírói felülvizsgálatra alkalmas tényezőkön kell alapulnia. Következő kritérium, hogy az objektív tényezőknek a kibocsátott aktusból beazonosíthatónak kell lenniük. Továbbá a jogalap által a közösségi szervekre ruházott hatáskörök korlátait a specifikus hatáskört előíró jogalap illetve a jogalap Szerződésben elfoglalt helye és az általa elérni kívánt célra tekintettel kell értelmezni. Végül a kibocsátott aktus céljának és tartalmának egybe kell esnie a jogalap által adott felhatalmazással.²⁰¹

A többes jogalappal kapcsolatos vitákban a Bíróságnak arra a kérdésre kellett választ adnia, hogy milyen jogalapra kell alapítani a közösségi jogi aktust, ha az egyidejűleg több cél elérésére irányul vagy több olyan összetevőt foglal magában, amelyek úgy kapcsolódnak elválaszthatatlanul össze, hogy egymáshoz képest egyik sem másodlagos vagy közvetett. A problémát az úgynevezett Nomenklatúrák ügye hozta felszínre.²⁰² A Tanács a Harmonizált Termékleírás és Kódolási Egyezményt több szerződéses felhatalmazás – a 26. (vámunió), a 133. (közös kereskedelem-politika), és a 308. cikk. – alapján kötötte meg a kumulatív jogalappól fakadó egyhangú szavazás miatt. A Bizottság ezzel szemben arra hivatkozott, hogy az Egyezmény megkötése kizárólag a 133. cikkre alapítható. A Bíróság úgy határozott, hogy amennyiben valamely intézmény hatásköre a Szerződés két rendelkezésén alapul, akkor a jogi aktusokat a kérdéses két rendelkezés alapján kell elfogadnia. Ez megfelel a vámügyekben követett gyakorlatnak és annak, hogy az Egységes Európai Okmány harmonizálta a 26. és a 133. cikkeket.²⁰³ Ennek alapján a Tanács jogosult volt az Egyezményt a két, hivatkozott szerződésbeli rendelkezés alapján megkötni.²⁰⁴ A Bíróság annak a tételnek a kimondásával, hogy két vagy több versengő jogalap esetén a kibocsátónak mindegyikre hivatkoznia kell, a gyakorlatban azt is jelenti, hogy a többes jogalappól adódó szigorúbb eljárási feltételeket kell alkalmazni, ha az egyik jogalappól legalább az következik.²⁰⁵

A részletezett alapvető tétel kimunkálása után nem sokkal később az Európai Bíróságnak a többes jogalappal kapcsolatban új problémára kellett megoldást találnia az ún. Titánium-dioxid ügyben.²⁰⁶ A Bizottság azt vitatta, hogy a Tanács eljárhat-e a

²⁰¹ 45/86 Bizottság kontra Tanács (1987) ECR1493.; C-188-190/80 Franciaország, Olaszország és az Egyesült Királyság kontra Bizottság (1982) CMLR 144.; C-300/89 Bizottság kontra Tanács (1991) ECR I-2867.; C-268/94 Portugália kontra Tanács (1996) ECR I-6177.; C-176/03 Bizottság kontra Tanács EBHT I-7879.

²⁰² 165/87 Bizottság kontra Tanács (1988) ECR 5545.

²⁰³ 156/87 Bizottság kontra Tanács (1988) ECR 5561.; Hasonló megfontolást találhatunk a C-281/01 Bizottság kontra Tanács ügy (2002) ECR I-12049. 35. pontjában is.

²⁰⁴ A Bíróság ugyanakkor nem adott helyt a 308. cikkre való jogalapbeli hivatkozásnak, de megállapította, hogy az Egyezmény megkötésekor – az Egységes Európai Okmány hatálybalépése előtt – a 26. és a 308 cikk ugyanolyan szavazási eljárást vont maga után s így a jogsértést formalitásnak minősítette.

²⁰⁵ Például konzultáció a Gazdasági és Szociális Bizottsággal vagy a Régiók Bizottságával.

²⁰⁶ C-300/89 Bizottság kontra Tanács (1991) ECR I-2867.

környezetvédelemmel kapcsolatos 174. és 175. cikk alapján, ha emellett a belső piaci jogharmonizációt biztosító 95. cikk is hivatkozik és hivatkozhat-e két jogcímre, amikor azok eltérő eljárást és eltérő tanácsi szavazást vonnak maguk után. Megjegyezzük, hogy mindkét felhatalmazó rendelkezés nem a speciális jogcímekekhez, hanem az általánosabb jogcímekekhez tartozik, s egyben jellegzetes vitapont a közösségi aktus jogalapválasztásánál. A korábbi döntésnek megfelelően a mindkét jogalapra való hivatkozás nem lehetséges a konzultációs és az együttműködési eljárást előíró jogalapok kollíziója esetén.²⁰⁷ A Bíróság ítélete szerint a két jogalap együttes alkalmazásának kumulatív hatása minden lényeges elemétől megfosztaná az együttműködési eljárást s ebből következően a két jogalap közül választani kell. A választás alapjánál a kibocsátandó jogi aktus célja és tartalma meghatározó. A Bíróság az ügyben a fenti szempont rendszer mentén haladva megsemmisítette a Tanács által hozott irányelvet, mert azt nem a megfelelő jogalapra hivatkozással bocsátották ki.²⁰⁸ Összegezve elmondható, hogy két jogalap alkalmazása kizárt, ha az azokra külön-külön előírt eljárások egymással összeegyeztethetetlenek, és/vagy a jogalapok halmozódása sérthetné az Európai Parlament jogait.²⁰⁹

Mindezek mellett kikristályosodott még a többes jogalapra vonatkozóan az is az Európai Bíróság gyakorlatában, hogy ha valamely közösségi jogi aktus kettős cél elérésére irányul vagy két összetevőt foglal magában, és ezek közül az egyik elsődleges vagy túlnyomórészt meghatározó, míg a másik csak járulékos, úgy az aktust csak egy jogalapra kell alapítani, arra, amelyet az elsődleges vagy meghatározó cél vagy összetevő megkövetel.²¹⁰

III. A Közösség által gyakorolt hatáskörök csoportosítása

A Közösség által gyakorolt hatásköröket több szempont szerint csoportosíthatjuk. Egyrészt a dolgozatban részletesen bemutatjuk az EKSZ-ben azaz a szerződésbeli jogalapban foglalt jelleg szerinti, valamint a szerződésbeli jogalap alapján gyakorolt típusokat, azaz a tagállami és a közösségi hatáskörök egymáshoz való viszonya szerinti

²⁰⁷ A 95. cikk két parlamenti olvasatot és minősített többségi szavazást határoz meg, a 175. cikk egy parlamenti olvasatot és egyhangú tanácsi döntést ír elő.

²⁰⁸ Somsen megjegyzi, hogy a Bíróság ugyan a norma céljára hivatkozik, de a kettős jogalap ellentmondását valójában azzal oldja fel, hogy ha az egyik jogalap teljesen, a másik pedig kevésbé, vagy egyáltalán nem biztosít parlamenti részvételt az eljárásban, akkor az előbbi jogalapra kell hivatkozni. Somsen (1992) 151.

²⁰⁹ Ld. még C-164 és 165 /97 ügyek Bizottság kontra Tanács.; 178/03 Bizottság kontra Parlament és Tanács ;

²¹⁰ C-155/91 Bizottság kontra Tanács; C-36/98 Spanyolország kontra Tanács; C-211/01 Bizottság kontra Tanács; C-338/01 Bizottság kontra Tanács;

csoportosítást. Másrészt a közösségi hatáskörök csoportosíthatók a szerint is, hogy extern vagy intern viszonyokban érvényesülnek-e.

1. A szerződésbeli jogalapban foglalt jelleg szerinti hatáskörök

A szerződésbeli jogalapban foglalt hatáskör, jellege szerint lehet kifejezett (írott) és íratlan (bennefoglalt és kiegészítő). A pontosítás kedvéért megjegyezzük, hogy az EKSZ-ben konkrétan megjelenő (azaz írott) hatáskörök a specifikus, az általánosabb (ld. tipikusan a 95. cikk) és a legáltalánosabb – de hangsúlyozottan nem teljesen általános – az ún kiegészítő hatáskör (ld. 308. cikk), míg a bennefoglalt és a kiegészítő hatáskörök szubsztantív, tehát egy szerződéses rendelkezés lényegéből egyértelműen következő hatáskörök, az Európai Bíróság gyakorlata alapján.

1.2. Az írott (kifejezett) hatáskörök

A Közösség belső viszonyaiban a kifejezett, egyedi közösségi hatáskörnél egyértelmű a helyzet, a Szerződés szektorspecifikus rendelkezése konstituálja a közösségi hatáskört, ugyanakkor pontosan kijelöli a közösségi cselekvés határait a Közösség és a tagállam viszonylatában. Nemcsak célt fogalmaz meg, hanem a megvalósításhoz igénybe vehető eszközt és döntéshozatali eljárást is.

1.1.1. Kifejezett általános hatáskörök (EKSZ 95. cikk)

Az általánosabb hatáskörök közül, amelyek egyébként a jogalapválasztás vitáinak jogi lehetőségét is megteremtik, részletesen, alkalmazási feltételeit bemutatva a 95. cikkel foglalkozunk.²¹¹ A 95. cikk alapján a Tanács együttdöntési eljárásban a Gazdasági és Szociális Bizottsággal való konzultáció után elfogadja a tagállamok törvényeinek, rendeleteinek és közigazgatási előírásainak közelítésére vonatkozó azon intézkedéseket, amelyek tárgya a belső piac létrehozása és működése. Az Egységes Európai Okmány hatálybalépése után a közösségi intézmények – különösen a Tanács és Bizottság – a jogharmonizációra hivatkozva a közösségi intézkedéshez jogalapot teremtettek. Az ez alapján létrejövő hatáskör-koncentráció és egyre inkább kiterjedő közösségi jogalkotás gátját jelentette a Maastrichti Szerződésben a szubszidiaritás elvének bevezetése.

²¹¹ Emlékeztetőül az általánosabb jogcímek: a közvetett adók szabályozására vonatkozó 93. cikk, az egységes belső piac megvalósítása céljából szükséges jogharmonizációs intézkedések elfogadását előíró 94. és 95. cikkek,

Azokra a látszólag különböző, de valójában ugyanazon problémát feszegető kérdésekre, hogy melyek a 95. cikk alkalmazásának feltételei, vagy a szubszidiaritás hogyan befolyásolja a jogalapválasztást vagy mi a jogharmonizáció határa az Európai Bíróság gyakorlatában, vagy milyen hatáskörmegosztás érvényesül a jogharmonizáció kapcsán a tagállamok és a Közösség viszonyában, a válasz kitűnően nyomon követhető a dohánytermékekkel kapcsolatos ügyekben. Megjegyezzük, hogy ezek az ügyek két eltérő szabályozási tárgyra vonatkozó irányelv felülvizsgálata kapcsán születtek. Egyrészt a tagállamoknak a dohánytermékek gyártására, kiszerezésére és árusítására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítéséről szóló irányelvről, és a hozzá kapcsolódó esetekről van szó,²¹² másrészt a tagállamoknak a dohánytermékek reklámozására és szponzorálására vonatkozó – először az Európai Bíróság által megsemmisített, majd új – irányelv és a kapcsolódó jogesetek tartoznak ide.²¹³

Az Európai Parlament és a Tanács a 98/43 EK irányelvet, amely a tagállamok dohánytermékek reklámozására és szponzorálására vonatkozó törvényeinek rendeleteinek és közigazgatási rendelkezéseinek közelítéséről szól, a letelepedés szabadságára, a szolgáltatásnyújtás szabadságára és a belső piaci jogharmonizációra (EKSZ 47. cikk (2) bek.; 55. cikk; 95. cikk;) hivatkozással fogadta el.²¹⁴

Németország az irányelv megsemmisítését kérte az Európai Bíróságtól, elsősorban arra hivatkozva, hogy a 95. cikk nem megfelelő jogalap, ugyanis a dohánytermékek reklámozása és szponzorálása gyakorlatilag tagállami keretek között marad, nincs meg a közösségi beavatkozás alapja, a tagállamok közötti elem.²¹⁵ Továbbá a 95. cikk csak akkor jogosít jogharmonizációra, ha az a belső piac fejlesztéséhez szükséges és az intézkedés ahhoz ténylegesen hozzá is járul. Az irányelv a reklámozási és szponzorálási tilalom bevezetésével ennek épp az ellenkezőjét teszi, ahelyett, hogy lebontaná a reklámtevékenység tagállamok közötti korlátait, megtiltja azt, sőt maguknak a dohánytermékeknek a tagállamok közötti

a munkavállalók biztonságának és egészségének védelme, valamint a munkakörülmények javítását célzó szabályok elfogadását előíró 138. cikk, a környezetvédelemmel kapcsolatos 174., és 175. cikk.

²¹² Az Európai Parlament és a Tanács által 2001. június 5-én elfogadott 2001/37/EK számú irányelv

C-491/01 *The Queen v Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) and Imperial Tobacco* (2002) ECR I-11453.

C-434/02 *Arnold André* (2004) ECR I-11825.

C-210/03 *R v Secretary of State for Health, ex parte Swedish Match* (2004) ECR I-11893.

²¹³ Az e tárgykörben az első (az EB által megsemmisített) a 98/43/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, az átdolgozott új pedig a 2003/33 /EK irányelv

C-376/98 Németország kontra Parlament és Tanács (2000) ECR I-8419

C-380/03 Németország kontra Parlament és Tanács (2006) ECR I.

²¹⁴ Az irányelv 3. cikke szerint a Közösségben a dohánytermékek reklámozásának és szponzorálásának valamennyi formája tilos.

forgalmát is korlátozza mivel az új termékek bevezetése szinte lehetetlenné válik.²¹⁶ „... a 95. cikk kizárólag olyan esetekben nyújt jogalapot, amikor az alapvető szabadságok gyakorlásának akadályai és a verseny torzulása jelentős. ... Ha a közösségi jogalkotás akkor is harmonizálhatná a tagállami jogokat, amikor a belső piacra gyakorolt hatás elhanyagolható, bármely területen irányelveket fogadhatna el, és a 95. cikk bírósági felülvizsgálata feleslegessé válna.”²¹⁷ „Az állandó bírói gyakorlat szerint a Közösség nem hivatkozhat a 95. cikkre, amikor az elfogadott intézkedés csak érintőlegesen harmonizálja a piaci feltételeket a Közösségen belül (Case C-70/88 Parliament v. Council (1991) ECR I-4529, Case C-155/91 Commission v. Council (1993) ECR I-939, Case C-187/93 Parliament v. Council (1994) ECR I 2857, Case C-84/94 United Kingdom v. Council (1996) ECR I-5755.)”²¹⁸ Ezen kívül Németország szerint azért sem lehet a 95. cikk megfelelő jogalap, mert az intézkedés központi magja nem a belső piac fejlesztése, hanem a közegészség védelme.²¹⁹ Ezzel kapcsolatban még a több célra irányuló intézkedés jogalapja is vitatott, mert, ha az irányelv központi magja a közegészség védelme és nem a belső piaci jogharmonizáció, akkor az EKSZ 152. cikk (4) c) pontja alapján a közegészségügy területén a jogharmonizáció kifejezetten kizárt.

A Parlament és a Tanács illetve beavatkozóként a Bizottság álláspontja szerint, egyrészt a 95. cikkben megfogalmazott hatáskör nem feltétlenül a kereskedelem liberalizálására, hanem inkább a piac szabályozására vonatkozik, s így ezért van lehetőség a cikkre alapozva elfogadni a tilalmat tartalmazó irányelveket.²²⁰ Másrészt a jogharmonizációs cikk nem korlátozódik azokra az esetekre, amikor a tagállamok jogának eltérései akadályozzák az alapvető szabadságok gyakorlását vagy torzítják a versenyt. A közösségi intézmények hivatkoznak a Bíróságnak a C-350/92. Spanyolország kontra Bizottság ügyben²²¹ hozott ítéletére, amely szerint az is elégséges, ha a tagállamok jogaiban meglévő eltérések akadályozhatják az áruk szabad mozgását. A 95. cikk egyenesen a tagállamok divergáló, heterogén jogfejlődése miatt a jövőben felmerülő diszparitások megelőzése érdekében is hivatkozható.²²²

²¹⁵ Németország ezenkívül hivatkozott még az EKSZ 47. (2), az 55., a 28. és a 30. cikk továbbá a szubszidiaritás és az arányosság elvének megsértésére. Ez utóbbi elemzését ld. a dolgozat ...oldalán.

²¹⁶ Várnay – Papp (2007) 530

²¹⁷ ld. az ítélet 29. megfontolása

²¹⁸ ld. az ítélet 33. megfontolása

²¹⁹ ld. az ítélet 32. megfontolása

²²⁰ Nem tartozik szorosan a hatásköri kérdések tárgyalásához de figyelmet érdemel, hogy a közösségi intézmények a liberalizálás vagy piacsabályozás ellentmondásában a piacsabályozás mellett teszik le a voksukat. Ld. az ítélet 45. megfontolása.

²²¹ C-350/92 Spanyolország kontra Bizottság (1995) ECR I-1985. 33. megfontolás

²²² C-376/98 ítélet 49. megfontolás

A Bíróság ítéletében egyrészt meghatározta a 95. cikk alkalmazásának feltételeit, másrészt egyben a tagállamok és Közösség közötti hatáskörmegosztás kérdésében is elvi megállapításokat tett.²²³ A belső piacról szóló 3. cikk (1) bekezdés c) pont a 14. cikk és a 95. cikk együtt olvasva világossá teszik, hogy rendeltetésük a belső piac létrehozásának és működésének elősegítése. Úgy értelmezni a 95. cikket, mint ami azt jelenti, hogy a Közösség jogalkotása általános felhatalmazást kapott a belső piac szabályozására, nemcsak az említett rendelkezések szövegével állna ellentétben, hanem az 5. cikkben foglalt elvvel is, amely szerint a Közösség a konkrétan ráruházott hatáskörök keretei között járhat el.²²⁴ Továbbá egy a 95. cikk alapján elfogadott intézkedés eredeti célja a belső piac létrehozása és tökélesítése kell legyen. Ha tagállami jogszabályok közötti eltérés pusztán léte, és az alapvető szabadságok gyakorlása akadályozásának, illetve a verseny zavarásának absztrakt lehetősége elegendő volna a 95. cikk jogalapként való megválasztására, a megfelelő jogalap megválasztásának bírói felülvizsgálata elvesztené jelentőségét. A Bíróság tehát meg lenne fosztva attól a lehetőségtől, hogy betöltse az EKSZ 220. cikkében foglalt hivatását, azaz hogy köteles a jog megtartása fölött őrködni.²²⁵

Összefoglalva az a dohányreklámról szóló ítéletet a 95. cikk alkalmazási feltételei a következők. Az intézkedés eredeti, közvetlen célja a belső piac megteremtése, működésének elősegítése kell legyen. A tagállami jogszabályok közötti eltérés pusztán léte és az előzőekben megfogalmazott célok akadályozásának absztrakt lehetősége nem ad felhatalmazást a jogharmonizációra. A jogharmonizáció akkor indokolt, ha a meglévő eltérések ténylegesen, természetüknél fogva akadályozhatják a belső piaci szabadságokat, s így közvetlen hatással lehetnek a belső piac működésére. A 95. cikkekre mint jogalapra vonatkozó hivatkozás illetve akkor is indokolt, ha a tagállami szabályozások széttartó, heterogén jogfejlődési tendenciáiból adódó jövőbeni kereskedelmi akadályok megelőzése a cél, feltéve ha az akadályok keletkezése valószínű és a közösségi intézkedés ezek megakadályozására irányul.²²⁶

Az ítéletből kitűnik, hogy a közösségi jogalkotás számára a 95. cikk a belső piac szabályozására általános hatáskört nem biztosít, korlátot a belső piacról szóló cikkek és a hatáskör átruházás illetve az ehhez szorosan kapcsolódó szubszidiaritás elve együtt állít.

A Bíróság annak a felperesi kérelemnek az eldöntésénél, mely szerint a 95. cikk azért sem megfelelő jogalap, mert az irányelv lényege a közegészség védelme és csak érintőlegesen

²²³ Ez utóbbi szempontból tartotta kiemelkedőnek az ítéletet a CMLR kommentárja is. Taking (the limits of) competences seriously; Common Market Law Review 37. 2000.

²²⁴ ld. az ítélet 83. megfontolása

²²⁵ ld. az ítélet 84. megfontolása

a belső piac védelme, az alábbiakat vette figyelembe.²²⁷ Jóllehet az irányelv által érintett tagállami rendelkezések túlnyomó része az emberi egészség védelméből indul ki és az EKSZ 152. cikk (4) bekezdés c) pontja pedig, kifejezetten kizárja a jogharmonizációból a közegészségügyet, mindez nem jelenti azt, hogy a más jogalapon elfogadott jogharmonizációs intézkedések ne érinthetnék az emberi egészség védelmét, feltéve, ha a Szerződés más cikkeit nem abból a célból használják fel, hogy megkerüljék a Szerződésben foglalt kifejezett kizárást.^{228 229}

A Bíróság elfogadva azt, hogy meghatározott reklámtevékenységeket és szponzorálásokat lehet a 95. cikkre alapozni, de a teljes tilalmat nem, így az irányelvet kasszációs jogkörében megsemmisítette.

Az ítélet visszhangot – a 95. cikk alkalmazási feltételeinek meghatározásával – a hatáskör megosztás kérdésében keltett, hiszen kinyilvánította, hogy a Közösség hatásköre a belső piac működésének előmozdítását szolgáló jogharmonizációra nem korlátlan. A z Európai Bíróság a 95. cikknek az irányelv által sugalmazott kiterjesztő értelmezésével szembehelyezkedett, és hitet tett a Közösség jogharmonizációs hatásköre és a tagállamok részére fenntartott hatáskörök elhatárolása mellett.²³⁰

Áttekintve a dohányreklámról szóló ítéletet követő európai bírósági gyakorlatot – maradva továbbra is a dohánytermékekre vonatkozó szabályozásnál – megállapíthatjuk, hogy a Bíróság a 95. cikk megszabott alkalmazási feltételei mellett, azok kiterjesztő értelmezésével hajlandó a belső piacra vonatkozó jogharmonizációs cikket a kibocsátott intézkedés jogalapjaként elismerni.²³¹

Jól példázza ezt az Európai Bíróságnak a C-380/03 ügyben 2006. december 12-én hozott ítélete. Az ügyben Németország támadta a dohánytermékek reklámozására és szponzorálására vonatkozó tagállami szabályozások közelítéséről szóló 2003/33EK irányelvet, amelyet az Európai Parlament és a Tanács az elemzett dohányreklámról szóló ítéletet követően fogadott el ugyanazon jogalapokon, mint a megsemmisített 98/43 irányelv s

²²⁶ A Bíróság a feltétel tekintetében visszautalt – a közösségi intézmények által is hivatkozott – korábbi gyakorlatára, a C-350/92 Spanyolország kontra Tanács ügy 33. megfontolás (1995) ECR I-1985 .

²²⁷ Az EKSZ 152 cikk (4) bekezdés c) pontjának (az ítéletben korábbi számozás 129.(4) c) megsértése a felperes másodlagos kereseti kérelme volt.

²²⁸ ld. az ítélet 77-79. megfontolásai

²²⁹ Az EKSZ 152. cikk (1) bekezdése szerint a az emberi egészségvédelem magas szintje a Közösség minden politikájának és tevékenységének meghatározásában és megvalósításában biztosított. A Bíróság korábban már két ügyben is kimondta, hogy az emberi egészség védelmével kapcsolatos előírások a közösségi politikák, különösen a belpiaci politika részét képezik. C-180/96. Egyesült királyság kontra Bizottság (1998) ECR I-2265 és C-269/97. Bizottság kontra Tanács (2000) ECR I-2257

²³⁰ Bárçzy (2001) 175

²³¹ Craig – Búrca (2007) 92, 617.

a dohánytermékeknek a televíziótól eltérő médiumokban történő reklámozását és szponzorálását szabályozza. Németország az irányelv 3. és 4. cikkének megsemmisítését kérte. E cikkek megtiltják a dohánytermékek reklámozását a sajtóban és más nyomtatott médiumokban, az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokban és a rádióműsorokban, továbbá megtiltják a rádióműsorok dohányval foglalkozó vállalkozások általi szponzorálását. A tilalom alól kizárólag a dohányipar szakemberei számára szánt kiadványok és harmadik országban nyomtatott és kiadott olyan kiadványok jelentenek kivételt, amelyeket elsősorban nem a közösségi piacra szának

Németország elsősorban arra hivatkozik, hogy az EKSZ 95. cikk nem jelent megfelelő jogalapot az irányelv, a tilalmak számára, mert e tilalmak egyike sem járul hozzá hatékonyan az áruk szabad mozgása akadályainak felszámolásához, sem pedig a verseny jelentős torzulásainak megszüntetéséhez. A tilalmak célja a felperes szerint kizárólag a közegészség védelme, sőt a 95. cikk jogalapként való alkalmazása ellentétes az EKSZ 152. cikk (4) bekezdés c) pontjával is, mert az a közegészségügyben kizárja a jogharmonizációt.²³²

A Parlament és a Tanács arra hivatkoznak, hogy a sajtótermékek Közösségen belüli kereskedelme egyértelmű, léteznek határokon átnyúló hatások is, és fennáll a belső piacon történő szabad mozgásnak a tagállamok nemzeti jogszabályainak különbségeiből adódó korlátozásának észrevehető kockázata is. Ez a kockázat növekedhet az új tagállamok csatlakozása, és az ezen államok jogszabályai közötti különbségek okán. Hasonlóképpen hivatkoznak az információs társadalom szolgáltatásainál a médiakonvergencia jelenségére illetve arra, hogy a sajtóban való reklámozás tilalma az interneten kijátszható lenne, továbbá a rádióközvetítések tekintetében azok határokon átnyúló jellegére.²³³

A Bíróság ezt követően részletesen meghatározza azokat az elveket, amelyek alapján vizsgálja 95. cikkre, mint jogalapra történő hivatkozás feltételeinek teljesülését. Az alkalmazási kritériumokat a már ismertetett dohányreklámról szóló ítéletben, illetve a későbbiekben a dohánytermékek gyártásáról és forgalmazásáról szóló irányelvhez kapcsolódó ügyekben alakította, pontosabban szélesítette, ki ítélezési gyakorlatában a Bíróság.

1.) Bár a nemzeti szabályozások eltérő volta önmagában nem indokolja az EKSZ 95. cikkre való hivatkozást, más a helyzet viszont a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közötti olyan eltéréseknél, amelyek gátolják az alapvető szabadságok érvényesülését, és így közvetlenül érintik a közös piac működését.

²³² Ld az ítélet 16; 17; 24; megfontolását

²³³ Ld. az ítélet 27; 31; 32; megfontolását

2.) Az EKSZ 95. cikkre, mint jogalapra akkor lehet hivatkozni, ha a nemzeti szabályozások eltérő alakulásából adódó jövőbeni kereskedelmi akadályok megelőzése a cél, az akadályok keletkezésének valószínűnek kell lennie, és a kifogásolt intézkedésnek az akadályok megelőzésére kell irányulnia. Ugyanakkor, ha megállapításra került, hogy akadályok állnak fenn a kereskedelem tekintetében akkor nem szükséges a verseny torzulásának bizonyítása.

3.) Ha a 95. cikkre történő hivatkozás feltételei teljesülnek a közösségi jogalkotót nem lehet megakadályozni abban, hogy erre a jogalapra hivatkozzon arra tekintettel, hogy a jogalap megválasztásakor a közegészség védelme meghatározó.

Az EKSZ 152. cikk (1) bekezdése szerint a közösségi politikák és tevékenységek meghatározása és végrehajtása során biztosítani kell az emberi egészség védelmének magas szintjét és a 95. cikk (3) bekezdése pedig kifejezetten megköveteli a védelem magas szintjének biztosítását a harmonizáció során.

4.) Mindezekből következik, hogy ha léteznek kereskedelmi akadályok, vagy valószínű, hogy a jövőben felmerülnek ilyenek egy adott termékre vonatkozóan az eltérő tagállami intézkedések miatt, s így a védelem eltérő szintjének biztosításával akadályozzák a termék szabad mozgását a Közösségen belül, akkor a 95. cikk felhatalmazza a közösségi jogalkotót, hogy egyrészt e cikk (3) bekezdésével, másrészt az EKSZ-ben szereplő vagy az ítélkezési gyakorlat által kialakított jogelvekkel – különösen az arányosság elvével – összhangban lévő megfelelő eszközök elfogadásával beavatkozzon.

A Bíróság azt is megállapította, - korábbi gyakorlatára hivatkozva²³⁴ - hogy a 95. cikkben szereplő a „(jogszabályok) közelítésére vonatkozó intézkedések” kifejezéssel a Szerződés alkotói a kívánt eredmény elérése céljából – a harmonizálandó terület általános összefüggései és sajátos körülményei függvényében – mérlegelési jogkört kívántak biztosítani a közösségi jogalkotónak a közelítés legmegfelelőbb módjára, különösen azokban a tárgykörökben, amelyeket összetett műszaki sajátosságok jellemeznek.

E körülmények függvényében a megfelelő közösségi intézkedések kötelezhetik valamennyi tagállamot az adott termék forgalmazásának engedélyezésére, az engedélyezési kötelezettség feltételekhez kötésére, vagy a forgalmazás ideiglenes vagy végleges tilalmára.

Ezen elvek alapján a Bíróság a konkrét ügyben utalt arra, hogy a már megsemmisített irányelv elfogadása idején, 1998-ban eltérő nemzeti szabályok voltak a dohánytermékek reklámozására és/vagy szponzorálására, amelyek a jelen irányelv elfogadása idején, 2003-ban

²³⁴ C-66/04. Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács (2005) ECR I-10553 ;és C-217/04 (2006) ECR I-3771 ;

is fennálltak. Hat tagállamban részlegesen, négy tagállamban teljesen tiltották, öt tagállamban pedig teljes tilalmat elrendelő szabályozást terveztek. Sőt a tíz új tagállammal történő bővítéssel az eltérések növekedésének észrevehető kockázata állt fenn. A Bíróság megállapította tehát, hogy a az irányelv elfogadásának idején a tagállamok szabályozásai között olyan eltérések mutatkoztak, amelyek indokolták a közösségi jogalkotó beavatkozását.

A következőkben a Bíróság azt vizsgálta a – 95. cikk alkalmazási kritériumai tekintetében – van-e az eltéréseknek a belső piac működésére gyakorolt hatása. A Bíróság először is megállapította, hogy mind a sajtótermékek piacán, mind a rádió illetve az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások piacán a kereskedelem jelentős és folyamatosan fejlődik. Az ítélet alapján az eltérések olyan jellegűek voltak, amelyek akadályozhatták az áruk szabad mozgását és a szolgáltatásnyújtás szabadságát. Egyrészt a dohánytermékek reklámozását tiltó vagy korlátozó intézkedések alkalmasak arra, hogy jobban akadályozzák a más tagállamokból származó termékek piacra jutását, mint a belföldi termékekét, másrészt az ilyen intézkedések abban a tagállamban, ahol hatályban vannak, korlátozzák az e tagállamban letelepedett vállalkozásoknak azt a lehetőségét, hogy más tagállamban letelepedett hirdetőknél reklámhelyeket ajánljanak fel kiadványaikban, és így hatással vannak a határokon túli szolgáltatások nyújtására. Ha a rádióműsort és az internetet tekintjük, akkor pedig lehetővé válik a dohányt előállító és forgalmazó vállalkozásoknak, hogy a székhelyük szerinti tagállamon kívüli ügyfélkör bővítésére irányuló marketingstratégiákat fejlesszenek ki. A rádióműsorok dohánnyal foglalkozó vállalkozások általi szponzorálásánál pedig az eltérő rendelkezések megfosztják a tiltó rendelkezéseket alkalmazó tagállamokban letelepedett rádiókat az olyan tagállamban letelepedett dohánnyal foglalkozó vállalkozások szponzorálási lehetőségeitől, ahol ilyen tiltó rendelkezések nincsenek hatályban.²³⁵ Indokolt volt tehát a közösségi jogalkotó 95. cikkben alapuló beavatkozása a kereskedelmi akadályok és a verseny torzulásának kockázatai miatt.

A következő szempont, amit a Bíróságnak vizsgálnia kellett, hogy az irányelv vitatott cikkeinek tényleges célja a belső piac működése feltételeinek javítása-e. A tiltó rendelkezések - az ítélet szerint – arra irányulnak, hogy a sajtótermékek Közösségen belüli mozgását ne akadályozza egyik tagállam nemzeti szabályozása sem, másrészt előmozdítsa a rádióműsorok szabad terjesztését, illetve az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokból eredő információk szabad mozgását. Tehát a cikkek célja ténylegesen az áruk szabad mozgása, a szolgáltatásnyújtás szabadsága akadályainak megszüntetése, megelőzése, következésképp a

²³⁵ Id. az ítélet 52-68. megfontolásait

95. cikk megfelelő jogalap. Külön hangsúlyozza a Bíróság, hogy a 95. cikk, mint jogalap alkalmazása nem előfeltételezi a tagállamok közötti szabad mozgással való tényleges kapcsolat fennállását az e jogalapra alapuló intézkedés által rögzített helyzetek mindegyikében, mert e cikkekre való hivatkozás jogosságának eldöntésénél annak van jelentősége, hogy a jogi aktus tényleges célja a belső piac működése feltételeinek javítása-e.²³⁶

Végül az ítélet jogalapokra vonatkozó elemzésénél utalnunk kell a 95. cikk és a közegészség védelmére vonatkozó harmonizációs tilalom kollíziójára. A Bíróság álláspontja szerint mivel a 95. cikkekre történő hivatkozás feltételei teljesülnek, e jogalap kiválasztását nem teszi vitathatóvá az a tény, hogy a közegészség védelme befolyásolhatta a közösségi jogalkotót a jogalap megválasztása tekintetében az irányelv elfogadása során. Az EKSZ kötelezi a Közösséget az emberi egészség védelme magas szintjének biztosítására. Az e jogterületre vonatkozó tagállami rendelkezések közelítésének kifejezett kizárása nem akadályozza annak, hogy valamely más jogalap alapján elfogadott harmonizációs intézkedések hatással lehessenek az emberi egészség védelmére.²³⁷

1.1.2. Kifejezett kiegészítő hatáskör (EKSZ 308. cikk)

A szerződésbeli jogalapban foglalt hatáskör jellege szerinti csoportosításban, a kifejezett hatáskörök között, a specifikus hatásköri rendelkezésektől az általánosabb rendelkezéseken át eljutunk a legszélesebben értelmezhető, legáltalánosabb, de mégsem általános felhatalmazó rendelkezésig az úgynevezett kiegészítő hatáskörig, amelyet az EKSZ 308. cikke szabályoz. E szerint:

„Ha a Közösség fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a közös piac működése során a Közösség valamely célkitűzése megvalósuljon, és e Szerződés nem biztosítja a szükséges hatáskört, a Tanács, a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag meghozza a megfelelő rendelkezéseket.”²³⁸

Maga az EKSZ, a fenti megfogalmazásból kitűnően, pontosan meghatározza e tartalék jogkör alkalmazásának konjunktív feltételeit. Közösségi intézkedés a 308 cikk alapján akkor lehetséges, ha az a Közösség egy céljának elérése érdekében történik, vagyis annak a Szerződés 2. cikkében felsorolt célokkal, illetve a 3. és 4. cikkben meghatározott eszközökkel összhangban kell állnia, továbbá a cél elérésére a közös piac működése kapcsán kerül sor,

²³⁶ Id. az ítélet 70-80 megfontolásait

²³⁷ Id. az ítélet 92-98 megfontolásait

²³⁸ Az Euratom Szerződés 203. cikke is tartalmaz ilyen kiegészítő hatáskört.

azaz nem ad a 308. cikk felhatalmazást akkor, ha a cél nem áll vagy csak nagyon távoli és közvetett összefüggésben van a közös piaccal. További feltétel, – a Szerződés egyéb hasonló célt szolgáló szabályain túli szűrő – hogy, ehhez a közösségi cselekvés szükséges. Az az intézkedés szükséges, amely a Közösség Szerződésben rögzített céljai és a hozzájuk rendelt eszközei közötti diszkrépancia áthidalását szolgálja.²³⁹ A következő kritérium hogy a Szerződés más rendelkezése erre nem biztosított jogkört, azaz a 308. cikk felhívására csak szubszidiárius módon van lehetőség, akkor ha a Szerződés írott vagy íratlan szabályai nem biztosítanak megfelelő jogalapot. S végül az intézkedésnek megfelelőnek kell lennie arra, hogy a célt elérjék. A 308. cikk pontosan előírja, hogy a közösségi szerveknek a cikk alkalmazása során hogyan kell eljárniuk, - a Tanács egyhangúlag dönt, az Európai Parlamenttel „csak” konzultál – ugyanakkor nem határozza meg, a jogszabálytípus formáját, következésképp az összes jogszabálytípus alkalmazására lehetőség van.

A 308. cikkben megfogalmazott kiegészítő hatáskör gyakorlására az EKSZ-ben felállított, együttesen alkalmazandó kritériumokat az Európai Bíróság igen szigorúan ellenőrzi. Először tekintsük át a másként el nem érhető közösségi cél, másképpen a hatáskör kiterjesztés tekintetében a bírósági gyakorlatot. A 308. cikk alapján a Közösség hatásköre csakis addig terjed, ameddig azt az alapítószerződésből eredő, másként el nem érhető célok szükségessé teszik. A hatáskör nem korlátlan, új, a Szerződésből egyáltalán nem következő területre ezen cikk alapján nem lehet hatáskört teremteni.²⁴⁰ A Bíróság értelmezése szerint a 308. cikk alapján a közösségi fellépés a közösségi célkitűzések miatt vált szükségessé. Ugyanis a vizsgált cikk önmagában a Közösségre nézve semmilyen a cikk igénybevételére vonatkozó kötelezettséget nem tartalmaz.²⁴¹ A gyakorlatban a Tanács keretében dől(t) el, hogy az adott intézkedés elfogadása a Közösség valamely célja szempontjából elengedhetetlen, és szerződéses jogalap híján a 308. cikkre kell hivatkozni. A Bíróság e tekintetben külön kiemelte, hogy a cikk nem alkalmazható abból a célból, hogy a Közösség jogosítványait a Szerződés rendelkezéseinek összessége által meghatározott általános kereten túlterjessék. A közösségi intézményrendszer az átruházott hatáskörök elvén nyugszik, amelynek értelmében a 308. cikkben foglalt jogalap nem használható akként, hogy az így elfogadott intézkedések valójában a Szerződést módosítanák a szerződésmódosításhoz előírt eljárás követése nélkül. A vélemény világossá tette, hogy az alapítószerződések által

²³⁹ Dezső – Vincze (2006) 213; Nem szükséges egy intézkedés ha annak célja más módon is elérhető, például ha a Közösségnek nincs egyedül hatásköre egy nemzetközi szerződés megkötésére, akkor nem hivatkozhat a 308. cikkre, hanem a tagállamokkal együtt, ún. vegyes megállapodás aláírását kell szorgalmaznia.

²⁴⁰ Ennek ellenére a 308. cikk volt a jogalapja az Európai Pénzügyi Rendszert létrehozó, a Tanács 3181/78/EGK rendeletének.(ECU-t létrehozó rendelet).

létrehozott struktúrát alapvetően megváltoztató, lényeges politikai súllyal bíró kérdések tekintetében a 308. cikk felhatalmazása nem alkalmazható, hanem az alapítószerződések módosítása szükséges.²⁴²

A másik problematikus feltétele a 308. cikk alkalmazásának az, hogy mely esetekben nem biztosítja a szükséges hatáskört a Szerződés. A Bíróság szerint a Közösség a tartalék jogkör alapján csak akkor járhat el, ha a Szerződés semmilyen egyéb rendelkezése sem ruházza fel a Közösséget kifejezett vagy kiegészítő hatáskörrel. A probléma először úgy merült fel a Bíróság gyakorlatában, hogy mi a jogi helyzet akkor, ha a Szerződés biztosít hatáskört, de az nem elegendő a cél eléréséhez. A Bíróság megállapította, hogy az a pusztán tény, hogy egy másik specifikusabb szerződéses rendelkezés hatáskört biztosít ajánlások (nem kötelező jogi aktusok) meghozatalára, nem akadályozza a 308. cikk alkalmazását kötelező intézkedések meghozatala szempontjából.²⁴³ S úgy tűnik nem zárja ki a 308. cikket az a tény sem, hogy a specifikus szerződéses felhatalmazás tágran értelmezhető a benne foglalt (íratlan) hatáskörök elmélete alapján. Annak, hogy a Szerződés biztosítja-e a szükséges hatáskört valahol máshol két esetben bír különös jelentőséggel.

Egyrészt akkor, amikor az vitattott, hogy egy másik specifikus szerződéses rendelkezés nagyobb szerepet biztosít(ana) az Európai Parlamentnek a döntéshozatalban mint a 308. cikk szerinti konzultáció.²⁴⁴ A Bíróság ezekben az esetekben szigorúan fogja vizsgálni a 308. cikk alkalmazását és hangsúlyozta, hogy az csak akkor alkalmazható a közösségi intézkedés jogalapjaként, ha a Szerződés sehol nem biztosítja a közösségi intézményeknek a szükséges hatáskört az adott intézkedésre. A másik esetkör a Tanácson belüli szavazáshoz köthető. Míg a 308. cikk egyhangú szavazást kíván a Tanácsban, addig több más specifikus felhatalmazás csak minősített többséget. Példaként a Vámkedvezményekkel kapcsolatos esetet hozhatjuk fel. A Bizottság a Tanácsnak a fejlődő országokból származó áruk vámkedvezményeire vonatkozó rendeletének megsemmisítését kérte, mert azt a Tanács kizárólag a 308. cikk alapján fogadta el. A Bizottság szerint a közös kereskedelempolitikára vonatkozó 113. cikk (jelenleg 133. cikk) a megfelelő jogalap az intézkedésre, amely azonban a szavazásra csak minősített többséget ír elő. A Tanács nem jelölt meg más konkrét cikket az intézkedésben. Az Európai Bíróság megsemmisítette a rendeletet, mert nem volt megfelelő a jogalap, az

²⁴¹ 22/70 Bizottság kontra Tanács (1971) ECR 263.

²⁴² 2/94 Vélemény Az EK-csatlakozásról az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (1996) ECR I-1759

²⁴³ Case 8/73 Hauptzollamt Bremerhaven kontra Massey-Ferguson (1973) ECR 897.

²⁴⁴ Craig – de Búrca (2007) 94.; C-45/86 Bizottság kontra Tanács (Tariff Preferences case) (1987) ECR 1493 13.pont; C-350/92 Spanyolország kontra Tanács (1995) ECR I-1985 26. pont; C-271/94 Európai Parlament kontra Tanács (Re the Edicom case) (1996) ECR I-1689 13.pont;

intézkedést a 113. cikk alapján kellett volna elfogadni.²⁴⁵ Egy újabb keletű ügyben, a biotechnológiával kapcsolatos irányelv vizsgálata során a Bíróság megállapította, hogy a 95. cikk megfelelő jogalap és nem szükséges a 308 cikk mint további jogalap felhívása.²⁴⁶

Összegezve a 308. cikk tehát egy olyan kiegészítő hatáskört biztosít a Közösség számára az átruházott hatáskörök elvén alapuló intézményi rend szerves részeként, amelyet csak akkor lehet igénybe venni, ha a Szerződés semmilyen más rendelkezése nem biztosítja egy adott közösségi célkitűzés megvalósításához szükséges hatáskört, feltéve, ha nem eredményez közösségi hatáskörbővülést s így az alapítószerződés által létrehozott struktúraváltozást.

1.2. Az íratlan hatáskörök

A kifejezett, vagy írott hatáskörök részletes elemzése után térjünk át az íratlan hatáskörök (implied powers) bemutatására. Az íratlan, konkludens vagy hallgatólagosan beleértett hatáskörök esetén nincs írásban kifejezett közösségi hatáskör, de ez nem azt jelenteni, hogy az eseti felhatalmazás elve alóli kivétel lenne, hanem e hatáskörök integráns részei a Szerződések kifejezett felhatalmazó normáinak.

A bennefoglalt hatáskörök jól ismertek mind a szövetségi államok alkotmányaiból, mind a nemzetközi jogból.²⁴⁷ A beleértett hatáskörök azt biztosítják a föderatív államban, hogy a szövetségi hatalom rendelkezzen mindazokkal a jogosítványokkal, amelyek ahhoz kellenek, hogy az egyébként számára explicit módon biztosított hatáskörökkel élni tudjon. A közösségi jogban az íratlan hatáskörök vagy az írott hatáskörökhöz kapcsolódnak és azok előkészítéséhez vagy végrehajtásához szükségesek, de ezeket a közösségi jog kifejezetten nem rendeli közösségi hatáskörbe; vagy a szabályozási összefüggésből adódnak; vagy a dolgok természetéből fakad, hogy a kérdés rendezése tagállami szinten nyilvánvalóan értelmetlen lenne, kialakításukat az *effet utile*, a gyakorlati alkalmazhatóság elve indokolja.²⁴⁸

Az íratlan vagy bennefoglalt hatáskörök (implied powers) pontos meghatározása nehéz feladat, amely vitatható és pontosításra szoruló megoldásra vezet, éppen ezért érdemes megkülönböztetni a fogalom meghatározásnál egy szűkebb és egy tágabb értelmet. Szűkebb

²⁴⁵ Case 45/86 Bizottság kontra Tanács (Tariff Preferences case) (1987) ECR 1493.; De lásd még Case 165/87 Bizottság kontra Tanács (Nómenklatúrák ügye) (1988) ECR 5545.; C-295/90 Európai Parlament kontra Tanács (1992) ECR I-4193.

²⁴⁶ C-377/98 Hollandia kontra Parlament és Tanács (2001) ECR I-7079.

²⁴⁷ Dezső – Vincze (2006) 213. Ld. szövetségi alkotmányra például az Egyesült Államok Alkotmányát Art. 1 Section 8 Clause 18; vagy a Német Szövetségi Köztársaság Alkotmányát VII.. 70-82.cikk; ld. a nemzetközi jog tekintetében például az ENSZ tengerek jogáról szóló egyezménye 157. cikk 2. bek.

értelemben a bennefoglalt hatáskör egy kifejezett, meghatározott, biztosított *hatáskör* léte magában foglalja valamely másik hatáskör fennállását, amely okszerűen szükséges az előző érvényesítéséhez. Tágabb értelemben egy meghatározott *cél vagy feladat* léte magában foglal valamely másik hatáskört, amely okszerűen szükséges a cél, vagy feladat megvalósításához.²⁴⁹

A Közösség belső viszonyaiban a szűkebb értelemben vett bennefoglalt hatáskör léte régóta elfogadott, azt az Európai Bíróság már igen korán elismerte.²⁵⁰ A későbbiekben meg is erősítette például az ún. Nomenklatúrák ügyében.²⁵¹ „...a vámnomenklatúra létrehozása elengedhetetlen a vámok kivetése szempontjából. Valójában az áruk besorolásának rendszere nélkül lehetetlen lenne azokat az egyes vámtarifaszámokhoz rendelni. Ebből következik, hogy a Tanácsnak a vámtarifák módosítására vonatkozó hatásköre szükségképpen, a Szerződés kifejezett rendelkezése hiányában is, magában foglalja a közös vámtarifa alkalmazásához szükséges nomenklatúra létrehozását és módosítását.”

Mindezen kívül, az Európai Bíróság, a beleértett hatáskör tágabb értelmének megfelelően, élt a dinamikus hatáskör értelmezés lehetőségével. A Németország, Franciaország, Hollandia, Dánia, Egyesült Királyság kontra Bizottság ügyben²⁵² megállapította, hogy a Bizottságnak van hatásköre intézkedések elfogadására a tagállamok szociális téren való szoros együttműködésének elősegítése céljából a nem tagállamokkal kapcsolatos migrációs politika keretében az EKSZ akkori 118. cikke alapján (jelenlegi 137.). Az ítélet szerint a nem tagállamokra vonatkozó migrációs politika és a tagállamok szociális téren történő, 118. cikk szerinti együttműködése kapcsolatban van egymással és ennek következtében a Közösség hatáskörrel rendelkezik a nem tagállami munkaerő társadalmi integrációjának elősegítésében, amennyiben ez e 118. cikk-ben foglalt munkavállaláshoz szorosan kapcsolódik.²⁵³ „Ha a Szerződés valamelyik cikke (...) a Bizottságot egy meghatározott feladattal bízza meg, akkor abból kell kiindulni, hogy ez a rendelkezés a Bizottságot szükségszerűen felruházza az e feladat teljesítéséhez nélkülözhetetlen hatáskörökkel is, ellenkező esetben a rendelkezés teljes mértékben elveszítené a gyakorlati jelentőségét.”²⁵⁴ A Bíróság nem általánosít, nem óhajtja felszámolni a különbséget a célt és a

²⁴⁸ Dezső – Vincze (2006) 214.

²⁴⁹ Hartley (2003) 106.

²⁵⁰ Case 8/55 Fédération Charbonnière de Belgique kontra Európai Szén- és Acélközösség Főhatósága

²⁵¹ C-165/87 Bizottság kontra Tanács (1988) ECR 5545.

²⁵² 281/85, 283-85 és 287/85 egyesített ügyek Németország kontra Bizottság (1987) ECR 3203.

²⁵³ Kende – Szücs – Jeney (2007)769.

²⁵⁴ Ld 144.lábjegyzetben hivatkozott ítélet 28. pont

hatáskört meghatározó normák között,²⁵⁵ de ugyanakkor nem zárkózik el attól, hogy az egyes hatásköri normákat a célok szellemében, teleologikusan értelmezze.

A hatáskörök teleologikus értelmezésének alapvető oka, hogy az alapítószerződés – értve ezalatt a módosításokat is – megkötésének időpontjához képest a felmerülő szabályozási igények még nem képezhették megfontolás tárgyát, következésképp ezek hozzárendelése a közösségi politikákhoz nem egyértelmű. Abból, hogy bizonyos politika nem tartozik az EKSZ által a közösségi intézmények hatáskörébe tartozók közé, még nem következik az, hogy a közösségi hatáskörök gyakorlása oly módon lenne korlátozva, hogy az ne érinthesse hatásaiban a tagállamok számára fenntartott területeket, állapítja meg a Bíróság egy viszonylag korai ügyben.²⁵⁶

Hasonló álláspont rajzolódik ki a dohányreklámmal kapcsolatos ítéletekből is a közegészség ügyre vonatkozó jogharmonizációs tilalom (EKSZ 152. cikk 4. bekezdés c) pont) megítélése kapcsán is. A Bíróság szerint a tiltó rendelkezésből nem következik, hogy a Szerződés más rendelkezései alapján elfogadott harmonizációs intézkedéseknek ne lehetne hatása az emberi egészség védelmére. Ugyanakkor a Szerződés többi cikke nem szolgáltathat jogalapot a harmonizáció kifejezett kizárásának megkerülésére.²⁵⁷ További példaként hozható a legutóbbi bírói gyakorlatból a környezet büntetőjog általi védelmével kapcsolatos kerethatározat megsemmisítéséről szóló ítélet.²⁵⁸ A Tanács a harmadik pillér keretében 2003 január 27-én fogadta el a 2003/80/IB kerethatározatot, amely környezetvédelmi célra irányult, mégpedig úgy, hogy listát állított fel a különösen súlyos környezetkárosító cselekményekről, amelyeket a tagállamoknak büntetniük kell, illetve környezetkárosító bűncselekmények tényállásainak részleges harmonizációját tartalmazza. A Bíróság hangsúlyozta, hogy főszabály szerint a büntető jogszabályok és a büntetőeljárás szabályai sem tartoznak a Közösség hatáskörébe, de ez nem akadályozhatja meg a közösségi jogalkotót abban, hogy amikor a hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciónak a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság általi alkalmazása a súlyos környezetkárosítások megakadályozásának elengedhetetlen eszköze, a tagállamok büntetőjogával kapcsolatban megtegye a környezetvédelem körében alkotott jogi normák teljes érvényesülésének biztosításához szükségesnek tartott intézkedéseket.²⁵⁹

²⁵⁵ Önmagában egy cél meghatározásából nem következik, hogy ahhoz bármilyen eszközt (hatáskört) rendelkezésre bocsátana a célt meghatározó norma.

²⁵⁶ 9/74. Donato Casagrande kontra Landeshauptstadt München (1974) ECR773.

²⁵⁷ C-376/98 Németország kontra Európai Parlament és Tanács (2000) ECR I-8419.; 77-79. megfontolások
C-380/03 Németország kontra Európai Parlament és Tanács (2006) ECR I-11573; 92-98. megfontolások

²⁵⁸ C-176/03 Bizottság kontra Tanács (2005) ECR I-7879.,

²⁵⁹ Ld. az ítélet 47-48. megfontolásai

Megállapította a Bíróság azt is, hogy ahhoz, hogy egy konkrét esetben meg lehessen állapítani, hogy a Közösség rendelkezik-e hatáskörrel, éppúgy figyelembe kell venni a közösségi jog rendszerét, mint anyagi jogi rendelkezéseit. A hatáskör nem csupán a Szerződésben kifejezett módon történt hatáskör-átruházásból, hanem implicit módon a Szerződés más rendelkezéseiből, a Csatlakozási Okmányból, és a közösségi intézmények által e rendelkezések keretében elfogadott jogi aktusokból is következhet.²⁶⁰

A bemutatott esetek alapján láthatjuk, hogy az Európai Bíróság a beleértett hatásköröket nem értelmezi megszorítóan, sőt talán azt is állíthatjuk, hogy dinamikus értelmezésével tágítja a Közösség mozgásterét a tagállamok rovására. A Szerződésen alapuló hatáskör kiterjesztésnek természetesen előfeltétele, hogy az adott norma lehetőséget ad némi értelmezésre. Ugyanakkor nem szabad a közösségi jog hatékonyságára alapított ítélkezési elv könnyelmű kiterjesztéseként ezt túlértékelni. A bennefoglalt hatáskörök doktrínájának korlátját egyrészt maga az elsődleges közösségi jog adja, másrészt pedig a tagállamok maguk. A beleértett hatáskörök csak akkor vehetők igénybe, ha a Szerződés maga hatáskört alapít valamely területen, vagy az impliciten beleértett hatáskörnek az előbbihez szükségszerűen kell kapcsolódnia. A tagállami korlátra pedig jó példa a német alkotmánybíróság ún. Maastricht ítélete, mely szerint: „Ha a fennálló szerződések dinamikus bővítése idáig az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Szerződés 235. cikkének (jelenleg 308. cikk) egy 'szerződéslekerekítő hatáskör' értelmében történő nagyvonalú kezelésére, az Európai Közösség inherens illetékességének gondolatára ('implied powers') és a közösségi jogok lehető legteljesebb kimerítésének értelmében történő szerződésértelmezésre támaszkodott is (...) úgy a jövőben a Közösség intézményei és szervei által történő hatásköri normaértelmezésben figyelemmel kell lenni arra, hogy az Uniós Szerződés alapvetően különbséget tesz korlátozottan biztosított, szuverenitásból adódó hatáskörgyakorlása és szerződésmódosítás között, a szerződés értelmezése ezért eredményében nem lehet egyenrangú a szerződésbővítéssel; a jogosító normák ilyen értelmezése Németország számára nem jelentené annak kötelező hatályát.”²⁶¹ A hatásköri normaértelmezés dinamikus jellege tehát nem csúszhat át a szerződéses rendelkezések átírásának lehetőségébe és jogába. Ha a kiegészítő hatáskör igénybevétele valamint az Európai Bíróság bennefoglalt hatáskörökre vonatkozó doktrínája hatásköri túllépéshez vezetne az Európai Bíróságnak is megtagadható az engedelmesség.

²⁶⁰ 3/76. 4/76. és 6/76. egyesített ügyek Cornelius Kramer és társai elleni eljárás ECR 1279

²⁶¹ BverfGE 89, 155

2. A tagállami és a közösségi hatáskörök egymáshoz való viszonya szerint

A közösségi hatáskörök másik fontos csoportosítási szempontja az, hogy milyen mértékben hatnak a tagállami hatáskörökre. A közösségi hatásköröket tehát a tagállami hatáskörök viszonylatában kizárólagos és nem kizárólagos – azaz megosztott – hatáskörökre oszthatjuk. Az EKSZ nem tartalmaz taxatív felsorolást arról, hogy milyen területeken rendelkezik a Közösség kizárólagos hatáskörrel, de a szubszidiaritás elvét tartalmazó 5. cikk (2) bekezdése alapján egyértelmű a következtetés e hatáskörök létéről.²⁶² A nem kizárólagos hatásköröket versengő, párhuzamos és komplementer hatáskörökre bonthatjuk az Európai Bíróság gyakorlata alapján.

2.1. A közösség kizárólagos hatáskörei

Kizárólagos közösségi hatáskör esetén a tagállamok az adott területre vonatkozó jogait átengedték a Közösség részére, az adott területen többé nem jogosultak a saját hatáskör gyakorlására. Ebből következik a kizárólagos hatáskör pozitív tartalma, azaz a Közösség eljárása, illetve a negatív tartalma, azaz a tagállami eljárás kizárása. Tekintettel arra, hogy nincs a kizárólagos hatáskörökre vonatkozóan a Szerződésben felsorolás, helyesebb egy-egy terület vonatkozásában a kizárólagosságot vizsgálni. Egy hatáskört előíró szerződéses rendelkezés akkor kizárólagos, ha e nélkül a közösségi feladatok hatékony ellátása nem lenne lehetséges, tehát a területet érintő tagállami intézkedés a szerződéses rendelkezéssel ellentétes, vagy hatásfokát rontó volna. Tekintsük át ezt az elhatárolást a vámtarifa tekintetében. Ha a tagállamok a Közösségre egy meghatározott területen tarifális besorolásra vonatkozóan normatív hatáskört ruháznak – közös vámtarifa EKSZ 26. cikk – a közös mezőgazdasági piac megfelelő működése érdekében nincs hatáskörük arra, hogy e területen normatív rendelkezéseket hozzanak.²⁶³

A Közösség kizárólagos hatáskörei csak a legszükségesebb feladatkörökre korlátozódnak a közösségi célkitűzések megvalósítása érdekében a Közösség által élvezett hatáskörök kisebb részét jelenti. A Közösség kizárólagos hatáskörrel az alábbi területeken bír: a közös vámtarifa meghatározása (EKSZ 26. cikk), közös kereskedelempolitika (EKSZ 133.

²⁶² EKSZ 5. cikk (2): Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a szubszidiaritás elvének megfelelően a Közösség csak akkor és annyiban jár el, amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt azok közösségi szinten jobban megvalósíthatók.

²⁶³ 40/69 Hauptzollamt Hamburg-Oberelbe kontra Firma Paul G. Bollmann (1970) ECR 69.

cikk),²⁶⁴ az EK-n belüli nemzetközi közlekedés és fuvarozás (EKSZ 71. cikk) a tengeri erőforrások védelmére irányuló intézkedések meghozatala a közös halászati politika keretében.²⁶⁵ Továbbá kizárólagosnak tekinthetők még a Közösség saját magára vonatkozó, intern hatáskörei, így például az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályzatával kapcsolatos (EKSZ 224. cikk), vagy a Közösség tisztviselőinek személyzeti szabályzatával kapcsolatos kompetenciák, illetve az a hatáskör is, amelyről maga a Szerződés rendelkezik így, ilyen az a rendelkezés, hogy az eurózónán belül kizárólag az Európai Központi Bank jogosult bankjegyek kibocsátásának az engedélyezésére (EKSZ 106) cikk.²⁶⁶ A hatáskör kizárólagosságának az a következménye, hogy a szabályozás függőben marad, ha a Közösség elmulasztja az intézkedés meghozatalát egy olyan terület vonatkozásában, ahol kizárólagos hatáskörrel bír, hiszen más hatáskörrel rendelkező nincs. A Bíróság ítélete szerint: „...mivel elsősorban a tárgybeli hatáskörátruházás teljes és végleges a Közösség javára ilyen hiányosság [a szabályozás elmaradása] semmi esetre sem állíthatja vissza a tagállamok hatáskörét és egyoldalú cselekvési szabadságát e területen.”²⁶⁷ De a Bíróság ugyanebben az ügyben kimondta azt is, hogy ha a Tanács az intézkedést elmulasztja, a tagállam – az állapotmegóvás érdekében szükséges – sürgős intézkedéseket hozhat.

2.2. Osztott (nem kizárólagos) hatáskörök

A Közösség által gyakorolt hatáskörök nagyobb része osztott, azaz nem kizárólagos hatáskör, az adott terület vonatkozásában a Szerződésben biztosított közösségi hatáskörgyakorlás mellett ott van a tagállami hatáskörgyakorlás is valamilyen formában. Az osztott hatáskörök közül tekintsük át először a versengő vagy konkuráló hatásköröket.

2.2.1. Versengő hatáskörök

Versengő hatáskörmél a tagállam reziduális hatáskörben addig járhat el önállóan, amíg (időbeli korlát) és amilyen mértékig (terjedelmi korlát) az EK nem gyakorolja hatásköreit. A

²⁶⁴ „A Szerződés e cikkének rendelkezései egyértelműen megmutatják, hogy lehetetlen az, hogy a Közösség és a tagállamok párhuzamosan gyakorolják ezt a hatáskört. Ha ennek ellenkezőjét fogadnánk el, akkor az annak elismerését jelentené, hogy a tagállamok harmadik államokkal való viszonyaikban a Közösségtől eltérő álláspontot fogadhatnak el, és ezáltal torzítanák az intézményi keretet, a Közösségen belüli kölcsönös bizalmat kérdőjeleznék meg és megakadályoznák a Közösséget abban, hogy ellássa a közös érdekek védelmével kapcsolatos feladatait.” 1/75 Vélemény az OECD helyi költségekről szóló tervezetéről (1975) ECR 1355.; ezenkívül még ld. 41/76 Donckerwolcke kontra Procureur de la République (1976) ECR 1921

²⁶⁵ 1972-es csatlakozási szerződés 102. cikke

²⁶⁶ Dezső – Vincze (2006) 227.

²⁶⁷ 804/79 Bizottság kontra Egyesült Királyság (A tengeri erőforrások megőrzésére vonatkozó ügy) (1981) ECR 1045.

terjedelmi korlát alapján határolhatjuk el egyébként e hatásköröket a kizárólagos hatásköröktől. Ugyanis míg az osztott azon belül konkuráló hatáskörnél a szabályozható területek mindegyikét a Közösség nem merítette ki, akkor a még nem gyakorolt körben a tagállamok megőrzik önállóságukat, addig a kizárólagos hatáskörök akkor is megfosztják a tagállamokat saját hatásköreik gyakorlásától, ha a Közösség nem vette igénybe a részére biztosított hatásköröket. Visszatérve a konkuráló hatáskörökre, mihelyt a Közösség fellép e hatáskör alá tartozó területen, a tagállamoknak a továbbiakban tartózkodniuk kell a jogalkotástól. E közösségi hatáskörgyakorlás – a közösségi jog elsőbbségének elve alapján nemcsak azt eredményezi, hogy a tagállamok nemzeti jogának a közösségi joggal ellentétes rendelkezései alkalmazhatatlanná válnak, hanem azt is, hogy megakadályozzák az olyan új nemzeti jogalkotási aktusok érvényes létrehozását, amelyek összeegyeztethetetlenek a közösségi normákkal.²⁶⁸

Versengő hatáskör vonatkozik például az alábbi területekre: közös agrárpolitika (EKSZ 32. cikk),²⁶⁹ állami támogatások (EKSZ 87. cikk), gazdaságpolitika (EKSZ 99. cikk), szociálpolitika (EKSZ 138. cikk), környezetvédelem (EKSZ 174. cikk). E két utóbb említett terület vonatkozásában utalnunk kell arra, hogy az Egységes Európai Okmány bevezette az úgynevezett minimum harmonizációt.²⁷⁰ Ez annyit jelent, hogy az EK csak meghatározott minimum szabályokat alkot meg és emellett a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy ezeknél szigorúbb szabályokat alkosson illetve tartson fenn. Ilyen esetben a közösségi hatáskörben született szabályozás csak akkor rontja le a tagállami szabályozást, ha az a minimális (közösségi) szabályozásnak nem felel meg.

Továbbfolytatva a versengő hatáskörben lévő területek példáit, külön említést érdemel az áruk szabad mozgása (EKSZ 28. cikk), a munkavállalók szabad áramlása (EKSZ 39. cikk), a letelepedés joga (EKSZ 43. cikk), és a szolgáltatások szabad áramlása (EKSZ 49-50. cikk). E területek külön említést azért érdemelnek, mert a Szerződés több hatáskört is telepít ugyan a Közösség részére, de ugyanakkor az Európai Bíróság a Cassis de Dijon ügyben a gyakorlatban elismerte a tagállamoknál maradt hatáskörök gyakorlását.²⁷¹ Az ügyben az Európai Bíróság kimondta, hogy „a nemzeti jogrendszerek különbségeiből adódó kereskedelmi korlátok mindaddig elfogadhatóak, amíg a kötelező (kényszerítő) követelmények (mandatory requirements) érvényesítése céljából szükségesek, különösen a

²⁶⁸ 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato kontra Simmenthal SpA (1978) ECR 629.

²⁶⁹ Megjegyezzük, hogy e terület vonatkozásában a Közösség a hatásköreit alapvetően kimerítette.

²⁷⁰ További példaként a megosztott hatásköröknél minimum harmonizáció van a fogyasztóvédelem (EKSZ 153. cikk), a közegészségügy (EKSZ 152. cikk) vízum-és menekültügy (EKSZ 63. cikk) tekintetében.

²⁷¹ 120/78 Rewe kontra Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (1979) ECR 649

pénzügyi ellenőrzés hatékonysága, a közegészség, a kereskedelmi ügyletek tisztasága és a fogyasztóvédelem szempontjából.” A kényszerítő követelményeket a Bíróság nem örökérvényűen határozta meg, csak addig szólnak, míg a vonatkozó területen a megfelelő közösségi szabályozás még nem elég alapos, tehát addig elfogadható lehet az eltérő tagállami védelem. A Bíróság ezzel implicit módon azt is megfogalmazta, hogy mivel a lassú jogharmonizációs folyamat miatt nincsenek egységes közösségi szintű szabályok, a tagállamok továbbra is hagyatkozhatnak saját jogszabályaikra mindaddig, amíg azok nem diszkriminatív jellegűek.²⁷² A piacorkorlátozó szabályok fenntartásával kapcsolatban a tagállamnak be kell bizonyítania, hogy a kereskedelmet kevésbé korlátozó intézkedés nem valósítja meg a jogszerűen védett érdek érvényesíthetőségét. A kényszerítő követelmények körét a Bíróság a későbbi ítéleteiben bővítette is.²⁷³ A kötelező követelmények elve lehetővé tette, hogy olyan területeken, amelyeken még nem fogadtak el közösségi szabályt, adott, főként technikai jellegű tagállami szabályok megmaradjanak. A későbbiekben a Bíróság az áruk szabad mozgására vonatkozó 28. cikket megszorítóan értelmezte a közösségi hatáskör tekintetében, s a versengő hatáskör keretében gyakorolható reziduális tagállami hatáskörök jelentőségét erősítette.²⁷⁴

2.2.2. Párhuzamos hatáskörök

A nem kizárólagos hatáskörök másik csoportját a párhuzamos hatáskörök adják. A párhuzamos hatáskörmegosztásnak megfelelően mind a tagállam, mind az EK jogosult az adott területen eljárni, a közösségi jogalkotás nem akadályozza meg az új, nemzeti jogalkotást. Ugyanakkor a tagállami eljárásnak értelemszerűen ilyen hatáskör esetén is vannak korlátjai. Korlátja egyrészt a közösségi hűség elve²⁷⁵, azaz a tagállami hatáskörgyakorlás nem járhat a közösségi intézkedések hatékonyságának csorbításával, másrészt korlát a közösségi jog szupremáciája, amely alapján az elsőbbséget élvez a tagállami szabályozással szemben. Párhuzamos hatáskör jellemzi a versenyjogot (EKSZ 81. és 82. cikk) vagy a regionális politikát (EKSZ 158-162. cikkek). Ezen kívül a párhuzamos hatáskörökhöz soroljuk azokat a területeket is, amelyeken a Közösség a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy

²⁷² Egyébként a Bizottság a tagállami jogszabályok fenntarthatóságának elvi kimondásából alakította ki a kölcsönös elismerés elveként ismert szabályozási technikát, amely egyrészt nem törekszik teljes jogegységesítésre, leszűkíti a közösségi szabályozást igénylő területeket, másrészt elfogadja illetve támaszkodik a már meglévő, nem diszkriminatív jellegű tagállami szabályokra.

²⁷³ Kényszerítő követelmény a környezet védelme (302/86 1988 ECR 4607), a kultúra támogatása (60, 61/84 cinétheque SA kontra Fédération Nationale des Cinémas (1985 ECR 2605), a sajtó sokszínűségének védelme (C-368/95 Familiapress kontra Baurer Verlag.

²⁷⁴ C-267 és 268/91 Keck and Mithouard (1993) ECR I-6097

²⁷⁵ Ld. EKSZ 10. cikk

kiegészítő intézkedéseket hoz. Ilyen területek a szociálpolitika (EKSZ 137. cikk), az oktatás és szakképzés (EKSZ 149. cikk), a kultúra (EKSZ 151. cikk), a közegészségügy (EKSZ 152. cikk) a fogyasztóvédelem (EKSZ 153. cikk) transzeurópai hálózatok (EKSZ 154. cikk), iparpolitika (EKSZ 157. cikk), kutatás és technológiai fejlesztés (EKSZ 163-173. cikk) de idetartoznak a pénzügyi vagy egyéb ösztönzők igénybevétele, például az Európai Szociális Alap (EKSZ 146. cikk) vagy a közösségi kutatási eredmények terjesztése és hasznosítása (EKSZ 164. cikk).

Az áttekintett – a kizárólagos hatásköröknél jóval nagyobb számú – megosztott hatáskörökkel kapcsolatban összegzésként azt mondhatjuk, hogy egyrészt a tagállamok és a Közösség közti pontos hatáskörfelosztás eltér a különböző területeken, másrészt viszont ez gyakran kevésbé pontos megfogalmazást is magával vonz.²⁷⁶ Például míg a Szerződés a közegészségügy vonatkozásában kiegészítő, ösztönző, elősegítő közösségi tevékenységet ír elő, addig a fogyasztóvédelem tekintetében hozzájárulást, támogató, kiegészítő intézkedéseket, különleges cselekvéseket határoz meg, vagy az iparpolitika területén ösztönzést, egyeztetést, keretprogram elfogadását tűzi ki.

Az a tény, hogy a szerződéses rendelkezések keretszerűen fogalmazzák meg a közösségi tevékenységet, akkor, amikor a nemzeti intézkedés támogatását, kiegészítését határozzák meg, vitathatóvá teheti, hogy mi tartozik közösségi és mi tagállami hatáskörbe, amely kérdésben egy-egy konkrét ügy kapcsán, végső soron az Európai Bíróság jogosult dönteni.

A fentiekén túl, érdemes még az osztott hatáskörök problémáját egy másik összefüggésben is, mégpedig a kooperatív föderalizmus kérdésköréhez kapcsolva is vizsgálni. Kooperatív föderalizmus alatt azt értjük az európai integráció tekintetében, hogy a nemzeti döntések közösségi érdekeket is tükröznek, a közösségi döntések pedig bizonyos nemzeti sajátosságokat is hordoznak. A kooperatív föderalizmus más-más módon érvényesült az integráció fejlődésében „alkotmányos” szinten, azaz a Szerződés szerint. A belpiaci program megvalósítására koncentráló Egységes Európai Okmány óta növekszik egyre a kooperatív föderalizmus „alkotmányossá tétele”, amely jól nyomon követhető az alapítószerződések módosításaiban. Az újonnan bevezetett közösségi jogalkotói kompetenciák „alkotmányos”, szerződéses korlátjait két módon határozták meg. Az egyik mód, hogy a közösségi

²⁷⁶ Craig – de Búrca (2007) 89

jogalkotónak a Szerződés csak a minimum követelmények meghatározására adott felhatalmazást. A Szerződésben rögzített minimum harmonizáció először az Egységes Európai Okmányban érvényesült a környezetvédelem és a szociálpolitika területén. A rákövetkező módosítások kiterjesztették ezt a fogyasztóvédelemre, a közegészség védelmére a vízum és menekültügyi kérdésekre. A kooperatív föderalizmus érvényesülésének s ezáltal a közösségi jogalkotás korlátja megjelenésének másik módja a megosztott hatáskörök tekintetében a Maastrichti Szerződésben került megfogalmazásra. A minimum követelmények meghatározása helyett a Szerződés a közösségi jogalkotás funkcióját írta körül, mint ami a nemzeti intézkedéseket támogatja, illetve kiegészíti.²⁷⁷

A nem kizárólagos hatáskörök között, de nem megosztott hatáskörként fölmerül még a komplementer hatáskörök kérdése is. E hatáskörök a közösségi és a tagállami szint együttműködésén alapulnak, magán a hatáskörön osztozik a Közösség és a tagállam, egyik sem tudja a hatáskört a másik nélkül gyakorolni. A komplementer hatáskörök esetén a szabályozás alá vonandó életviszony, az elfogadandó jogi aktus nem bontható olyan részterületekre, amelyek közül egyeseket a Közösség, míg másokat a tagállamok vonhatnak szabályozás alá.²⁷⁸ Ilyen komplementer hatáskör például az uniós állampolgárság továbbfejlesztése. Az EKSZ 22. cikke szerint a Tanács, a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangú határozattal rendelkezéseket hozhat az uniós állampolgársághoz kapcsolódó jogok megerősítésére és kiegészítésére, és amelyeket a tagállamoknak alkotmányos előírásaiknak megfelelő elfogadásra javasol.²⁷⁹ Tehát sem a Közösség – tagállami ratifikáció nélkül – sem a tagállamok – Tanácsi határozat nélkül – nem képesek önállóan, egymás nélkül e jogokat bővíteni.²⁸⁰

2.3. A Szubszidiaritás és az arányosság kérdése

A szubszidiaritás és az arányosság elvei a közösségi hatáskörgyakorlás feltételeit jelentik a megosztott hatáskörök esetén. Figyelembe véve ezek jelentőségének növekedését és az érvényesülésük hatékonyabbá tételére vonatkozó tagállami törekvéseket – amelyek a reformszerződésben kifejezésre is jutottak – a szubszidiaritás elvével kiemelten és tágabb összefüggésben foglalkozunk.

²⁷⁷ Schutze (2006) 167

²⁷⁸ A megosztott hatásköröknél a részterületekre való felbontás lehetséges.

²⁷⁹ Dezső – Vincze (2006) 227

²⁸⁰ Megjegyezzük, hogy hasonló rendelkezést tartalmaz az EU Szerződés 48. cikke is.

Az Európai Unióról szóló Szerződésben és az Európai Közösséget létrehozó Szerződésben megjelenő szubszidiaritás elvének politikai hátterét a Közösség nagyfokú térnyerése és természetesen ezzel fordított arányban a tagállamok hatáskörvesztése adja a normatív szupranacionalizmus és a hatásköri rend összefüggései alapján. A Közösség – szervei közül értelemszerűen a Bizottság és a Bíróság – túlzott hatalma ellen egyrészt az eredeti hatáskörüket féltő szövetségi tagállamok, (elsősorban a német tartományok), másrészt az integráció kormányközi jellegét támogató tagállamok (elsősorban Nagy-Britannia) tiltakoztak. A nyolcvanas évek végén a tagállamoknak a szubszidiaritás koncepciója jelentette a Közösség minden bajára használó csodaszert.

A szubszidiaritás gondolata a katolikus társadalom elméletből eredeztethető. XI. Pius pápa Quadragesimo Anno kezdetű enciklikájában (1931) a társadalom új rendjét elemezve a következőket írja: „... mindazt, amit egy kisebb és alacsonyabb szinten szerveződött közösség képes végrehajtani és ellátni, egy nagyobb és magasabb szinten szerveződött társulásra áthárítani jogszerűtlenség ... a társadalom helyes rendjének felforgatása, mivel minden társadalmi tevékenység lényegénél és bennerejlő erejénél fogva segíteni – szubszidiálni – köteles a társadalmi egész egyes részeit, ellenben soha nem szabad bomlasztania vagy bekebeleznie azokat.”²⁸¹

A gondolat a kereszténydemokrácia közvetítésével átkerült az európai politikai gondolkodásba, megjelenik a politikai unió megvalósításának lehetőségét vizsgáló Tindemans-jelentésben (1976), a Gazdasági és Pénzügyi Unióról szóló Delors-jelentésben (1989), a Szociális Chartában (1989).²⁸² Az Uniót meghatározó általános szervezeti elveként pedig már konkrétan az Európai Unióról szóló Szerződéstervezetben és az Európai Parlament ún. Giscard-jelentésében 1990-ben.²⁸³ E két utóbbi dokumentummal kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy az elvet nem kívánták a hatáskörmegosztás újjászervezésére felhasználni, hanem annak tágabb értelmére, helyesebben politikai dimenziójára utaltak, s a hatáskörök tekintetében felsorolást tartalmaztak a kizárólagos tagállami és közösségi hatáskörökre, az ezeken kívülieket pedig megosztották volna a tagállamok és a Közösségek között. Ha áttekintjük, a több mint egy évtizeddel későbbi dokumentumokat, különösen az Alkotmányszerződést illetve a Reformszerződést érzékelhető, hogy a politikai szubszidiaritást helyezi előtérbe.

2.3.1. A szubszidiaritás politikai és jogi aspektusai

²⁸¹ Az Egyház társadalmi tanítása (1993) 81.o. 79-80.

²⁸² A közösségi jogba az Egységes Európai Okmány (1986) által módosított 175.cikk (4) bek. vezette be a környezetvédelemmel kapcsolatban.

A szubszidiaritás, amely hagyományosan a szövetségi államok államalkotó elve, az Európai Unióra vonatkozó kontextusban egyszerre van jelen, mint egy politikai dimenzió, és mint egy jogi aspektus. Előbbi értelmében annyit tesz, hogy a különböző döntéseket mindig a lehető legalacsonyabb szinten, az érintettekhez a lehető legközelebb kell meghozni, és csak akkor kell magasabb szinten foglalkozni egy problémával, ha az alacsonyabb szinten nem oldható meg kellő hatékonysággal, míg utóbbi értelemben a hatáskörök megosztását, gyakorlásának feltételét jelenti, amelynek célja a szupranacionális hatáskörgyakorlás keretek közé szorítása. Tekintsük át a szubszidiaritás fogalmát politikai illetve jogi aspektusból, a Szerződésekben való megjelenéstől a gyakorlati érvényesülésig illetve újraszabályozásáig, körvonalazva evvel egy határozott és töretlen fejlődési ívet.

A Maastrichti Szerződés által bevezetett alapvető strukturális elv a következő szerződésbeli cikkeken került megfogalmazásra:

Az Európai Unióról szóló Szerződés 2. cikke:

„Az unió célkitűzéseit a jelen Szerződés rendelkezéseinek megfelelően kell elérni, az itt meghatározott feltételek és időrend szerint, tiszteletben tartva a szubszidiaritás alapelvét, az Európai Közösség Alapító Szerződésének 5. cikke által meghatározott értelemben.”²⁸⁴

Az Európai Unióról szóló Szerződés 1. cikke:

„... a döntéshozatal a nyilvánosság elvének tiszteletben tartásával és az állampolgárokhoz a lehető legközelebbi szinten történik”²⁸⁵

Az Európai Közösségről szóló Szerződés 5. cikke

„A Közösség a jelen Szerződés által ráruházott hatáskörök és az abban meghatározott célok keretei között jár el.

Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a Közösség a szubszidiaritás alapelvének megfelelően csak akkor és abban a mértékben avatkozik be, ha a tervezett tevékenység célkitűzéseit a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért ezek a célkitűzések a tervezett tevékenység terjedelme vagy hatásai miatt közösségi szinten jobban megvalósíthatóak.

A Közösség tevékenysége nem léphet túl azon, ami a jelen Szerződés célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.”²⁸⁶

²⁸³ PE Doc. A3-163/90;

²⁸⁴ Fazekas (2002) 152.o.

²⁸⁵ Fazekas (2002) 152.o. Noha e cikk nem nevesíti, de mégis lényegre törő megfogalmazását adja a szubszidiaritás elvének;

²⁸⁶ Fazekas (2002) 152.o.

A politikai szubszidiaritás az Európai Unió által választott kormányzati technika, a végrehajtási feladatok megosztását, a tagállami illetve a szubnacionális szintek erőteljesebb igazgatási részvételét jelenti. Nem áll meg a tagállami szintnél, hanem a régiók és az önkormányzatok erőteljesebb részvételét is feltételezi a közösségi politikák megvalósításában.²⁸⁷ A szubszidiaritás tehát olyan dinamikus eszköz, amely segíti a beavatkozás megfelelő szintjének – közösségi, tagállami, regionális önkormányzati – továbbá a cselekvés intenzitásának kijelölését a hatékonyság és a polgárok érdekeinek figyelembevételével. Egyrészt megvalósítja az egyes szintek közös cselekvését, mellérendeltségen alapuló együttműködését s így hozzájárul a többszintű kormányzással működő Unió megteremtéséhez. Másrészt – némileg enyhítve az integráció democráciadeficitjét, és legitimitáshiányát – az uniós polgárokat közelebb hozza a közösségi politikák megvalósításához és bevonja őket annak eldöntésébe, hogy milyen politikákra van szükség közösségi, tagállami és szubnacionális szinten. A cselekvés megfelelő szintje a hatékonyság és a participáció segítségével jelölhető ki.

A politikai szubszidiaritásra jó példa a közösségi versenyjogban megvalósított decentralizáció, amelyet az indukált, hogy a tagállami versenyhatóságok összességében jóval több vitát tudnak eldönteni, mint a közösségi intézmények. A Tanács 1/2003/EK rendelete értelmében a versenyjogi viták eldöntésében megszűnt a hierarchia az Európai Bizottság és a tagállami versenyhivatalok között, helyébe koordinációs mechanizmusok kerültek.

Az Unión belül a szubszidiaritás politikai dimenziójának több intézményi és eljárási következményét is említhetjük. A legközismertebb intézményi, hogy létrehozták a Régiók Bizottságát, így a régiók, ha korlátozott mértékben is de bekapcsolódhattak a döntéshozatalba. Szintén intézményi következményként tekinthetjük, hogy a szövetségi tagállamokban a szubszidiaritás megakadályozta, a szubnacionális egységek gyors ütemű hatáskörvesztését, illetve lehetővé tette részükre a közösségi politikákba való beleszólást. Továbbá érdemes még utalnunk arra is, hogy a nemzeti parlamentek Európai Unióban való szerepéről szóló Maastrichti Nyilatkozat alapján az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek közötti információcserét fokozni kell. Eljárási következmények, hogy módosult a Bizottság javaslat-előkészítő metódusa, a Tanács döntéshozatali eljárása és a szubszidiaritás bíróságilag is peresíthetővé vált. A Bizottság tekintetében utalhatunk arra, hogy az elégséges legkisebb intenzitású intézkedéseket alkalmazza, előnyben részesíti a nem törvényhozói cselekvést a törvényhozóival, a nem kötelező intézkedést a kötelezővel szemben s szélesebb körben

²⁸⁷ v.ö. Lisszaboni Szerződés szubszidiaritásra vonatkozó szabályozásával

alkalmazza a de minimis szabályt²⁸⁸. A Tanács döntéshozatalában pedig annyit jelentett, hogy rendszeresen felülvizsgálja a Bizottsági javaslatok 5. cikknek való megfelelését.

A szubszidiaritás jogi dimenzióját, azaz a hatáskörmegosztás kérdéseit az EKSZ. 5. cikk második, míg a szubszidiaritással összefüggő arányosság elvét a harmadik bekezdés tartalmazza. A szubszidiaritás elve arra vonatkozóan nyújt iránymutatást, hogy közösségi szinten hogyan kell a hatásköröket gyakorolni.²⁸⁹

A szubszidiaritás jogi dimenziója azt jelenti, hogy a szerződésekben érintett területeken korlátozza a tagállamokkal megosztott hatáskörben gyakorolt közösségi hatáskörök gyakorlását, ugyanakkor az alapszerződésekben nem érintett területek esetében viszont nem teremt újabb hatáskört.

Gyakorlatilag a szubszidiaritás, ahogy az már a fentiekből is kitűnt a Közösség dinamikus hatáskörbővítésének akadályaként is felfogható, s egyben a közösségi önkorlátozás is, és a tagállami szinten megvalósítandó feladatok előtérbe kerülését jelenti.

Mint ahogy már utaltunk rá a szubszidiaritás elve hagyományosan a szövetségi államok működési, államalkotó elve, így nem meglepő, hogy megszövegezése német hatást tükröz, a szövetségi állam és a tartományok közötti tapasztalatok alapján.^{290,291}

A Maastrichti Szerződés kiegészítőjeként, felülvizsgálataként aposztrofált Amszterdami Szerződés jegyzőkönyvet csatolt az EKSZ-hez a szubszidiaritás és az arányosság alkalmazási feltételeiről.²⁹² Ennek alapján a szubszidiaritás dinamikus fogalom, amelyet a szerződésben felsorolt célkitűzések fényében kell alkalmazni. Megengedi a Közösség tevékenységének – hatásköreinek korlátain belül való – kiterjesztését, amennyiben ezt a körülmények megkövetelik és ellenkezőleg, azok korlátozását vagy megszüntetését is, amennyiben az már nem indokolt.²⁹³

Visszaulva az EKSZ 5. cikk (2) bekezdésére, ha a Közösség egy adott területen nem rendelkezik kizárólagos hatáskörrel, akkor a Közösség csak akkor és abban a mértékben

²⁸⁸ Az edinburgh-i (1992 december 11-12.) Európai Tanács üléséről kiadott soros elnöki összefoglaló.

²⁸⁹ Az elv Szerződésbe való bekerülésével kapcsolatban volt olyan vélemény is (Pierre Pescatore) amely szerint az csak a közösségi hatáskörök „renacionalizását” azaz tagállami visszavételét jelenti. !!!MAI HELYZET !!!

²⁹⁰ Várnay – Papp (2006) 197.

²⁹¹ A Szövetség és a Landok jogalkotási hatáskör megosztását a német alkotmány a Szövetség kizárólagos jogalkotási kompetenciáival, azok tételes felsorolásával rendezi. (GG: 73. cikkely). A nem kizárólagos szövetségi jogalkotási területeken a Landok akkor és annyiban alkothatnak jogot, amennyiben a Szövetség ezzel a jogával nem él. A szövetség pedig csak akkor él a jogalkotás lehetőségével, amikor ezt a Szövetség területén az egyenlő életfeltételek, az állam területén a jogi illetve a gazdasági egység megőrzése szükségessé teszi. (GG. 72 cikkely második bek.)

²⁹² Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, amely a szubszidiaritás elvének kötelező erejű értelmezését adja az EKSZ 311. cikke értelmében.

avatkozik be, ha az intézkedés tagállami szinten egyébként nem megvalósítható. Ez a szerződésbeli feltétel egyrészt vonatkozik arra, hogy, a Közösségnek meg kell győződnie arról, hogy a tagállam az intézkedés megvalósítására képes-e vagy nem, másrészt, ha az intézkedés tagállami szinten egyáltalán nem is kivitelezhető, a Közösségnek még akkor is a szubszidiaritás és arányosság elvének megfelelően kell az intézkedést megvalósítania.

A közösségi fellépést igazolni kell, mégpedig két kumulatív fennálló szempontból határozza meg a jegyzőkönyv 5. pontja. Egyrészt egy negatív vagy hatékonysági kritérium alapján, azaz az intézkedés nem valósítható meg elégséges módon a nemzeti alkotmányos rendszerek keretei között a tagállamok tevékenysége által. Másrészt egy pozitív vagy szükségességi, más néven közösségi hozzáadott érték kritérium, azaz a cselekvés közösségi szinten jobban megszervezhető. Megjegyezzük, hogy a tagállami cselekvés elégtelenségét nem lehet azzal indokolni, hogy a tagállam mindaddig még nem tett semmilyen lépést.

A jegyzőkönyv a továbbiakban pontosan részletezi, hogy mikor felel meg egy intézkedés mindkét szempontnak

- a vizsgált kérdésnek olyan nemzetek közötti szempontjai vannak, amelyek a tagállamok cselekvései által nem szabályozhatók kielégítő módon;
- egy kizárólag nemzeti szintű cselekvés vagy a Közösség cselekvéseinek hiánya ellentétes lenne a Szerződés követelményeivel (mint a versenytorzulások korrigálásának, a kereskedelmi forgalmat torzító leplezett korlátozások elkerülésének vagy a gazdasági és társadalmi kohézió erősítésének szükségessége) vagy egyéb módon nagyban sértené a tagállamok érdekeit;
- egy közösségi szintű cselekvés – méretei vagy hatásai miatt – nyilvánvaló előnyökkel járna egy tagállami szintű cselekvéshez képest;

A jogalkotás területén a Bizottságnak minden javaslatánál szükséges a szubszidiaritás és az arányosság elvével való összhang igazolása. Annak eldöntése, hogy egy cél közösségi szinten jobban megvalósítható-e minőségi és – ha lehet – mennyiségi mutatókon kell alapulnia.²⁹³ Noha a jegyzőkönyv 1. pontja kimondja, hogy saját hatáskörének gyakorlása során valamennyi intézmény gondoskodik a szubszidiaritás és az arányosság elvének tiszteletben tartásáról, jelenleg alapvetően a Bizottság felelőssége a jogszabályok kezdeményezésekor a két elv érvényesülésének biztosítása. A jegyzőkönyv szerint a Bizottság – kezdeményezési jogának sérelme nélkül – köteles:

²⁹³ Fazekas (2002) 235. o. 3. p.

²⁹⁴ Fazekas (2002) 235. o. 4. p. Ez a kötelezettség az EKSZ. 253. cikkéből is következik.

- széles körű konzultációkat kezdeményezni jogszabálysövegek előterjesztése előtt és minden megfelelő esetben közzétenni az ezen konzultációkra vonatkozó dokumentumokat, kivéve a különösen sürgős és bizalmas eseteket;
- indokolni minden előterjesztésének helyességét a szubszidiaritás elvének tekintetében minden alkalommal, amikor ez szükséges, az előterjesztéséhez kapcsolódó indokolás részleteket tartalmaz ebben a tárgyban.
- kellően figyelembe venni annak szükségességét, hogy a Közösséget, a nemzeti kormányokat, a helyi hatóságokat, a gazdasági szereplőket és az állampolgárokat terhelő pénzügyi és igazgatási terhek, a lehető legalacsonyabbak legyenek és igazodjanak az elérendő cél mértékéhez;
- minden évben a Szerződés 5. cikke alkalmazásáról jelentést készíteni az Európai Tanács, az Európai Parlament, és a Tanács számára. Ezt az éves jelentést a Régiók Bizottságának valamint a Gazdasági és Szociális Bizottságnak szintén megküldik.²⁹⁵

A jegyzőkönyv 11. pontja szerint az alkalmazandó eljárások teljes körű tiszteletben tartásával, az Európai Parlament és a Tanács vizsgálatot kezd – amely szerves részét képezi a Bizottság javaslatai teljes körű vizsgálatának – ezen javaslatoknak az EKSZ 5. cikkével való összeegyeztethetőségéről, eredeti javaslatra és módosításokra egyaránt vonatkozóan. Nincs szó tehát külön olvasatban történő előzetes vizsgálatról, a javaslatra vonatkozó átfogó vizsgálat része csak ez a felülvizsgálat. Ugyanakkor minden tagállam számára lehetőség, hogy az EKSZ. 5. cikkel kapcsolatos kérdéseket fölvető javaslat vizsgálatát a Tanács napirendjére tűzzék.

Abban az esetben, amikor a szubszidiaritás elvének alkalmazása a Közösség cselekvésről való lemondásához vezet, a tagállamok kötelesek cselekvéseiket az EKSZ. 10. cikkében meghatározott általános szabályokhoz – az ún. hűségklauzulához – igazítani, azaz a „Szerződésből illetve a Közösség intézményeinek cselekvéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános és egyedi intézkedéseket, megkönnyítve a Közösség feladatának teljesítését” továbbá „tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti a Szerződésben előírt célok megvalósítását”.

²⁹⁵ Fazekas (2002) 236.o. 9.p.

2.3.2. A szubszidiaritás az Európai Bíróság gyakorlatában

A szubszidiaritás elvének elméleti és normatív elemzése után tekintsük át annak gyakorlatát, pontosabban bírói kontrollját. Az Amszterdami jegyzőkönyv szerint az elv tiszteletben tartása, a Szerződésben rögzített szabályoknak megfelelően, felülvizsgálat tárgyát képezi.²⁹⁶ Ez a lehetőség magában foglalja azt, hogy a szubszidiaritás elve elméletileg önmagában is bírósági értelmezés tárgya lehet illetve azt, hogy a közösségi jogszabályok ennek az elvnek való megfelelése is bírói felülvizsgálat alá esik. Megjegyezzük, hogy a Bíróság e témakörben egyébként igen tartózkodó és körültekintő joggyakorlata a szubszidiaritási elv tartalmának részletes kifejtésébe mindmáig nem bocsátkozott. Ugyanakkor az egyes közösségi intézkedések vizsgálatakor a Bíróság figyelembe veszi, hogy a jogalkotás kapcsán felmerülő politikai és gyakorlati szempontokat a közösségi szervek körültekintően mérlegelték-e, kellőképpen meggyőződtek-e a tagállami szintű intézkedés elégtelen voltáról, de ezek a körülmények csak korlátozott mértékben lehetnek bírósági felülvizsgálat tárgyai. Annak ellenére, hogy a Bíróság politikai kérdések tárgyalásába nem bocsátkozik, és csak a jogilag értékelhető tényeket vizsgálja a szubszidiaritás elvének követelményébe ütköző jogszabályokat a Bíróság, érvénytelenségük miatt megsemmisíti.²⁹⁷

Az Európai Bíróság több szempontból sincs könnyű helyzetben a szubszidiaritás vizsgálatára irányuló keresettel szemben. Feladatát tekintve kizárólagosan értelmezi a Szerződés rendelkezéseit, ezen belül a jogviták széles körének alapját képező hatásköri rendelkezéseket is. Ha elutasítja a keresetet a Szerződésben foglalt kötelezettségét szegi meg, ha elvégzi a részletes felülvizsgálatot, jogalkalmazóként könnyen a jogalkotó szerepébe kerülhet.²⁹⁸ Történeti visszatekintésben, vízvázlatnak tekintve a szubszidiaritás elvének normatív megjelenését a szerződésekben, két ellentétes előjelű judikatúrát figyelhetünk meg a hatásköri megosztás bizonytalanságából és a párhuzamos hatáskörökből fakadóan. A közösségi intézmények közül éppen a Bíróság és a Bizottság próbálta szándékosan és célzatosan a közösségi fellépés határait tágítani a Szerződésben rögzített hatáskörök tagállamok rovására történő tág értelmezésével. Mindez az egységes piac megvalósítása idején a Közösségnek hatáskörnövelésre adott módot, amelyet kellően ki is használtak. Érdeemes megjegyezni, hogy a jogalkotási alapok – amelyek a szubszidiaritás gyakorlati megvalósulásának is tekinthetők – alapvetően a közösségi intézmények egymás közötti

²⁹⁶ Fazekas (2002) 236.o.13. pont

²⁹⁷ C-233/94 Németország kontra Európai Parlament és Tanács (1997) ECR I-2405

²⁹⁸ Várnay – Papp (2006) 199.

hatásköri vitáinak alapját jelentették ebben az időben.²⁹⁹ A Maastrichti Szerződés hatálybalépése után a jogalapok vitatása már a szubszidiaritási elv érvényesítésének eszközévé lett, így a tagállamok szuverenitásföltő politikája nem csak a közösségi hatáskör választott jogalapját, hanem magát a közösségi hatáskört vitatja. Így az EUSZ-ban és EKSZ-ben normává vált szubszidiaritás a közösségi intézmények hatáskörkorlátozását is magával hozta, s a Bíróság a tágabb jogalkotási felhatalmazást nyújtó szerződésbeli cikkeket megszorítóbban kezdi értelmezni. Mindezek mellett nem szabad elfeledkezni arról sem, hogy az alapszerződések módosításai – Egységes Európai Okmány, Maastrichti Szerződés, Amszterdami Szerződés Nizzai Szerződés – mindig újabb és újabb területekre terjesztették ki a közösségi hatásköröket a jogalkotásra vonatkozó általános felhatalmazás hiánya és a szabályozási területenkénti egyedi meghatározottság alapján.

Visszatérve a szubszidiaritás elvének bírósági alkalmazására az alábbi kérdések merültek föl: hogyan befolyásolja a jogalap megválasztását a szubszidiaritás elvének alkalmazása, a közösségi szervek figyelembe vették-e az elvet és az elfogadott közösségi intézkedés indoklása tartalmazza-e, továbbá mi a szükségesség, más néven a közösségi hozzáadott érték kritériumának tartalma.

A jogalap megválasztása és a szubszidiaritás elvénel a dohánytermékek reklámozásáról és szponzorálásáról szóló közösségi irányelvvel kapcsolatos ügyet kell elemeznünk.³⁰⁰ A német kormány a reklámozást korlátozó közösségi jogszabály EKSZ 95. cikke alapján való elfogadását támadta. Az EKSZ 95. cikkének célkitűzése a belső piac működésének elősegítését célzó jogharmonizáció.³⁰¹ A német álláspont szerint ezt a cikket csak az egységes belső piac létrejöttét akadályozó nemzeti szabályok harmonizálása céljából lehet igénybe venni, s a kérdéses irányelv nem ezt a célkitűzést valósítja meg, ennek megfelelően a közösségi jogszabály a szubszidiaritás elvébe ütközik. Az Európai Bíróság ítéletében megállapította, hogy a 95. cikk nem értelmezhető a belső piac szabályozása tekintetében általános szabályozási hatáskört biztosító szabályozásnak a közösségi jogalkotás számára, mert az ellentétes egyrészről a jogharmonizációs cikkekkel, másrészt pedig a szubszidiaritás elvével is, hiszen annak értelmében a Közösség jogosítványai a számára specifikusan átruházott hatáskörökre korlátozódnak.³⁰² A Bíróság ítélete szerint egyértelmű, hogy a szubszidiaritás elve önmagában nem korlátozza az EKSZ 95. cikke alapján történő jogalkotást, de a Bíróság vizsgálja, hogy az elfogadott közösségi jogszabály valóban a 95.

²⁹⁹ 45/86 Bizottság kontra Tanács (1987) ECR 1493.; C-300/89 Bizottság kontra Tanács (1991) ECR I-2867.

³⁰⁰ C-376/98 Németország kontra Európai Parlament és Tanács (2000) ECR I-2247.

³⁰¹ Id. Fazekas (2002) 53.

cikk célkitűzését, azaz a belső piac működésének elősegítését szolgálja-e. Amennyiben a közösségi jogszabálynak a belső piac kialakításához nincs köze akkor a Bíróság, a jogszabályt megsemmisíti. Az adott ügyben a Bíróság a felülvizsgálat során arra a megállapításra jutott, hogy a dohánytermékek reklámozásának az irányelvben foglalt szabályai nem a belső piac működésének elősegítését biztosítják és az irányelvet kasszációs jogkörében, megsemmisítette.³⁰³

Az Európai Bíróság fenti ítéletének tükrében az Európai Parlament és Tanács új (átdolgozott) irányelvet fogadott el a tagállami jogszabályok közelítéséről a dohánytermékek gyártására, kiszerezésére és árusítására vonatkozóan.³⁰⁴ Most a brit dohánygyártók indítottak pert angol bíróságon az irányelv tagállami végrehajtása ellen, hivatkozva az irányelv érvénytelenségére is.³⁰⁵ Az angol bíróság előzetes döntést kért az Európai Bíróságtól, amely az érvénytelenség kérdése kapcsán vizsgálta a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartását. A Bíróság megállapította, hogy az irányelv nem kizárólagos közösségi hatáskörben szabályoz, hanem a 95. cikk alapján s így a szubszidiaritás elve alkalmazandó. Az irányelv és a szubszidiaritás elvének összhangja tekintetében a Bíróság elvégezve a hatékonysági (negatív) és a szükségességi (pozitív) tesztet kimondta, hogy az irányelv célját – az egészségvédelem magas szintjének biztosítása a jogközelítéssel – a tagállamok jogrendszerei közötti különbségek miatt csak közösségi jogalkotással lehetséges.³⁰⁶ Az irányelv tehát megfelel az EKSZ 5. cikk (2) bekezdésének, nem érvénytelen a szubszidiaritás elvének megsértése miatt. Megjegyezzük, hogy az ítélet elemzése kapcsán olyan következtetés is fölmerült, hogy ha létezik a közös szabályok megalkotására vonatkozó hatásköri szabály, akkor a hatáskör tényleges gyakorlására vonatkozó döntés nem vonható bírói felülvizsgálat alá.³⁰⁷

Az Európai Bíróság szubszidiaritásra vonatkozó gyakorlatában figyelmet érdemelnek azok az ügyek is, amelyek arra vonatkoznak, hogy az elfogadott közösségi intézkedés indoklása tartalmazza-e s milyen módon az elvet. Fel kell hívni azonban a figyelmet arra, hogy az e kérdésre vonatkozó ítéletek még a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló Amszterdami jegyzőkönyv hatálybalépése előtt születtek.³⁰⁸ E

³⁰² Id. C-376/98 számú ítélet 83. megfontolás

³⁰³ Fogalmazhatunk úgy is, hogy a Bíróság az irányelvet azért semmisítette meg, mert a választott jogalapban megfogalmazott hatáskört a közösségi szervek túllépték.

³⁰⁴ 2001/37/EK sz. irányelv;

³⁰⁵ C-491/01; *The Queen v. Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco Ltd and Imperial Tobacco Ltd* (2002) ECR I-11453

³⁰⁶ C-491/01 sz. ítélet 180-183. megfontolásai

³⁰⁷ *Weatherill* (2005) 23

³⁰⁸ Az Elsőfokú Bíróság egyébként is megállapította, hogy a szubszidiaritás elve nem olyan általános jogelv, amely alapján az EUSZ hatálybalépése előtt a közösségi aktusok jogszerűségét vizsgálni lehetne.

jegyzőkönyv – korábban már ismertetett – 4. és 9. pontjában megfogalmazottak szorosan illeszkednek az Európai Bíróság gyakorlatához, azon alapulnak. A Bíróság megállapította, hogy az elfogadott közösségi jogi aktus tekintetében a szubszidiaritás elvének érvényesülése az EKSZ 253. cikkében foglalt követelmény, egyike a jogszabályok elfogadásához fűzött indokolási kötelezettség által előírt feltételeknek. A cikk értelmében az Európai Parlament és a Tanács által közösen elfogadott rendeleteknek, irányelveknek és határozatoknak, valamint a Tanács vagy a Bizottság által elfogadott fenti jogi aktusoknak indokolást kell tartalmazniuk, és kötelezően utalniuk kell azokra a javaslatokra vagy véleményekre, amelyeket az EKSZ alapján be kellett szerezni. Mindezt oly módon, hogy a Bíróság azt felülvizsgálhassa és mind a tagállamok, mind pedig az érintett személyek megismerhessék azokat a feltételeket, amelyek mellett a közösségi intézmények az EKSZ-t alkalmazták. A szubszidiaritás elvét – teszi hozzá a Bíróság – nem kell kifejezetten megemlíteni, elegendő, ha az intézkedés elfogadásához vezető indokok kifejtésre kerülnek, elég, ha magából a preambulumból kiderül, hogy az elvet figyelembe vették.³⁰⁹ Egy későbbi ügyben Hollandia megtámadta a biotechnológiai találmányokhoz fűződő jogi védelemről szóló közösségi irányelvet, arra hivatkozva, hogy a preambulumban nem utalnak a szubszidiaritás elvére. A Bíróság szerint a szubszidiaritás elvét is figyelembe vevő indokolási kötelezettségének a közösségi jogalkotás eleget tett, mert az irányelv preambulumának több kitételéből megfelelő módon kiderül, hogy a közösségi fellépés hiányában a tagállamok jelenlegi jogszabályai és gyakorlata a belső piac működését akadályozza.³¹⁰

A szubszidiaritással kapcsolatban említést érdemel még a szükségességi teszt bírósági értelmezése, vagyis az hogy mit is jelent a közösségi hozzáadott érték követelményének tartalma. A nemzeti futballszövetségek és a hivatásos futballisták között folyó perben fölmerült, hogy a munkavállalás szabadságának kérdésében a közhatóságok, különösen a Közösség fellépése, csak a legszükségesebb esetben történhet meg a szubszidiaritás elvének értelmében. A Bíróság ezzel kapcsolatban kifejezetten hangsúlyozta, hogy a szubszidiaritás elve nem értelmezhető akként, hogy a közösségi szervek jogalkotása csak a szükségességhez legyen kötve, amennyiben ez azzal járna, hogy magánszemélyek egyesületei az EKSZ által a magánszemélyekre ruházott jogokat korlátozó szabályokat fogadjanak el.³¹¹ A Bíróság egy

³⁰⁹ C-233/94 Németország kontra Európai Parlament és Tanács (1997) ECR I-2405 és C-84/94 Egyesült Királyság kontra Tanács (1996) ECR I-5755

³¹⁰ C-377/98 Hollandia kontra Európai Parlament és Tanács (2001) ECR I-7079

³¹¹ C-415/93 Union royale belge des sociétés de football association és társai kontra Bosman és társai (1995) ECR I-4921

másik ügyben kifejtette azt is, hogy a tagállamok a szubszidiaritás elvére történő hivatkozással nem bújhatnak ki közösségi kötelezettségeik teljesítése alól.³¹²

2.3.3. A szubszidiaritás a Reformszerződésben

Megállapíthatjuk, hogy a szubszidiaritás elvének jelentősége Maastrich óta folyamatosan növekszik, ugyanakkor alkalmazása, gyakorlata, jelentőségének növekedésével párhuzamosan, folyamatosan pontosításra kerül.³¹³ A jelenlegi fejlődési irányt nem a ratifikációjában megtorpant Alkotmányszerződés, hanem az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés alapján tárgyaljuk, megjegyezve persze, hogy ez utóbbi, néhány részletől eltekintve, az előbbi átvételét jelenti.³¹⁴

A Reformszerződés 3B. cikk harmadik bekezdése, a következőképpen kodifikálja újra a szubszidiaritást:

„(3) A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett 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 a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben meghatározottak szerint alkalmazzák. A nemzeti parlamentek az említett jegyzőkönyvben megállapított eljárásnak megfelelően gondoskodnak a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásáról.”³¹⁵

E szabályozás felváltja a jelenleg hatályos EKSZ 5. cikk 2. bekezdését, s egyben át is helyezi azt a Lisszaboni Szerződéssel módosított Európai Unióról szóló Szerződésbe. A formai változtatás, amely így egy szerződéses alapba rendezi a szubszidiaritásra vonatkozó rendelkezéseket, - összhangban a pillér szerkezet eltűnésével s immár az egész Unióra vonatkoztatva – tartalmi változást is érzékeltet. Ez pedig nem más, mint a szubszidiaritás korábban már jellemzett dimenzióinak közelítése, a politikai aspektus és abból következően

³¹² C-11/95 Bizottság kontra Belgium (1996) ECR I-4115

³¹³ Az Alkotmányszerződést előkészítő Európai Konvent külön munkacsoportot hozott létre a szubszidiaritással kapcsolatos kérdések megtárgyalására illetve még korábbról a Nizzai Szerződéshez csatolt, az Unió jövőjéről szóló nyilatkozat 5. pontja, amely kiemeli az Unió és a tagállamok hatásköreinek pontosabb elhatárolását a szubszidiaritás elvére is figyelemmel.

³¹⁴ A Lisszaboni Szerződés 2007 december 13-án írták alá az Európai Unió tagállamainak vezetői.

³¹⁵ 2007. évi CLXVIII. törvény az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről; A törvényt a magyar országgyűlés 2007 december 17-én fogadta el.

egy több lábon álló, a különböző döntéshozatali szintek kölcsönös együttműködését megvalósító Unió erősítése. Ezt alátámasztja a Reformszerződés 3A. cikkének 2. bekezdése, amely szerint: „Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is.”, továbbá az is, hogy az állampolgárokhoz a lehető legközelebbi szinten történő döntéshozatal követelménye – a jelenleg hatályos szabályozással megegyezően – továbbra is az EUSZ 1. cikkében marad.³¹⁶ A regionális és helyi kormányzati szintek már nevesítve is szerepelnek a szubszidiaritás által védettek között, s ez mindenképpen előrelépés a nemzetállamon belüli területi szintek felértékelődése szempontjából.

Hasonlóan a jelenlegi struktúrához, a Reformszerződéshez csatolt, címében régi, szabályaiban új jegyzőkönyv részletezi a szubszidiaritás szabályait.³¹⁷ Már a Lisszaboni Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv (továbbiakban Lisszaboni jegyzőkönyv) preambulumból is kitűnik, hogy tovább megy a jelenleg érvényesülő Amszterdami jegyzőkönyv célján. Míg ez utóbbi a szubszidiaritás és az arányosság elvé(i)nek alkalmazási kritériumait határozza meg, addig az előbbi, levonva az alig másfél évtizedes tapasztalatokat, már az alkalmazás ellenőrzésére helyezi a hangsúlyt. A tagállamok részéről azért merült fel igény új szabályok beiktatására, mert, ha a hatásköröket tekintjük, a legtöbb területen az Unió és a tagállamok megosztott hatásköre a jellemző a legtöbb területen. Noha az Európai Bizottság ma is csak úgy kezdeményezheti egy jogszabály megalkotását, ha megvizsgálja, hogy az nem sérti-e a szubszidiaritás és az arányosság elveit, ennek ellenőrzése nem megfelelő. A hatályba nem lépő Alkotmányszerződés, majd ezt (is) átvéve a Lisszaboni jegyzőkönyv a szubszidiaritás érvényesülésének biztosítására egy olyan újfajta kontrolmechanizmust alakít ki, amellyel először az integráció történetében a közösségi döntéshozatalba bevonja a nemzeti parlamenteket is, anélkül, hogy a közösségi intézményrendszeren belül újabb testületet hozna létre. A jogalkotási folyamat kezdeti stádiumában egy ex ante politikai ellenőrzés kerül bevezetésre, amely korai figyelmeztető rendszerként érvényesítené a szubszidiaritás elvét.³¹⁸ A szubszidiaritásra vonatkozó Lisszaboni jegyzőkönyvhöz hozzávéve még a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló jegyzőkönyvet egyértelmű a

³¹⁶ Megjegyezzük, hogy a szubszidiaritást még említő, jelenleg hatályos EUSZ 2. cikkét a Reformszerződés új szöveggel kodifikálja, s nyilván az átkerült cikkekre tekintettel már nem említi a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartását.

³¹⁷ 2007. évi CLXVIII. törvény és mellékletei Magyar Közlöny 2007. évi 182. szám; Az Európai Unióról szóló szerződéshez, Az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez, illetve Az Európai Atomenergia-Közösséget létrehozó szerződéshez csatolandó jegyzőkönyvek között: Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról

nemzeti parlamentek kiemelkedő szerepének biztosítása, sőt megerősítése az ellenőrzésben. Ennek oka kézenfekvő, mivel az Unió hatáskörei a tagállamoktól, s így közvetetten a nemzeti parlamentektől erednek, miután a tagállamok nevében általában a nemzeti parlamentek ratifikálják az integrációt létrehozó szerződéseket, és mondanak le ezekben szuverén döntéshozó jogköreik egy részéről. Így tehát, ha az Unió a szubszidiaritás és arányosság elveit megsérti, akkor az nagy valószínűséggel a nemzeti parlamentek döntéshozói szuverenitását érinti, és ezért ezek az intézmények a legilletékesebbek az ellenőrzésre. Ennek megvalósulására a Lisszaboni jegyzőkönyvben megállapított eljárás a következő.

A Bizottság a jogalkotási aktusok tervezeteit az uniós jogalkotóknak történő továbbítással egyidejűleg továbbítja a nemzeti parlamenteknek. Az európai Parlament jogalkotási aktusokra vonatkozó tervezeteit azok elfogadását követően továbbítja a nemzeti parlamenteknek.³¹⁹

A jogalkotási aktus tervezetének az Unió hivatalos nyelvein való továbbításától számított nyolc héten belül bármely nemzeti parlament (illetve kamarái) indokolt véleményt küldhet az Európai Parlament, a Tanács illetve a Bizottság elnökének, amelyben ismerteti azokat az okokat, amelyek alapján az adott tervezetet nem tartja összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével. A nemzeti parlamentekre (illetve kamaráira) tartozik, hogy – adott esetben – a jogalkotói hatáskörökkel rendelkező regionális parlamentekkel egyeztessenek.³²⁰

Az Európai parlament, a Tanács és a Bizottság illetve azok a korábban felsorolt szervek, amelyekről a jogalkotási aktusok tervezete származik, figyelembe veszi a nemzeti parlamentek (illetve kamarák) indokolt véleményét. Minden egyes nemzeti parlamentnek – a nemzeti parlamenti rendszernek megfelelően elosztva – két szavazata van. Kétkamarás nemzeti parlament esetén mindkét kamara egy-egy szavazattal rendelkezik. Amennyiben az indokolt véleményeknek a nemzeti parlamentek részére biztosított szavazatok együttes összegének legalább egyharmadát képviselő része azt állapítja meg, hogy a jogalkotási aktus *tervezete* nincs összhangban a szubszidiaritás elvével, a tervezetet felül kell vizsgálni. E felülvizsgálatot követően a Bizottság illetve az a szerv, amelytől a jogalkotási aktus tervezete származik, a tervezetet fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja indokolás mellett.

³¹⁸ Kende – Szűcs (2006) 589

³¹⁹ Jogalkotási aktus tervezete a Bizottság javaslata, a tagállamok egy csoportja vagy az Európai Parlament kezdeményezése, a Bíróság kérelme, az Európai Központi Bank ajánlása és az Európai Beruházási Bank kérelme, amely jogalkotási aktus elfogadására irányul. A felsorolt szervek közül a továbbiakban csak a Bizottság és az Európai Parlament kerül említésre az egyszerűsítés kedvéért, de az eljárásban e szerveket is megilletik azok a jogok és terhelik azok a kötelezettségek, amelyek a Bizottságot ill. az Európai Parlamentet.

³²⁰ A jegyzőkönyv 6. cikke; Magyar Közlöny 2007/182. szám

Ezen felül a rendes jogalkotási eljárás keretében, ha az indokolt véleményeknek a nemzeti parlamentek részére biztosított szavazatoknak legalább az egyszerű többséget képviselő része azt állapítja meg, hogy a jogalkotási aktusra vonatkozó *javaslat* nincs összhangban a szubszidiaritás elvével, a javaslatot felül kell vizsgálni. E felülvizsgálatot követően a Bizottság a javaslatot fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja. Ha a Bizottság fenntartja a javaslatot indokolt véleményben alá kell támasztania, hogy álláspontja szerint miért felel meg a javaslat a szubszidiaritás elvének. Ezt az indokolt véleményt a nemzeti parlamentek indokolt véleményével együtt az uniós jogalkotó elé kell terjeszteni, hogy azt az eljárásban figyelembe vegye. Egyrészt az első olvasat lezárását megelőzően a jogalkotó (az Európai Parlament és a Tanács) megvizsgálja a jogalkotási javaslatnak a szubszidiaritás elvével való összeegyeztethetőségét, különös figyelemmel a nemzeti parlamentek többsége által kifejezett és osztott véleményt tükröző indokolásra, valamint a Bizottság indokolt véleményére. Másrészt, ha jogalkotó véleménye szerint – a Tanács tagjainak 55%-át képező többség vagy az Európai Parlamentben leadott szavazatok többsége alapján – a javaslat a szubszidiaritás elvével nem összeegyeztethető, a jogalkotási javaslatot el kell vetni.³²¹ Láthatjuk, hogy a nemzeti parlamentek, illetve a nemzeti parlamenti kamarák indokolt véleménye a jogalkotási folyamat két, egymástól elkülöníthető fázisában is megjelenik, értelemszerűen más-más, de mindenképpen erőteljes hangsúllyal. Egyrészt korai figyelmeztető rendszerként – *early warning system* – akkor, amikor még jogalkotási aktus tervezetéről van szó, ebben a felülvizsgálatban indoklási kötelezettség mellett a tervezetről való döntés joga azt a közösségi szervet illeti, akitől az származik. Másrészt megjelenik a tagállami parlamentek véleménye, amikor jogalkotási aktusra vonatkozó javaslatról van már szó a rendes jogalkotási aktus keretében, ilyenkor a Bizottság dönt a javaslatról és indokol. A végső döntés az uniós jogalkotóké, az Európai Parlamenté és a Tanácsé, amelyek megfelelő többséggel a jogalkotási javaslatot el is vethetik.³²²

A nemzeti parlamentek szerepéről szóló Lisszaboni jegyzőkönyv 4. cikke szerint a nemzeti parlamenteknek nyolc hét áll rendelkezésükre, hogy indokolt véleményüket kifejthessék. Ebben az időszakban a nemzeti parlamenteknek van idejük álláspontjuk kialakítására és a kormányaikkal való megismertetésére. A fent említett jegyzőkönyv az eddigieknél egyébként is jobban megerősíti a nemzeti parlamentek szerepét, mivel biztosítja információhoz jutásukat az uniós döntéshozattal kapcsolatban, s így lehetővé teszi. Hogy a parlamentek hatékonyabban tudják ellenőrizni és befolyásolni saját kormányaik fellépését a

³²¹ A jegyzőkönyv 7. cikke

³²² Ez egyébként novum a Lisszaboni szubszidiaritási jegyzőkönyvben.

Tanácsban. Vessünk egy pillantást a szubszidiaritás vizsgálatával kapcsolatban a magyarországi szabályozásra. Az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló 2004. évi LIII. törvény 9. szakasza szerint az Országgyűlés az európai uniós tervezetekkel kapcsolatban állást foglalhat a szubszidiaritás elvének érvényesüléséről. Meg kell állapítanunk, hogy e szakasz a hatályos európai jog szerint szimbolikus jelentőségű deklaráció. A nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló Amszterdami jegyzőkönyv egyrészt információs jogokat biztosít, másrészt egy egyeztető konzultatív fórumot, a Közösségi Ügyekkel Foglalkozó Szervek Konferenciáját (COSAC), amely többek között a szubszidiaritás elvének alkalmazásával kapcsolatban is észrevételt tehet az Unió intézményei felé, azonban az ebben való részvétel nem igényel országgyűlési állásfoglalást.³²³ A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése adhatja majd meg e rendelkezés gyakorlati alkalmazását, amikortól a nemzeti parlamentek indokolt véleményt küldhetnek az Unió intézményei felé egy jogalkotási aktusnak a szubszidiaritás elvével való összeegyeztethetőségéről. A hazai szabály kritikájához hozzátehetjük, hogy, ha az indokolt vélemény az a bizonyos állásfoglalás, akkor ahhoz belső jogi szabályozás nem szükséges, hiszen elsődleges közösségi jogon alapul. Ha pedig a nemzeti kormány számára szól, akkor pedig szükséges lenne az állásfoglalásban foglaltak megsértéséhez valamiféle szankciót is kapcsolni.³²⁴

A szubszidiaritás érvényesülésének jogi úton történő ellenőrzését a jegyzőkönyv 8. cikke biztosítja, mely szerint az Európai Bíróság hatáskörrel rendelkezik a szubszidiaritás elvét megsértő jogalkotási aktus megtámadására irányuló keresetek elbírálására. Fennmarad tehát a Bíróságnak az nem könnyű feladata, hogy az alapvetően politikai tartalmú elv megvalósulását jogi szempontok alapján bírálja el.³²⁵ Sőt a jegyzőkönyv az eljárás kérelmezőinek a körét bővíti. Rögzíti, hogy az ex post jogi felülvizsgálat a tagállamok kezdeményezésére indítható, amelyet, összhangban a tagállam belső jogrendjével, a nemzeti parlamentek vagy azok egyik kamarája is kezdeményezhet. A nemzeti parlamentek közvetve tehát keresetindítási lehetőséget kapnak, ha úgy vélik, hogy, a szubszidiaritás elvét közösségi jogszabállyal megsértették és az ex ante ellenőrzés sikertelen volt.

A szubszidiaritás elvének szerződésbeli új szabályozása alapján a más irányban is bővítésre került a keresetindításra jogosultak köre, igaz bizonyos korláttal. A Régiók Bizottsága szintén felléphet az Európai Bíróság előtt olyan jogalkotási aktusok tekintetében,

³²³ Dezső – Vincze (2006) 240.

³²⁴ Dezső – Vincze (2006) 240.

³²⁵ Lásd a dolgozat Második rész III/2.3.2. pontját

amelyek elfogadásához vele konzultálni kell. Ez az eljárási legitimáció a kollektív regionális képviselő megerősödését jelenti. Emellett érdemes kitérni az egyes régiók Bíróság előtti fellépésének lehetőségére. Továbbra is csak a tagállam privilegizált kérelmező, hogy az Európai Bírósághoz forduljon egy uniós aktus megsemmisítésének kérelmével, az egyes régióknak továbbra is csak az a lehetőségük, hogy jogi személyként, közvetlen érintettségük esetén forduljanak a Bírósághoz.³²⁶ Ha ezeknek a feltételeknek megfelelnek a régiók, az Európai Bíróság gyakorlata alapján élhetnek keresettel.³²⁷

Összefoglalva a szubszidiaritás elvével kapcsolatos új szabályokat megállapíthatjuk, hogy egyrészt módosítja az alkalmazásának kritériumait a regionális és helyi szintek Szerződésbe való beemelésével, másrészt az eddiginél hatékonyabb monitoring rendszert állít fel az érvényesülés biztosítására a jegyzőkönyvben.

A szubszidiaritáson kívül a közösségi hatáskörgyakorlás másik feltétele vagy másképpen közösségi működési, döntéshozatali alapelv az arányosság elve, amely megköveteli, hogy a közösségi célok és az annak érdekében igénybe vett eszközök egyensúlyban legyenek. A közösségi intézkedések csak addig terjedhetnek, amíg elérik a Szerződésben meghatározott mértéket. A jelenlegi szerződésbeli megfogalmazás szerint: „A Közösség intézkedései nem léphetik túl az e szerződés célkitűzéseinek eléréséhez szükséges mértéket”³²⁸ Megfelelő értelmezésben tehát azt jelenti, hogy az arányosság elve a Közösség minden cselekvését korlátozza. Ha a Szerződés e passzusát szó szerint értelmeznénk, akkor nehéz lenne meghúzni a határt az arányosság elvének megsértése és az ultra vires közösségi intézkedés között, ugyanakkor az arányosság elve mégsem elsősorban a szerződésben foglalt célkitűzéseken túlmutató intézkedéseket akadályozza meg. Erre önmagukban a jogalapra vonatkozó, azaz a hatásköri szabályok is elegendőek, mert hatáskör túllépés esetén a közösségi szabályozás megsemmisítését lehet kérni a Bíróságtól. Az arányosság elve ennél többet, pontosabban mást helyez előtérbe, azt, hogy a közösségi cselekvés ne haladja meg a közösségi célkitűzés eléréséhez szükséges mértéket, a célkitűzés megvalósításakor a közösségi intézkedésnek a lehető legkisebb mértékben kell a tagállami hatásköröket érintenie. Az arányosság elvét figyelmen kívül hagyó közösségi intézkedést az Európai Bíróság előtt meg lehet támadni.

³²⁶ ld. EKSZ 230. cikk

³²⁷ T-81/97 Regione Toscana kontra Bizottság (1998) ECR II-2889; T-609/97 Regione Puglia kontra Bizottság (1998) ECR II-4051;

³²⁸ EKSZ 5. cikk (3)

A szubszidiaritás és az arányosság elve hangsúlyozottan két különálló elv, ugyanakkor szoros kapcsolatban állnak egymással. Az EKSZ 5. cikk harmadik bekezdése a szubszidiaritás elvének figyelembevételével szükséges közösségi intézkedéssel szemben állítja az arányosság követelményét, a szubszidiaritás elvét megfogalmazó ugyanezen cikk második bekezdése a tagállamok reziduális jogkörének védelme szempontjából teszi ezt az „akkor és annyiban jár el, amennyiben” fordulat közvetett utalásával.

A szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló Amszterdami jegyzőkönyv szerint a közösségi intézkedésnek azt a lehető legegyszerűbb formáját kell kiválasztani, amely még lehetővé teszi az intézkedés céljának kielégítő megvalósítását és az eredményes végrehajtást. A Közösség csak a szükséges mértékben bocsát ki jogszabályokat. Egyenlő dolgokban inkább az irányelveket kell előnyben részesíteni a rendeletekkel szemben és inkább a keretirányelveket a részletes intézkedésekkel szemben.³²⁹ Ami a közösségi cselekvések természetét és hatályát illeti, a Közösség intézkedéseinek a lehető legnagyobb döntési mozgásteret kell biztosítaniuk nemzeti szinten, és ennek a mozgástérnek mindig összeegyeztethetőnek kell lennie az intézkedés célkitűzésének megvalósításával és a szerződés követelményeinek tiszteletben tartásával.³³⁰

Az Európai Bíróság gyakorlatában az arányosság elve teljesülésének vizsgálata a fentieknek megfelelően arra terjed ki, hogy az adott közösségi rendelkezéssel bevezetett eszközök alkalmasak-e a kitűzött cél megvalósítására, és hogy ezek az eszközök nem lépnek-e túl a cél eléréséhez szükséges mértéken.³³¹ Az intézkedés szükségességének vizsgálatánál fontos szerepe van annak, hogy a közösségi jogalkotó egy gazdaságilag különösen összetett helyzetet kíván-e szabályozni, mert ilyenkor azt kell értékelnie, hogy beavatkozása a jövőben milyen hatásokkal járhat. Ilyen esetekben a Bíróság gyakorlata szerint nem helyettesítheti a közösségi jogalkotó értékelését a sajátjával, a jogalkotó normatív választását csak akkor kifogásolja, ha az nyilvánvalóan téves lenne, vagy ha abból az egyes gazdasági szereplők számára adódó hátrányok nem állnának arányban az általa egyébként elérhető előnyökkel.

A Lisszaboni Szerződés az arányosság elvét –a szubszidiaritáshoz hasonlóan – az Európai Unióról szóló szerződésbe helyezi át a szubszidiaritásról és a hatáskör átruházásról szóló cikkben.³³² A Reformszerződés beemeli az Amszterdami jegyzőkönyv követelményeit a proporcionalitás szerződésbeli meghatározásába, eszerint: „Az arányosság elvének

³²⁹ Fazekas (2002) 235. A jegyzőkönyv 6. pontja

³³⁰ Fazekas (2002) 236. A jegyzőkönyv 7. pontja

³³¹ C-84/94. sz. Egyesült Királyság kontra Tanács ügy; C-233/94. sz. Németország kontra Európai Parlament és Tanács;

³³² Lisszaboni Szerződés 3B. cikk 4. bekezdés

megfelelően az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.” Ahogy a Szerződés is utal rá az Unió intézményei az arányosság elvét a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv szerint alkalmazzák. Az alapvetően az elvek ellenőrzésére, azaz a nemzeti parlamentek korai figyelmeztető rendszerének a kiépítésére koncentráló jegyzőkönyv az arányosság elvére a következő szabályokat alkalmazza. Egyrészt az 1. cikkében kimondja, hogy minden intézménynek biztosítania kell a szubszidiaritás és az arányosság elveinek állandó figyelembevételét, másrészt az 5. cikk szerint a jogalkotási aktusok tervezeteit a szubszidiaritás és az arányosság elve tekintetében külön indokolni kell. Minden jogalkotási aktus tervezetének egy 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 tervezet előrelátható pénzügyi hatásairól, továbbá – irányelv esetében – a tagállamok, illetve régiók által annak végrehajtására elfogadandó jogszabályokra vonatkozó hatásairól. A jogalkotási aktus tervezetének figyelembe kell vennie annak szükségességét, hogy az Unióra, a nemzeti kormányokra, a regionális vagy helyi hatóságokra, a gazdasági szereplőkre és a polgárookra háruló pénzügyi vagy igazgatási terheket a lehető legkisebbre csökkentsék, és hogy azok arányban álljanak az elérendő célkitűzésekkel.³³³

A Közösség intern hatásköreinek áttekintése után utalnunk kell még az extern (külügyi) hatáskörökre, amelyek egyfelől írott és íratlan (beleértett) hatáskörökre, másfelől kizárólagos illetve megosztott hatáskörökre bonthatók. Ezzel kapcsolatban azonban megjegyezzük, hogy amennyire nem egyértelmű és világosan körülhatárolható a fentiek alapján a Közösség belső hatásköreire vonatkozó szabályozás, akkor legalább ugyanolyan, ha nem nagyobb nehézséget jelent a lehatárolásokat elvégezni a külügyi hatáskörök tekintetében.³³⁴

³³³ Magyar Közlöny 2007/182. szám 13843.

³³⁴ Tekintettel e dolgozat tárgyára és terjedelmi korlátaira a kitekintést mellőzzük. Az ítélkezési gyakorlat összefoglalására ld. az Európai Bíróság 1/03. sz. véleményét A Közösség hatásköre a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, új Luganói Egyezmény megkötésére ECR (2006) I-01145

IV. Az Európai Unió hatáskörei

Az Európai Unió hatásköreinek elemzésénél – hasonlóan a közösségi hatáskörök részletezéséhez – a célok meghatározásából kell kiindulni. A célok meghatározása ugyanis nemcsak politikai programadás, hanem alapvetően befolyásolja az Unió hatáskörmegosztási szabályait is.

Az Unió célrendszerét az EUSZ 2. cikke a következőképpen határozza meg:

- a gazdasági és társadalmi fejlődés, valamint a foglalkoztatás magas szintjének előmozdítása, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődés megvalósítása, egy belső határok nélküli térség létrehozása, a gazdasági és társadalmi kohézió megerősítése egyebek mellett a gazdasági és monetáris unió létrehozása útján;

- identitásának nemzetközi szintű megerősítése, különösen egy közös kül- és biztonságpolitika megvalósítása és egy közös védelmi politika fokozatos kialakítása útján;

- a tagállami állampolgárok jogainak és érdekeinek fokozottabb védelme az uniós polgárság bevezetésével;

- a közösségi vívmányok teljes mértékű fenntartása és fejlesztése;

A célrendszer meghatározása mellett a megvalósítás módjára is utal a 2. cikk, mely szerint, az Unió célkitűzéseit az EUSZ rendelkezéseinek megfelelően kell elérni, tiszteletben tartva a szubszidiaritás alapelvét.

Az EUSZ alapján létrehozott pillér struktúra keretében főszabály szerint, pontosabban a létrehozás idejében, meg lehetett különböztetni a közösségi tevékenységet/modellt és az uniós tevékenységet/modellt. Ez a megkülönböztetés azonban az Amszterdami Szerződést és a Nizzai Szerződést követően már nem egyértelmű, hiszen több, korábban uniós tevékenység átkerült az EKSZ-be, sőt közösségi és uniós tevékenységeket együtt végeznek, és az uniós feladatokat is a közösségi szervek igénybevételével valósítanak meg.³³⁵

Az uniós tevékenységek két területe a Közös kül- és biztonságpolitika (második pillér, EUSZ V. cím) és A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés (harmadik pillér, EUSZ VI. cím). Megjegyezzük, hogy az elemzés csak az alapkérdésekre terjed ki.

³³⁵ A közösségi és az uniós hatáskörök elhatárolási nehézségeire ld. például a C-176/03 Bizottság kontra Tanács ügyet (2005) ECR I-7879. a környezetvédelem (közösségi pillér) illetve a környezet büntetőjog általi védelme (harmadik pillér) együttes érintettségéből adódó átfedések;

A két területen az uniós tevékenység a tagállamok konzultációján és együttműködésén alapul. A második pillér tekintetében az EUSZ 16. cikke szerint: „A Tanácson belül a tagállamok kölcsönösen tájékoztatják egymást és tanácskoznak minden általános érdekű kül- és biztonságpolitikai kérdéstről, annak biztosítása érdekében, hogy összehangolt és egy irányba mutató cselekvésük útján az Unió befolyása a lehető legeredményesebben érvényesüljön.” A harmadik pillér vonatkozásában az EUSZ 34. cikke szerint: „Az ebben a címben említett területeken a tagállamok cselekvésük összehangolása céljából a Tanácson megfelelő szervezeti egységei között együttműködést építenek ki.”³³⁶

Meg kell még említeni az uniós hatáskörök korlátait. Ahogy már fentebb utaltunk rá az első és legfontosabb korlát a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása, amely elsősorban arra utal, hogy uniós hatáskörben csak a szükséges intézkedéseket fogadják el. További korlátok pedig az emberi jogok tiszteletben tartása, valamint a tagállamok nemzeti identitásának tiszteletben tartása.³³⁷

V. Hatáskörök szabályozása a Reformszerződésben

A tagállamok azon döntésétől kezdve, hogy az Európai Uniót új szerződéses alapokra kívánják helyezni,³³⁸ az egyik legfontosabb feladatként a szubszidiaritás érvényesülése, a hatáskörök egyértelműbb meghatározása, ennek keretében a hárompilléres tagozódás felszámolása került meghatározásra, s így vált ez a kérdés az Alkotmányszerződés illetve később a Reformszerződés központi elemévé is.

Az Unió/Közösség hatáskörei meghatározásának nehézségei – ahogy már a korábban írtakból kiderült – több okra vezethetők vissza. A gondok azonosításánál abból kell kiindulnunk, hogy a hatásköröket az Uniót/Közösséget létrehozó – és dinamikus ütemben módosuló – alapítószerződések biztosítják. A tagállamok alkotmányai nem adnak választ arra, hogy az integráció milyen mértékű és kiterjedésű legyen, melyek a főbb szabályok a tagállam és az Unió/Közösség közötti kapcsolatban.

A Szerződésekben való szabályozással egyrészt az a probléma, hogy nem a szövetségi államok alkotmányai által megszokott módon rendezzi a hatáskörök kérdését, másrészt pedig – ehhez szorosan kapcsolódva – problémát jelent a keretszerződéses jelleg is. Ez utóbbi annyiban, hogy a Szerződések feladatokat és célkitűzéseket határoznak meg, a konkrét

³³⁶ A második és harmadik pillérben meghozható aktusokról ld. Szűcs – Kende – Jeney (2007) 833-842.

³³⁷ EUSZ 6. cikk (2) és (3) bekezdése.

intézkedések megvalósítása a közösségi intézmények jogalkotó tevékenységén keresztül történik.

További gond, hogy a pilléres tagozódás ellenére több esetben is átfedések vannak. Klasszikus példa a kül- és biztonságpolitika (második pillér) és a külgazdasági politika (első pillér) együttes érintettsége, de ugyanígy említhetjük a környezetvédelem (első pillér) és a környezet büntetőjogi védelmének (harmadik pillér) közös felületeit.

Következő probléma, hogy szupranacionális szinten is, (első pillér) területenként eltérő jellegű és mélységű hatáskörök jöttek létre, amelyek között ráadásul világos elkülönítés sem tehető. Az EKSZ közös politikát és közösségi tevékenységet, intézkedést említ. A közös politika, főszabály szerint, olyan területekre vonatkozik, ahol a Közösség hatásköre kizárólagos, míg a közösségi tevékenység, intézkedés olyan területekre, ahol a hatáskörök osztottak a Közösség és a tagállamok között. S ha már az osztott hatásköröknél tartunk feltétlenül említést érdemel a szubszidiaritás és az arányosság elve érvényesülésének fokozása, a nemzeti parlamentek ellenőrző szerepe, hiszen az ezen elvek megsértése a parlamentek döntéshozói szuverenitását érintik.

Ugyanakkor az eddig vázolt problémák mögött alapkérdésként az áll, hogy az Európai Unió politikai unióvá kíván-e válni, mert ha igen, akkor a hatásköri kérdések a szövetségi államokéhoz hasonló rendszerben egyértelmű szabályozást kaphatnának. Ahogy a Reformszerződés szabályainak részletezéséből mindjárt látni fogjuk, e kérdés továbbra is nyitott maradt.

A korábbi fejezetek részletes hatásköri elemzése alapján megállapíthatjuk, hogy az Unió hatáskörei gyakorlatilag három csoportba oszthatók: kizárólagos hatáskörök, osztott hatáskörök és alapvetően nemzeti hatáskörök, ahol azonban az Unió végez olyan tevékenységeket, amelyek célja a tagállami intézkedések támogatása, kiegészítése, összehangolása. Ugyanakkor vannak olyan területek is, amelyeket a tagállamok külön kívánnak kezelni. Ilyen speciális terület a közös kül- és biztonságpolitika, illetve ehhez kapcsolódóan a közös védelempolitika. Szintén speciális terület a gazdaság- és foglalkoztatáspolitikák összehangolása, hiszen ennek feladata az Uniónál, végrehajtása a tagállamoknál jelentkezik és jellegénél fogva nem szektorpolitikák összehangolásáról, hanem az átfogó nemzeti gazdaságpolitikák összhangjának megteremtéséről van szó.

A Lisszaboni Szerződés tehát – az Alkotmányszerződéssel egyébként megegyező módon – öt kategóriába osztja az Unió hatásköreit: 1.) kizárólagos hatáskörök; 2.) megosztott

³³⁸ Ld. a Nizzai Szerződéshez csatolt Nyilatkozatot, amelyet a 2000-ben tartott kormányközi konferencián fogadtak el.

hatáskörök; 3.) a gazdaság- és foglalkoztatáspolitikák összehangolása; 4.) közös kül- és biztonságpolitika; 5.) támogató, összehangoló és kiegészítő intézkedések.

Kizárólagos hatáskör esetén csak az Unió fogadhat el kötelező erejű jogi aktust, a tagállamok pedig csak akkor, ha őket az Unió erre felhatalmazza, vagy ha annak célja az Unió által elfogadott jogi aktusok végrehajtása. Az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a következő területeken az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 2B. cikke szerint: vámunió; a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása; monetáris politika azon tagállamok tekintetében, amelyek hivatalos pénzneme az euro; a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében; közös kereskedelempolitika. Az Unió szintén kizárólagos hatáskörrel rendelkezik nemzetközi megállapodás megkötésére, ha annak megkötését uniós jogalkotási aktus írja elő, vagy ha az hatásköreinek belső gyakorlásához szükséges, illetve annyiban, amennyiben az a közös szabályokat érintheti, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja.

Megosztott hatáskör esetén mind az Unió, mind a tagállamok elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat. A tagállamok hatáskörükkel csak olyan mértékben élhetnek, amilyen mértékben az Unió hatáskörét nem gyakorolta, vagy explicit lemondott annak gyakorlásáról. A megosztott hatáskörű területeken tehát az uniós jogalkotási folyamat eredményeként gyakorlatilag folyamatosan bővíthetnek az Unió által gyakorolt konkrét hatáskörök. Ennek megakadályozására a tagállamok a Reformszerződéshez jegyzőkönyvet csatoltak a megosztott hatáskörök gyakorlásáról, melynek egyetlen cikke szerint: „amikor az Unió egy adott területen fellép, a hatáskör e gyakorlása kizárólag azokra az elemekre terjed ki, amelyekre a szóban forgó uniós fellépés vonatkozik, és ennek megfelelően nem terjed ki a terület egészére.

A 2C. cikk szerint az Unió a tagállamokkal megosztott hatáskörrel rendelkezik azokban az esetekben, ahol a Szerződések olyan hatáskört ruháznak rá, amely nem tartozik a kizárólagos, illetve a támogató, összehangoló, kiegészítő hatáskörű területekhez. A megosztott hatáskörök a következő fő területeken alkalmazandók: belső piac; a szociálpolitikának az e szerződésben meghatározott vonatkozásai; gazdasági, társadalmi és területi kohézió; mezőgazdaság és halászat, kivéve a tenger biológiai erőforrások megőrzését; környezetvédelem; fogyasztóvédelem; közlekedés; transzeurópai hálózatok; energiaügy; a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség; a közegészségügy terén jelentkező közös biztonsági kockázatok. A megosztott hatáskörökhöz tartozik még két terület: a kutatás, a technológiafejlesztés és az úrkutatás, illetve a fejlesztési együttműködés és a humanitárius segítségnyújtás azzal a speciális szabályozással, hogy az uniós hatáskörgyakorlás nem akadályozhatja meg a tagállamokat saját hatásköreik gyakorlásában,

tehát nem érvényesül az, hogyha az Unió elkezd szabályozni, akkor a kérdés automatikusan uniós hatáskörbe kerül.

A Reformszerződés szerint a tagállamok gazdaság- és foglalkoztatáspolitikájakat a Szerződésekben meghatározott szabályok keretében hangolják össze. A 2D. cikk szerint a gazdaságpolitikák összehangolására a Tanács intézkedéseket, így különösen átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokat, fogad el. Szintén iránymutatásokat határoz meg az Unió a foglalkoztatáspolitikák összehangolására, míg a szociálpolitikák összehangolása céljából kezdeményezéseket tehet.

A Reformszerződés 2A. cikk (4) szerint az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikát folytat, amely a tagállamok közötti kölcsönös politikai szolidaritás továbbfejlesztésén, az általános érdekű ügyek azonosításán és a tagállamok fellépései között egyre növekvő fokú összhang megvalósításán alapul. Az Unió e hatásköre a külpolitika minden területére és az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdésre kiterjed ideértve egy közös védelempolitika fokozatos kialakítását. A tagállamok az Unió kül- és biztonságpolitikáját a lojalitás és a kölcsönös szolidaritás jegyében támogatják, és tartózkodniuk kell az olyan cselekvéstől, amely ellentétes az Unió érdekeivel, vagy ronthatja annak eredményességét.

S végül tekintsük át a támogató, összehangoló, kiegészítő intézkedéseket, amelyek a megosztott hatásköröktől annyiban különböznek, hogy az Unió e területekre vonatkozó kötelező erejű jogi aktusai nem eredményezhetnek jogharmonizációt. A 2E. cikk szerint az alábbi területeken rendelkezik az Unió ilyen hatáskörrel: emberi egészség védelme és javítása; ipar; kultúra; idegenforgalom; oktatás, ifjúság sport és szakképzés; polgári védelem; igazgatási együttműködés.

A hatáskörökkel kapcsolatban utalni kell még az ún. „rugalmassági klauzulára”, amely jelenleg az EKSZ-ben szereplő kiegészítő hatáskör (308. cikk) fenntartását jelenti. Ez a Tanácsnak biztosít döntési lehetőséget az Unió politikáit illetően akkor, ha nincs önálló jogalap, hatáskör a Szerződésben, de a szerződéses cél érdekében erre szükség van. Ilyenkor a Tanács a Bizottság kezdeményezésére az EP hozzájárulásával egyhangúan meghozhatja az intézkedést. Ugyanakkor a rugalmassági klauzula nem szolgálhat a közös kül- és biztonságpolitika célkitűzései megvalósításának alapjául, és nem vezethet olyan rendelkezések elfogadására, amelyek hatása a Szerződések módosítását eredményezné.

Összegzésként a hatáskörök újraszabályozásával kapcsolatban megállapíthatjuk, hogy egyrészt – átláthatóbbá teszi ugyan de – a jelenlegi rendszert, „szokásjogot” kodifikálja tekintettel a hatáskör átruházás elvére, a szubszidiaritás és az arányosság elveinek

figyelembevételére. Másrészt azonban a status quo-tól eltér éppen a szubszidiaritás és az arányosság hatékonyabb érvényesítése érdekében a nemzeti parlamentek bevonásával, továbbá a közösségi és az uniós hatáskörök közötti megkülönböztetés – a pilléres működés – felszámolásával, amelyet egyébként az EU jogi személyiségének deklarálása tesz lehetővé.³³⁹ A harmadik pillér úgy szűnik meg, hogy teljesen átkerül az Európai Unió működéséről szóló Szerződésnek a szabadság a biztonság és a jog érvényesülésének térségéről szóló címébe, míg a második pillér továbbra is az Európai Unióról Szerződésben marad.

³³⁹ A Reformszerződéshez ugyanakkor csatolnak egy Nyilatkozatot, mely szerint az hogy, az Unió jogi személy nem jogosítja fel arra, hogy a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörökön kívül jogszabályt vagy intézkedést fogadjon el.

HARMADIK RÉSZ

A MAGYAR ALKOTMÁNY NEMZETKÖZI JOGOT ÉS KÖZÖSSÉGI JOGOT ÉRINTŐ RENDELKEZÉSEI ÉS A KAPCSOLÓDÓ ALKOTMÁNYÉRTELMEZÉS

I. Az Alkotmány az Európai Unióhoz való csatlakozás előtt

Az 1989. október 23-án hatályba lépett jogállami Alkotmány nem is külön szakaszba, hanem – az oda éppen nem illő – jogalkotási rend kétharmados szabálya elé illesztve, egy bekezdés erejéig szólt a nemzetközi jog és a belső jog viszonyáról. Ez a szabály az Alkotmány – máig változatlan szöveggel hatályos 7. § (1) bekezdése, amely egyetlen mondatból – de lényegében két szabályból – áll. Kimondja, hogy a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. A nemzetközi szerződések megkötését, illetve a nemzetközi szervezetekben való részvételt illetően a jogállami alkotmány eredeti szövege igencsak szűkszavú volt: a 19. § (3) bekezdés *f*) pontja szerint az Országgyűlés megkötö a Magyar Köztársaság külkapcsolatai szempontjából kiemelkedő fontosságú nemzetközi szerződéseket; a 30/A. § (1) bekezdés *b*) pontja szerint a köztársasági elnök a Magyar Köztársaság nevében nemzetközi szerződéseket köt (az Országgyűlés előzetes hozzájárulása, illetve miniszterelnöki ellenjegyzés mellett); a 35. § (1) bekezdés *j*) pontja szerint a Kormány közreműködik a külpolitika meghatározásában, a Magyar Köztársaság Kormánya nevében nemzetközi szerződéseket köt. Tehát az Alkotmány pusztán annyit tartalmazott, hogy egyrészt kimondta: nemzetközi szerződés megkötésére az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány jogosultak, másrészt a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak az elfogadására és az összhang megteremtésére irányuló előírást foglalt magában. Az alkotmányértelmezésnek – ha nemzetközi szerződéssel, vagy ezzel összefüggő szuverenitással kapcsolatos alkotmányossági problémával kellett megbirkóznia – ezen alkotmányos tételeken kívül nem állt rendelkezésre más alkotmányos szabály. Ugyanakkor véleményünk szerint e

rendeletekből önmagukban még a hierarchiát – azaz, hogy milyen a viszony az Alkotmány a nemzetközi jog és a belső jog kapcsolatában – sem lehet „tisztán” levezetni.

A jogállami Alkotmány elfogadásával³⁴⁰ egy időben fogadta el az Országgyűlés az Alkotmánybíróságról szóló törvényt³⁴¹. Azon túl, hogy az alkotmány értelmezésébe (és alkalmazásába) nyilvánvalóan benne foglalják a nemzetközi szerződésekre vonatkozó rendelkezések értelmezése és alkalmazása is, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvénynek (a továbbiakban: Abtv.) jelentősége lett a nemzetközi szerződések és az Alkotmány viszonyának a megítélésben is. Furcsa mód nem anyagi jogi szabály, hanem eljárási rendelkezések, az előzetes normakontroll és a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata alkotmánybírói hatáskörök azok, amelyek eligazítanak e tárgyban. Az akkori alkotmányozás és törvényhozás nem igazán szándékolt, sokkal inkább a véletlen hozta megoldásáról van szó, annak ellenére, hogy tartalma akár szándékolt is lehetne, azaz alkalmazható (legalábbis az uniós csatlakozásig alkalmazható) jó megoldást hozott. A nemzetközi jog és a belső jog hierarchiáját megadó tételes Abtv-beli rendelkezés – mint eljárási szabály – a 45. § (1) bekezdésben található. E szerint ”ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal azonos vagy annál alacsonyabb szintű jogszabály ...nemzetközi szerződésbe ütközik, akkor a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt ... megsemmisíti.” Arról van tehát szó, hogy a nemzetközi szerződés és az azonos jogforrási szintű belső jogszabály kollíziójából a nemzetközi szerződés kerül ki „győztesen”, azaz az Alkotmánybíróságnak ebben az esetben a belső jogszabályt kell megsemmisíteni.³⁴² E rendelkezés egyrészt egyértelművé teszi a nemzetközi jog elsőbbségét a belső joggal szemben, másrészt ami nagyon jelentős, az Alkotmánybíróság révén intézményes formát is létrehoz arra, hogy ennek az elsőbbségnek érvényt lehessen szerezni: az Alkotmánybíróság „megsemmisíti” – mondja a törvényi szabály. Ezt az eljárást ugyan nem indítványozhatja bárki, de az Alkotmánybíróság hivatalból is eljárhat³⁴³ nemzetközi szerződésbe ütközés alkotmányossági vizsgálata tárgyában. Szabályt találunk az Abtv.-ben – nemcsak az előbb elemzett nemzetközi jog és belső jog viszonyára – hanem a nemzetközi jog és az Alkotmány kapcsolatára is. E szabály szintén eljárási rendelkezés, az előzetes normakontroll egy sajátos fajtája. Az Abtv. 36. §-a lehetővé teszi, hogy a nemzetközi

³⁴⁰ Az 1989. október 23-án elfogadott 1989. évi XXXI. törvény

³⁴¹ Az 1989. évi XXXII. törvény

³⁴² A 15/1993. (III. 12.) AB határozat rendelkező részének III. pontjából kiderül, hogy az Alkotmánybíróság a kárpótlási törvény, és a Párizsi Békeszerződést becikkelyező törvény közötti összhangot vizsgálta, és megállapította, hogy a kárpótlási törvény „nem ütközik” az 1947. évi XVIII. törvénycikkbe (ABH 1993, 112.). Tehát belső jogi törvény és nemzetközi szerződést kihirdető törvény konfliktusáról volt szó.

³⁴³ Az 1989. évi XXXII. törvény 21. § (7) bekezdése szerint

szervezés megerősítése előtt³⁴⁴ az Országgyűlés, a köztársasági elnök vagy a Kormány kérhesse a nemzetközi szerződés aggályosnak tartott rendelkezése alkotmányossági vizsgálatát. Az Abtv. e szabálya akként folytatódik, hogy „ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződés aggályosnak tartott rendelkezésének alkotmányellenességét állapítja meg, a nemzetközi szerződés mindaddig nem erősíthető meg, amíg a nemzetközi szerződést kötő szerv vagy személy az alkotmányellenességet meg nem szünteti.” E szabály tehát a hierarchia további lépcsőjét az Alkotmány és a nemzetközi szerződések egymáshoz való viszonyát rendezi. Alkotmányellenesség esetén, annak megszüntetésére kétféle lehetőség kínálkozik: vagy az alkotmányellenesnek vélt rész elhagyása, megváltoztatása, vagy – s mint később látni fogjuk, s az Unióhoz való csatlakozás szempontjából ennek volt jelentősége – magának az Alkotmánynak a módosítása, olyan alkotmányi helyzet teremtése amellyel a megkötendő szerződés már nem áll szemben.

Visszatérve a kiindulópontokra azt mondhatjuk, hogy az Alkotmány és az Abtv. együttes olvasatában a hierarchia élén az Alkotmány áll, ezt követi a nemzetközi jog, majd pedig a belső jog.³⁴⁵ Az Alkotmánybíróság az ezzel kapcsolatos, azaz összhang biztosítására irányuló feladatát ekképpen foglalta össze: „Olyan jogszabály, törvényjavaslat vagy ki nem hirdetett törvény alkotmányossági vizsgálata során azonban, amely nemzetközi jogi kötelezettséget valósít meg, s még inkább, ha a vizsgálat – mint a jelen esetben is – kifejezetten arra irányul, hogy a belső jog a nemzetközi joggal az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szerint összhangban van-e, szükségszerűen be kell vonni a vizsgálatba azt is, hogy a kérdéses belső norma a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségbe ütközik-e, illetve, hogy a nemzetközi kötelezettségvállalás összhangban van-e az Alkotmánnyal. A nemzetközi joggal összefüggő belső jogszabály alkotmányossága ugyanis más összefüggésben, más szempontok alapján is vizsgálendő, mint egy csakis a hazai jogot érintő normáé. A nemzetközi jog figyelembevételétől vagy

³⁴⁴ A köztársasági elnök 2007. június 27-ei keltzéssel előzetes normakontroll kérelemmel élt az Alkotmánybíróságnál az Országgyűlés által 2007. június 11-i ülésnapján elfogadott, az Európai Unió valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég királyság között az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló megállapodás alkotmányossági vizsgálata tárgyában. A köztársasági elnök indítványában – többek között – elemzi az Abtv. 36-át is, úgy véli, hogy „az Abtv. 36. § (1) bekezdésében használt megerősítés fogalom a köztársasági elnök vonatkozásában azt a nemzetközi jogi cselekményt jelenti, amivel a köztársasági elnök a nemzetközi szerződést a nemzetközi síkon a Magyar köztársaságra kötelezőnek ismeri el” ... „A nemzetközi szerződés előzetes normakontrollját tehát az előtt kérheti a köztársasági elnök, hogy a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismeréséről okiratot állított volna ki, és annak kicseréléséről vagy letétbe helyezéséről gondoskodott volna. Az Abtv. 36. § (1) bekezdésének ez az értelmezése teszi lehetővé, hogy a köztársasági elnök még az előtt kezdeményezze egy megkötendő nemzetközi szerződés alkotmányosságának előzetes vizsgálatát, hogy az a Magyar Köztársaságra nézve kötelezővé vált volna” ...” Az Abtv. 1. § a) pontja, valamint 36. §-a szerinti előzetes normakontroll célja ugyanis annak megakadályozása, hogy a Magyar Köztársaság olyan nemzetközi kötelezettséget vállaljon el, melynek végrehajtása – akár jogalkotással, akár egyedi közhatalmi aktussal – az Alkotmánnyal ellentétes lenne”. (forrás: www.keh.hu)

³⁴⁵ Lásd még: Balogh-Holló-Kukorelli-Sári (2003) 163-166.

mellőzésétől függően ugyanannak a normának a vizsgálata más-más eredményre is vezethet. Az Alkotmánybíróságnak tehát be kell vonnia az alkotmányossági vizsgálatba az Alkotmány 7. § (1) bekezdését is, mert a nemzetközi kötelezettségeket megvalósító jogszabályok alkotmányosságának az ott előírt összhang is része.

E tekintetben közömbös, hogy a jogszabály előzetes vagy utólagos alkotmányossági kontrolljáról van-e szó; egyik sem végezhető el a belső jogszabály, a nemzetközi szerződés és az Alkotmány harmóniájának vizsgálata nélkül. A hatásköri korlátokból legfeljebb az következik, hogy az előzetes vizsgálatra irányuló eljárásban a rendelkező rész nem tartalmaz megállapítást a ki nem hirdetett törvény és a nemzetközi szerződés viszonyáról.³⁴⁶ Az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének érvényesülésére – az összhang biztosítására – az Alkotmánybíróságnak több lehetősége van: Fentebb láttuk, hogy önálló hatáskör a megerősítés előtt a nemzetközi szerződés aggályosnak tartott rendelkezése alkotmányossági vizsgálata és a belső jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata. Az alább bemutatásra kerülő értelmezésből kiderül, hogy eljárási lehetőség még a nemzetközi szerződésből eredő jogalkotói kötelezettség teljesítésének vizsgálata (azaz a mulasztás vizsgálata) továbbá a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata is.

Összefoglalva: A rendszerváltoztatás során hatályba lépett Alkotmánynak a nemzetközi joggal kapcsolatos 7. § (1) bekezdését az Abtv-beli rendelkezések tartalommal töltötték meg, s elég bő „fegyvertárát” biztosították az Alkotmánybíróság számára az érvényesítéshez. E szabályösszesség a jogalkotási szuverenitás minden jegyét magán viselte, az Alkotmány primátusa e rendszerben – álláspontom szerint – megkérdőjelezhetetlen. Az Alkotmánybíróság első elnöke ezzel kapcsolatban utóbb úgy vélekedett, hogy „A nemzetközi szerződések helyét a jogforrási hierarchiában az Alkotmánybíróság magától értetődő természetességgel a törvények felett, de az Alkotmány alatt jelölte ki. Ez a természetesség akkor sem igazán természetes, ha a bíróság elkötelezettségét nézzük az emberi jogi egyezményeknek való megfelelésre, bár ez a fenti rangsor problémátlan elfogadására biztosan hatással volt.”³⁴⁷ Más vélemény szerint „a magyar belső jog alkalmazásának alkotmányos kötelezettsége alóli felmentést ezért ugyancsak magában az Alkotmányban kell megadni. Ennek módja az, hogy az Alkotmány egyértelműen és világosan állást foglal a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának kérdésében. Az Alkotmány idézett 7. § (1) bekezdése erre nem

³⁴⁶ 53/1993. (X.13.) AB határozat, ABH 1993. 323., 326-327.

³⁴⁷ Sólyom (2001) 437.

alkalmas”.³⁴⁸ Az alábbiakban kiderül, hogy egy „nem alkalmas” alkotmányi rendelkezés alkalmassá válhat-e alkotmányértelmezés útján.

II. A nemzetközi jogot érintő alkotmányértelmezés az Európai Unóhoz való csatlakozás előtt

Az Európai Unióhoz való csatlakozást megelőzően – az Alkotmány főnti szabályához kapcsolódó – „értelmezési korszakot” két részre lehet bontani. Az első korszak, lényegében a megalapozásé s az az 1997-ben meghozott hatáskör-értelmezési döntésig tart,³⁴⁹ a második pedig 1997-től az Európa-klauzula hatálybalépéséig.

Az első korszak, az 1990. és 1997. közötti időszak értelmezési irányait három témakör köré lehet csoportosítani, egyrészt a nemzetközi szerződésből eredő jogalkotói kötelezettségek megállapítására (egyben, mint hatáskör-értelmezés is) másrészt a különösebb transzformáció nélkül is a belső joggá váló nemzetközi szerződések körének meghatározására, azaz az Alkotmány 7. § (1) bekezdés első mondatának értelmezésére, harmadrészt – az előbbiekkal szoros összefüggésben – elévülési kérdések nemzetközi jogi aspektusainak a kibontására.

Nézzük e tárgyakat külön-külön, a maguk részletességében.

1. A nemzetközi szerződések megítélésére irányadó alkotmánybírósági gyakorlat 1990. és 1997. között

1.1. Nemzetközi szerződésekből eredő jogalkotói kötelezettség nem teljesítésének alkotmányos vetületei

³⁴⁸ Vörös (2002) 398.

³⁴⁹ 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997. 41. A korszak-meghatározást nem markánsan elkülönülő és egymástól elhatárolt egységenként értelmezzük, hanem valami új („korszakalkotó”) szempont megjelenéséhez kötjük.

Az ítélezés kezdetén a nemzetközi jog vizsgálatát illetően több irányú hatáskör-értelmezéssel találkozhatunk. A nemzetközi jog és a belső jog összhangját kimondó alkotmányi tétel és fentebb bemutatott alkotmánybírósági hatáskör által elsőként jelentkező tárgy, hogy miként állapíthat meg az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet azért, mert a jogalkotó a belső jogi szabályozásban nem tett eleget valamilyen nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségnek. Az Abtv. 47. §-a erről a lehetőségről szól, a vonatkozó döntés [lényegében a 7. § (1) bekezdését érintő első értelmezés] még az ítélezés első évében megszületett. A 30/1990. (XII.15.) AB határozat arról szólt, hogy a Magyarországon ideiglenesen állomásozó szovjet csapatok tagjai által szolgálati kötelezettségük teljesítése közben okozott károk rendezéséről szóló, kétoldalú nemzetközi egyezmény rendelkezései alapján a károk ügyében bíróságnak kellett volna eljárni, e helyett csupán a Magyar-Szovjet Vegyesbizottság járt el, döntése ellen jogorvoslatnak nem volt helye.³⁵⁰ Az Alkotmánybíróság a döntésében megállapította a mulasztást, s kimondta, hogy „e mulasztás olyan alkotmányellenes helyzetet teremtett, amelyben a megkötött nemzetközi szerződés alapján kialakult jogalkalmazási gyakorlat és a belső jog összhangja megbomlott. Ez sérti az Alkotmány 7. § (1) bekezdését.”³⁵¹ Az indokolás vonatkozó része szerint: „ha a már megkötött nemzetközi szerződés és a belföldi jog összhangjának hiánya állampolgárok alkotmányban biztosított alapvető jogai sérelmét idézi elő, a magyar állam úgy tesz eleget az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében vállalt kötelezettségének, ha olyan belső szabályokat hoz létre, amelyek a kialakult helyzetet az Alkotmánnyal összhangban rendezik. Oly módon, hogy az államnak az állampolgárokkal szembeni közvetlen helytállásával biztosítja az alkotmányos egyensúlyt anélkül, hogy a nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségeit megszegné.”³⁵² Ezáltal megteremtődött

³⁵⁰ Érdekeség, hogy a nemzetközi jog és a belső jog összhangjáról szóló alkotmányi tétel első értelmezése kifejezetten összefügg a szuverenitással: a hazánkban „ideiglenes tartózkodó szovjet csapatok” helyzetét kellett alapul venni.

³⁵¹ 30/1990. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1990, 128.

³⁵² ABH 1990, 134.

annak vizsgálati lehetősége, hogy a nemzetközi szerződésből eredő belső jogalkotás megfelelő-e.³⁵³ A nemzetközi szerződésekből eredő mulasztás vizsgálata e döntéstől kezdve gyakorlattá vált. Az 1947. évi XVIII. törvénnyel becikkelyezett Párizsi Békeszerződés alapján az Alkotmánybíróság két ízben állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet. A 16/1993. (III.12.) AB határozat megállapította, hogy a Párizsi Békeszerződésben foglaltak szerint nem kerültek megalkotásra a szükséges (jóvátételi) jogszabályok a kényszerletétbe helyezett ékszerek utáni kárpótlás tekintetében.³⁵⁴ Az Alkotmánybíróság e döntésében „már természetesnek vette” a nemzetközi szerződésekkel összefüggő hatáskörgyakorlás ezen módját, a döntésben különösebb hatáskör-értelmező részt nem is találunk (sokkal inkább a békeszerződés megkötés körüli jogi és ténybeli helyzet elemzését). A Párizsi Békeszerződésből eredő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg a 37/1996. (IX.4.) AB határozat is, abban a tekintetben, hogy a szövetséges hatalmak által a területükön lévő és a magyar állampolgárok tulajdonát képező javak elvétele utáni kártalanítási kötelezettség nem történt meg.³⁵⁵ A döntés az Abtv. mulasztásra vonatkozó hatáskörét idézi, majd az Alkotmány 7. § (1) bekezdését, s ezt követően megállapítja, hogy a „kötelezettségvállalás belső jogalkotási kötelezettséggel jár, így mindaddig, amíg a nemzetközi jogi kötelezettség és a belső jog összhangja nem valósul meg, a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes állapot fennáll.”³⁵⁶ Az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével a mulasztások vizsgálata tehát összefügg, hiszen a belső jog és a nemzetközi jog összhangjához természetszerűen

³⁵³ Az Alkotmánybíróságnak a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló, az Abtv. 1. § c) pontjában rögzített hatásköre lényegében azt teszi lehetővé, hogy ne csak az Alkotmányba ütközést, hanem – maradva a „normahierarchia” hármásának: Alkotmány, nemzetközi szerződés belső jog keretei között – „egy szinttel lejjebb”, a nemzetközi szerződésbe ütközést is vizsgálni lehessen. A bemutatott mulasztás vizsgálatára irányuló hatáskör erre „rímél”: nemcsak az Alkotmányból, hanem a nemzetközi szerződésből eredő mulasztás is vizsgálható. Ez utóbbinál viszont kérdés, hogy ilyenkor – mint a mulasztásnál általában – kell-e hogy egyben alkotmányellenesség is fennálljon, vagy elég csupán a szerződésből eredő kötelezettség nem teljesítése, hiszen akkor a 7. § (1) bekezdésének sérelme automatikusan úgysis beáll. E kérdésre az alkotmánybírósági gyakorlat nem ad pontos választ.

³⁵⁴ ABH 1993. 143.

³⁵⁵ ABH 1996. 122.

hozzátartozik a nemzetközi kötelezettségvállalás végrehajtása, az abból fakadó jogalkotási feladatok teljesítése.

A nemzetközi szerződésből eredő mulasztás vizsgálatára irányuló alkotmánybírószági gyakorlat a fentiek szerint állandósult. Kérdés, hogy mindennek van-e az Európai Unióhoz való csatlakozást követően aktualitása akkor, amikor a jogalkotó a közösségi jogból fakadó jogalkotási kötelezettségének nem tesz eleget. E kérésre a későbbiekben feleletet adunk.

1.2. Az Alkotmány által – belső jogi közvetítés nélkül – transzformált jog

Az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének első fordulata kimondja: „A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait...” Első olvasatra e rendelkezésből két dolog következhet. Egyrészt vannak olyan nemzetközi jogi szabályok, amelyek attól függetlenül érvényesek Magyarországon, hogy belső jogi szabály kihirdette-e vagy sem, másrészt, hogy e szabályokat a „jogrendszer” fogadja el, azaz ebben az esetben is az Alkotmány alatti normaösszességről van szó. Az első szempont az állam jogalkotási szuverenitását közvetlenül érinti, hiszen belső jogi közreműködés nélkül alkalmazható a jog. E tekintetben tehát az Alkotmány – az 1989-ben elfogadott szöveg is – kinyitott egy kaput. Másfelől azonban ezeket az általánosan elfogadott szabályokat az Alkotmány alá „csúsztatta” a szöveg a jogrendszerbeli elfogadottságra utalással (tehát nem oldotta meg a problémát). Ezt az értelmezést erősíti az alábbi idézetsor is, amely immár az Alkotmány e rendelkezésére épülő alkotmánybírószági gyakorlatot elemzi: „Különös helyet biztosít azonban az Alkotmánybírószág a nemzetközi jog általános szabályainak. Ezeket maga az Alkotmány 7. § (1) bekezdése teszi a magyar jogrend részévé, s a hierarchiában kétségtelenül törvények felett állnak. De nem az Alkotmány felett. Bármilyen különleges státust is biztosított az Alkotmánybírószág az általánosan elismert szabályoknak, mintegy „megnyitotta” a magyar jogrendet e szabályok közvetlen érvényesülése előtt a 7. § révén, sőt írta elő, hogy még az Alkotmányt is úgy kell értelmezni, hogy a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai érvényesülhessenek, kifejezetten fenntartotta, hogy az Alkotmány ezek felett áll, s hogy az Alkotmánybírószág éppen ezért jogosult minden, belső joggá vált nemzetközi norma alkotmányossági vizsgálatára.”³⁵⁷

³⁵⁶ ABH 1996, 124.

³⁵⁷ Sólyom (2001) 438.

A fentebb idézett megközelítés jól tükrözi azt a szemléletet, amely az Alkotmány (és az értelmezésre hivatott Alkotmánybíróság) primátusára épít. Úgy tűnik belőle, hogy az Alkotmány és a nemzetközi norma alkotmányossági vizsgálata – azaz az „alkotmányi szuverenitás” – mindent megelőz. Ugyanakkor látni kell, hogy ez az értelmezés egyben olyan alkotmányt feltételez, amelynek tételes rendelkezései egyébként összhangban vannak a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaival. (Mert egyébként kiírjuk magunkat a nemzetközi közösségből.) Ebből az aspektusból szemlélve ezért az a véleményünk, hogy a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai és az Alkotmány közötti „versenynek” – azaz, hogy melyiknek van elsőbbsége – csak abban az esetben van jelentősége, ha értelmezésre szorul, hogy az adott – belső jogban ki nem hirdetett – nemzetközi norma a „nemzetközi jog általánosan elismert szabályai” közé tartozik-e vagy sem? Ugyanis ilyenkor maga az értelmező (azaz az Alkotmánybíróság) „engedi be”, vagy „tartja távol” az adott nemzetközi jogi rendelkezést a jogrendszerbe(től). Ez a tény az Alkotmánybíróságnak különös hatalmat ad a nemzetközi jog (tehát a belső jogban egyébként ki nem hirdetett nemzetközi jog) belső jogi elismertetésére, s egyben hatalmat a jogalkotási szuverenitás tekintetében is (ha elismeri alkalmazható közjogi szabályról van szó, ha nem, akkor nem). Találkozhatunk olyan véleménnyel, amely az Alkotmány 7. §-ának értelmezését illetően úgy vélte, hogy az Alkotmánybíróság „a nemzetközi jog kogens szabályait egy párhuzamosan létező jogrend részeként szemlélte, amelynek megvan a maga (többek között büntetőjogi) garanciális rendszere, és amely a saját területén az Alkotmány erejénél fogva érvényesül...”³⁵⁸ „Az Alkotmánybíróság nem bocsátkozott a szokásos monizmus-dualizmus vitába, hanem az Alkotmány 7. §-át transzformációs szabályként fogta fel, amely által a nemzetközi jog 'általánosan elismert szabályai' – e szabályok felsorolása vagy meghatározása nélkül – a magyar jog részévé válnak. (Az, hogy az Alkotmány e szabályok vállalását előírja és ki is kényszeríti, nem érinti a jogforrási hierarchiát, amelyben a nemzetközi jogi kötelezettségek a belső jog felett, azonban az Alkotmány alatt helyezkednek el.)”³⁵⁸ Más vélemény szerint azonban „a modern, globalizálódó világ gazdaságban és világpolitikában, a nemzetközi kapcsolatok mai intenzitása mellett – különös tekintettel a regionális integrációk egyre növekvő jelentőségére – a monista-adopciós-self executing modell tekinthető korszerűnek. A baj az, hogy a magyar Alkotmány idézett 7. § (1) bekezdése egyik koncepció mellett sem teszi le a voksot: nem egyértelmű, homályos, semmintmondó, eklektikus.”³⁵⁹

³⁵⁸ Sólyom (2001) 545-546

³⁵⁹ Vörös (2002) 398-399.

Mindezek mellett azonban látni kell, hogy az Alkotmány 7. § (1) bekezdés első fordulatak – más megközelítésben – garanciális szerepe is van. Az Alkotmány 7. §-a azt is jelenti, hogy a Magyar Köztársaság az Alkotmány rendelkezésénél fogva részt vesz a nemzetek közösségében. Tehát e rendelkezés egyben a „civilizált világban” való részvétel alapja is.

Az Alkotmány által „transzformált jogra” vonatkozó első alkotmánybíróági döntés az 53/1993. (X. 13.) AB határozat volt. Előzménynek tekinthető, hogy a törvényalkotás számos kísérletet tett az elmúlt rendszerben elkövetett, de már elévült bűnök újbóli büntethetőségének megteremtésére. A kísérletek rendre elakadtak az Alkotmánybírószágon,³⁶⁰ a testületnek következetes volt az álláspontja, hogy csak a jogállami követelmények keretein belül lehet a büntethetőséget megteremteni. Úgy tűnt, hogy erre – azaz bizonyos keretek között a büntethetőségre – csak a nemzetközi jog szerint is elévülhetetlen bűncselekmények esetén van lehetőség a magyar Alkotmány szerint.³⁶¹ Az Alkotmánybírószágot a fentebb jelölt határozatban elsőként hatáskör-értelmezést végzett. Arra jutott, hogy az olyan jogszabály, törvényjavaslat vagy ki nem hirdetett törvény alkotmányossági vizsgálata során, amely nemzetközi jogi kötelezettséget valósít meg, s még inkább, ha a vizsgálat kifejezetten arra irányul, hogy a belső jog a nemzetközi joggal az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szerint összhangban van-e, szükségszerűen be kell vonni a vizsgálatba azt is, hogy a kérdéses belső norma a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségbe ütközik-e, illetve, hogy a nemzetközi kötelezettségvállalás összhangban van-e az Alkotmánnyal. A nemzetközi joggal összefüggő belső jogszabály alkotmányossága ugyanis más összefüggésben, más szempontok alapján is vizsgálható, mint egy csakis a hazai jogot érintő normáé. A nemzetközi jog figyelembevételétől vagy mellőzésétől függően ugyanannak a normának a vizsgálata más-más eredményre is vezethet. Az Alkotmánybírószágnak tehát – vélte a testület – be kell vonnia az alkotmányossági vizsgálatba az Alkotmány 7.

³⁶⁰ Lásd: 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77; 41/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 292; 42/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 300.

§ (1) bekezdését is, mert a nemzetközi kötelezettségeket megvalósító jogszabályok alkotmányosságának az ott előírt összhang is része.³⁶² Az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének értelmezése során a következőket állapította meg: „A 7. § (1) bekezdés első fordulata, amely szerint a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, azt mondja ki, hogy ezek az „általánosan elismert szabályok” külön (további) transzformáció nélkül is a magyar jog részei. A transzformációt ebben az általánosságban - vagyis a szabályok felsorolása, illetve meghatározása nélkül - maga az Alkotmány hajtotta végre. Eszerint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai nem az Alkotmány részei, hanem „vállalt kötelezettségek”. Az, hogy a vállalást és a transzformációt az Alkotmány tartalmazza, nem érinti az Alkotmány, a nemzetközi jog és a belső jog hierarchiáját. Ez az általános belső joggá tétel egyáltalán nem zárja ki, hogy egyes „általánosan elismert szabályokat” külön egyezmények (is) meghatározzanak és azok tekintetében külön transzformáció történjék. Az ENSZ Alapokmánya és a genfi egyezmények tartalmaznak például ilyen szabályokat.

Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése azt is jelenti, hogy a Magyar Köztársaság az Alkotmány rendelkezésénél fogva részt vesz a nemzetek közösségében; ez a részvétel tehát a belső jog részére alkotmányi parancs. Ebből következik, hogy az Alkotmányt és a belső jogot úgy kell értelmezni, hogy a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályai valóban érvényesüljenek.”³⁶³

Az 53/1993. (X. 13.) AB határozat az Alkotmány 7. § (1) bekezdés első fordulata hatálya alá tartozó jognak tekintette:

— a háború áldozatainak védelmére Genfben, 1949. augusztus 12-én kötött egyezményekben meghatározott, az egyezmények közös 2. cikke szerinti nemzetközi jellegű fegyveres összeütközés esetén elkövetett „súlyos jogsértéseket” és a

³⁶¹ részletesebben lásd a következő címet

³⁶² ABH 1993. 326.

— a genfi egyezmények közös 3. cikkében a nem nemzetközi jellegű fegyveres összeütközés esetén tiltott cselekményeket.

E döntést követően a gyakorlatban csupán egy ízben merült még fel az a kérdés, hogy az Alkotmány 7. § (1) bekezdése alá tartozó általánosan elismert szabálynak minősül-e az adott norma. Az ügy szintén a büntethetőség elévülésével függött össze. A 2/1994. (I. 14.) AB határozat a következőket mondta ki: „A nemzetközi jog, amelynek szintén sarkalatos tételei között szerepel a *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege* elve, az általános szabály alóli kivétel megengedhetőségének megfogalmazásával fogadta be magába a II. világháborút követő visszaható hatályú jogalkotást. Ennek a belső jogban is kihirdetett dokumentumai a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye.”³⁶⁴

Ahogy az ezt megelőző részben – a nemzetközi szerződésekből eredő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség elemzése során – most is felteszünk egy manak szóló kérdést, amelyre a későbbiekben válaszolunk. Okkal merülhet fel, hogy a „külső jogot” transzformáció nélkül a belső joggá tevő Alkotmányi tétel, az Alkotmány 7. § (1) bekezdése miért nem (volt) alkalmazható a közösségi jog átvételére. Másként fogalmazva: elkerülhetetlen volt-e külön Európa-klauszula beiktatása az Alkotmányba?

1.3. A szuverén állam büntető-hatalma a jogállam „szorításában”, avagy a nemzetközi jog és az elévülési kérdések

E dolgozatnak nem tárgya, hogy elemezze a büntethetőség elévülésével kapcsolatos kérdéseket. Ezért e problémákat csupán abból a szempontból érintjük, amennyiben – az alkotmánybírósági gyakorlat alapján – a nemzetközi jog és a belső jog összhangja azokban szerephez jut. Az Alkotmány 7. § (1)

³⁶³ ABH 1993, 327.

³⁶⁴ ABH 1994, 53.

bekezdésének e tekintetben azonban nem kis szerep jutott. Az Alkotmánybíróság az első elévülési határozatban arra az álláspontra helyezkedett, hogy jogállamot nem lehet jogállam ellenében építeni.³⁶⁵ Ezt az álláspontját az Alkotmánybíróság töretlenül érvényesítette. A jogállamisághoz való szilárd ragaszkodás mindezek mellett nem tűnt zökkenőmentes „vállalkozásnak”: a rendszerváltás nagy ügyeinek eldöntésekor ez az elv szembekerült igazságos, vagy igazságosnak vélt törekvésekkel. Ilyennek tekinthetjük a büntethetőség elévülésének kérdését is. Az erre adott válasz egyértelmű volt: „A mindig részleges és szubjektív igazságosságnál a tárgyi és formális elvekre támaszkodó jogbiztonság előbbrevaló.”³⁶⁶ Következetes, de támadásra igencsak okot adó vélemény ez, különösen politikailag oly érzékeny ügyekben, mint az elmúlt rendszerben elkövetett – akkor is bűncselekménynek minősülő – de már elévült bűnök bűnöseinek felelősségre vonása. Ez az álláspont azonban korántsem volt általános az átalakuló közép-kelet-európai államok mindegyikében. A cseh, a lengyel, de még a német megoldás is „hallgatott az igazságosság szavára”, s ha az ilyen bűncselekmények azért évültek el, mert politikai okból azokat nem üldözték, a büntethetőséget – alkotmánybíróságuk által elismert módon – lehetővé tették. A magyar Alkotmánybíróság ezzel szemben „a jogállami forradalom” talaján állt, a jogállamiságot tette meg mércéül a jogállamba való áttérés megvalósítása során (is). Ugyanakkor látni kellett, hogy a múlt bűnöseinek valamilyen módon való számonkérése nem volt halogatható (nemcsak politikai, hanem társadalmi nyomás is jelen volt e téren). Az Alkotmánybíróság kezdetben három esetben is megállította e törekvéseket. A 11/1992. (III. 5.) AB határozatban az ún. Zétényi-Takács féle törvény előzetes normakontrollja során, a 41/1993. (VI. 30.) AB határozatban a büntethetőség elévülésének értelmezéséről szóló országgyűlési határozat utólagos vizsgálata során, míg a 42/1993. (VI. 30.) AB határozatban az

³⁶⁵ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77.

³⁶⁶ ABH 1992, 82.

„egyes büntetőeljárás szabályok kiegészítéséről” szóló elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény alkotmányellenességének előzetes vizsgálata során. Ezt követte a negyedik – tárgyunk szempontjából jelentős – 53/1993. (X. 13.) AB határozat, amely szintén előzetes normakontroll hatáskörben eljárva a nemzetközi jog bevonásával – jobban mondva a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályainak értelmezésével – reményt csillantott fel az „igazságpártiak” számára. Megmutatta, hogy miként lehet a jogállam keretei között a „mégoly igazságos” követeléseket érvényesíteni. A kulcs a nemzetközi jog. Az ügyben ugyanis az Alkotmány és a belső jog értelmezését annak fényében kellett elvégezni, hogy a háborús és emberiség elleni bűncselekményekre vonatkozó normák a nemzetközi jog sajátos részét képezik. E jogban azonban nem csupán államok egymás közötti kötelezettségvállalásáról van szó, hanem az az egyes egyénekre is megállapít kötelezettséget és büntetőjogi felelősséget. Ezzel tehát a nemzetközi jog egyrészt olyan területet érint, amely egyébként a szuverén állam büntető hatalma alá van rendelve, másrészt ezt úgy teszi, hogy a háborús bűncselekmények és az emberiség elleni bűncselekmények sok tekintetben eltérnek a belső büntetőjog alapelveitől és a büntető hatalom gyakorlásának szokásos módjától is.³⁶⁷ Erre tekintettel az Alkotmánybíróság kaput nyitott a tekintetben, hogy azok a bűncselekmények, amelyek a nemzetközi jog általánosan elismert elvei alapján háborús- vagy emberiség elleni bűncselekménynek minősülnek és a nemzetközi jog szabályai alapján üldözendők, transzformáció nélkül is alkalmazhatóak legyenek. De nem fenntartás nélkül. A határozat – többek között – úgy szól, hogy „A háborús bűncselekmények és emberiség elleni bűncselekményekre vonatkozó szabályok kétségtől a nemzetközi szokásjog részei; a nemzetek közössége által elismert általános elvek, a magyar Alkotmány szóhasználata szerint „a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai” közé számítanak. E szabályokat a magyar jog az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének első fordulata szerint „elfogadja”; s ezért

³⁶⁷ ABH 1993, 328.

külön transzformáció vagy adaptáció nélkül azok közé a „vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek” közé számítanak, amelyeknek a belső joggal való összhangját ugyancsak az Alkotmány idézett bekezdése írja elő második fordulatában.”³⁶⁸

A bíróság úgy vélekedett, hogy „a háborús bűncselekmény és emberiség elleni bűncselekmények esetében olyan bűncselekményekről van szó, amelyek *e minőségükben* nem a belső jog részeként keletkeztek, hanem a nemzetek közössége tartja őket bűncselekménynek, és a nemzetek közössége határozza meg tényállásukat.

Ezek a bűncselekmények - a második világháború idejétől meghatározóvá vált nemzetközi jogi jogfejlődés szerint - nem egyszerűen a legtöbb állam belső büntetőjogában is üldözött cselekmények. (Az emberölés tényállása tehát nem minősíthető fel önmagában emberiség elleni bűncselekménnyé.) Nemzetközi státuszukhoz hozzátartozik a nemzeti jogok fölötti megalapozásuk, akár a természetjogban (a pozitív jog fölötti elvi alapokra hivatkozás a nemzetközi jogon belül is garancia az esetleg önkényes nemzetközi szerződések ellen), akár a „nemzetközi közösség alapjainak” védelmében, akár abban, hogy ezek a cselekmények az emberiséget veszélyeztetik: elkövetőik „az emberi nem ellenségei”. Jelentőségük tehát nagyobb annál, semhogy büntethetőségük az egyes államokban való elfogadásuktól, vagy az államok mindenkori büntető politikájától függhetne.

A háborús bűncselekményeket és az emberiség elleni bűncselekményeket a nemzetközi közösség üldözi és bünteti: egyrészt nemzetközi bíróságok útján, másrészt azzal, hogy az államoknak, amelyek tagjai akarnak lenni a nemzetek közösségének, vállalniuk kell üldözésüket. (...)

Az az állam tehát, amely a háborús bűncselekményeket vagy az emberiség elleni bűncselekményeket üldözi és megbünteti, a nemzetek közösségének mandátuma alapján cselekszik, a nemzetközi jogban megállapított feltételek szerint. A nemzetek közössége esetenként igényt is formál arra, hogy nemzetközi szervek

³⁶⁸ ABH 1993, 332.

útján felülbírálja azt a nemzeti gyakorlatot, amely nem felel meg a nemzetközi jognak.

A nemzetek közössége büntető hatalma más feltételek és más korlátok között működik, mint az egyes államoké; az eltérések az általa üldözött bűncselekmények sajátosságából, különösen az egész emberiségre nézve bennük rejlő veszélyből erednek, amelyek miatt kiemelték őket a nemzeti megítélésből.”³⁶⁹

Mindezek után az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy azok a nemzetközi egyezmények és dokumentumok, amelyek a háborús bűncselekményeket és emberiség elleni bűncselekményeket meghatározzák, és amelyek kétségtől a nemzetközi jog általánosan elismert és feltétlenül érvényesülő szabályai, nem rendelkeznek az elévülésről. Ezért az egyes államok, amelyek e bűncselekményeket a nemzetközi szokásjog szerint üldözik, alkalmazhatják saját belső jogukat a büntethetőség vagy a büntetés elévülésére, s nem kötelesek azok elévülhetetlenségét kimondani. Az 1968-as New York-i Egyezmény a háborús és emberiség elleni bűncselekmények el nem évüléséről, illetve az 1974-es hasonló tárgyú Európai Egyezmény az elévülés alkalmazhatatlanságáról e bűncselekményekre nem tekinthető a nemzetközi szokásjog részének vagy a nemzetközi jog általánosan elismert szabályának. Azok az államok azonban, amelyek a fenti két egyezmény valamelyikét is ratifikálták, nemzetközi jogi kötelezettséget vállaltak arra, hogy az azokban meghatározott háborús bűncselekményeket és emberiség elleni bűncselekményeket visszamenőleges hatállyal is elévülhetetlennek tekintik.³⁷⁰ Ezen okfejtés alapján az Alkotmánybíróság az elemezett 53/1993. (X. 13.) AB határozatban úgy döntött, hogy az Alkotmány 57. § (4) bekezdésben alkalmazott

³⁶⁹ ABH 1993, 328-329.

³⁷⁰ ABH 1993, 334.

korlát³⁷¹ figyelembevételével bizonyos körben – a genfi egyezmények alkalmazását tekintve – helye lehet a büntethetőségnek. E határozatról utólag a következőképpen vélekedett az Alkotmánybíróság elnöke: „A negyedik elévülési határozat rendelkező része ... felér a vizsgált – a genfi egyezmények félreértésén alapuló – törvény „kijavításával”, s megelőlegezi az Országgyűlés szükséges törvénymódosítását azzal, hogy az emberiség elleni és a háborús bűncselekményeket az alkotmánybírósági határozat erejénél azonnal üldözhetővé teszi.”³⁷²

E címet zárva – s nagyon általánosítva – annyit megállapíthatunk, hogy az Alkotmánybíróság a büntethetőség elévülése kapcsán találkozott első ízben „külső jog” alkalmazhatóságának kérdésével. Pontosabban olyan kérdéssel, hogy a nemzetközi jog alkalmazhatóságát tekintve az Alkotmány az adott tárgyban mit enged, s mit tilt. Álláspontunk szerint a bíróság a fent elemzett körben sem adta fel az Alkotmány elsőbbségét valló koncepcióját a nemzetközi jog felett. Olyan megoldást keresett, amely úgy engedte érvényesülni a „külső jogot”, ha egyben az alkotmányi korlát – az elévülés kapcsán az Alkotmány 57. § (4) bekezdéséből eredő nullum crimen sine lege és nulla poena sine lege elvek – érvényesülni tudnak, illetve olyan megoldást, amely az Alkotmány által is megalapozható módon oldja fel az elv érvényesülését. Ezen értelmezéssel legfeljebb odáig mehetünk el, hogy párhuzamos rendszerként áll egymás mellett a nemzetközi jog vonatkozó rendszere és a hazai alkotmány(védelem), s mindaddig nincs probléma, amíg a szabályok nem „kereszteznek” egymást. Mihelyt konfliktus támad – legalábbis az erre vonatkozó értelmezésből ez szűrhető le – az Alkotmánynak kell érvényesülni, azaz az Alkotmány nem engedhet a nemzetközi jog javára még igazságosnak tűnő kérdésekben sem.³⁷³ Mindebből – így utólag visszatekintve – látszik, hogy a jogállami értékek (azaz az új alkotmányi rend) érvényesülését az Alkotmánybíróság olyan erős követelménynek tekintette az átalakulás folyamatában is, amely a szuverén állam büntetőhatalmát (s adott esetben a nemzetközi jogon nyugvó akaratát) is korlátok közé tudja

³⁷¹ Ezen alkotmányi rendelkezés szerint: „Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog szerint nem volt bűncselekmény”. Az értelmezés szerint tehát visszamenőleges hatállyal nem lehet új típusú bűncselekményt megállapítani, de az egykor is bűncselekménynek minősülő magatartások szankcionálásának – pusztán az elévülés miatti – mellőzése, mint érv megdőlt (a háborús-és emberiség ellenes bűncselekmények tekintetében).

³⁷² Sólyom (2001) 259.

³⁷³ Képletesen azt mondhatnánk, hogy ha nincs ellentmondás, akkor legfeljebb az Alkotmányig érhet fel, felé azonban nem kerekedhet.

szorítani. Mindez álláspontunk szerint előképe az egyéb (nem büntetőjogi) külső közjogi normák átvételével kapcsolatos alkotmányi nézőpontnak is. Az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének ezáltal vitathatatlan karaktert adott a testület.

Ami pedig az elévülési kérdések további alakulását illeti született ötödik és hatodik határozat is. A 2/1994. (I. 14.) AB határozat háborús és népellenes bűncselekményekkel összefüggésben azt vizsgálta, hogy az egykor törvényerőre emelt szabályozás mennyiben határoz meg olyan, a nemzetközi jog szerint is bűncselekménynek minősülő magatartásokat, amelyek esetében a nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elveinek megsértése nem alkotmányellenes.³⁷⁴ A tárgyban utolsó döntés a 36/1996. (IX. 4.) AB határozat.³⁷⁵ E döntésben ismét szerepet kap az Alkotmány 7. § (1) bekezdése. A határozatban – a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész indítványára – az Alkotmánybíróság megsemmisítette az 1956. októberi forradalom és szabadságharc során elkövetett egyes bűncselekményekkel kapcsolatos eljárásról szóló törvény³⁷⁶ egészét. Alkotmányellenességet azért állapított meg, mert a törvény a háború áldozatainak védelmére vonatkozó genfi egyezményekkel ellentétes volt. Az országgyűlés ugyanis a genfi egyezményekre hivatkozva olyan tényállást alkotott, amelyekben a genfi egyezmények különböző személyi és tárgyi körre vonatkozó rendelkezéseit egymásra vonatkoztatta így az egyezményekben nem szereplő összefüggést létesített közöttük. Mindez megváltoztatta a genfi egyezmények tartalmát, ami sértette a nemzetközi jog és a belső jog összhangját kimondó alkotmányi tételt.

2. A nemzetközi szerződések megítélésére irányadó alkotmánybírósági gyakorlat 1997-től az Európai Unióhoz való csatlakozásig

Az alkotmánybírósági ítélkezés e korszakát – a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát érintően – kétségtelenül két döntés uralja, egyrészt a korszakhatárt nyitó 4/1997. (I. 22.) AB határozat, másrészt az – e határozat által lehetővé tett eljárás alapján meghozott – az Európai Megállapodás egyes tételeinek felülvizsgálatáról szóló 30/1998. (VI. 25.) AB határozat.

Még mielőtt e határozatok által felvetett problémák elemzésére rátérnénk, már a fentiek alapján is fölmerül a kérdés, hogy vajon miért ilyen „erős” az Alkotmány elsőbbségét valló nézet. Adódik egy kézenfekvő válasz. Az Alkotmány módosítása, megváltoztatása garanciákhoz, minősített többséghez kötött. Az 1989. október 23-án kihirdetett Alkotmány –

³⁷⁴ ABH 1994, 41, 54.

³⁷⁵ ABH 1996, 117.

³⁷⁶ Az 1993. évi XC. törvény

mint politikai kompromisszum által létrejött szöveg – a demokratikus jogállam minden értékét magán viselte, viseli. Ha az Alkotmánybíróság elismerné – akár csak egy dimenzióját is annak –, hogy a nemzetközi szerződés az Alkotmány felé kerülhet, akkor a nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség folytán lehetőség nyílna az Alkotmány rejtett módosítására is. Az ilyen típusú „alkotmányozás” viszont szükségképpen nélkülözi azokat a garanciát, amelyet a minősített többség, s ez által a politikai kompromisszum jelent. Az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi szerepéből egyenesen következik, hogy az ilyen jellegű „kísérleteket” a kezdetektől megghusítsa. Ezen praktikus válasz mellett adódik egy „elméletibb” megközelítés is, nevezetesen a negyven év után visszanyert szuverenitás „félése”. Köztársasági Alkotmány született 1989. október 23-án, amely az elején rögzíti, hogy a demokratikus jogállam független. Az Alkotmány és az Alkotmánybíróság e frissen létrejött értéket védelmezte akkor, amikor több ízben is nyomatékosította – az ügyek „súlyosságától” függetlenül – hogy a hierarchikus sorrendben az Alkotmány áll legfelül ez alatt helyezkedik el a nemzetközi jog, majd pedig a belső jog következik. Az alkotmánybírósági eljárásban azonban még hiányzott egy „láncszem”, mégpedig annak „kezelése”, ha a nemzetközi szerződés (a belső jogban kihirdetett nemzetközi szerződés) az Alkotmányba ütközik. E vizsgálat lehetőségét megteremtő 1997-es döntést azért tekintjük korszakhatárnak, mert ezáltal teljessé vált a „hierarchikus normasor” egészének alkotmányossági vizsgálata. Új helyzet teremtődött (vagy beteljesedett a régi), amely azonban előre mutat.

2.1. Nemzetközi szerződés alkotmányellenességének utólagos vizsgálata

a) Az Alkotmánybíróság ítélkezésének kezdetétől – már az első évtől – kezdve találkozott azzal a problémával, hogy utólagos normakontroll hatáskörben eljárva vizsgálat tárgyává teheti-e a belső jogban kihirdetett nemzetközi szerződést. Már a fentebb említett – a Magyar-Szovjet Vegyes Bizottság eljárásának szabályait vizsgáló – 30/1990. (XII. 15.) AB határozatban felmerült e kérdés. Az ügyben folytatott eljárás során az Alkotmánybíróság beszerezte a külügyminisztérium és az igazságügyi minisztérium álláspontját, amely hatóságok kifejtették, hogy a nemzetközi szerződés utólagos vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.³⁷⁷ Az Alkotmánybíróság ugyan osztotta

³⁷⁷ ABH 1990, 131-132.

ezt az álláspontot, viszont azon a véleményen volt, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető belső jogszabályt vizsgálhatja (ahogy meg is tette az adott ügyben). Pontosán szólva úgy fogalmazott, hogy a kihirdető jogszabály „mint jogszabály nincs kiemelve az alkotmányossági felülvizsgálat köréből”³⁷⁸. Úgy tűnhet tehát, hogy a bíróság különbséget tett – és e különbséget e döntés ki is fejezte – a nemzetközi szerződés, és az azt kihirdető belső jogszabály között, jóllehet tartalmilag ugyan arról van szó mindkét esetben. A későbbiekben mindezt a következőképpen értékelte: „A határozat indokolásában azonban az Alkotmánybíróság egyszersmind „osztotta” a minisztériumi véleményeket is arról, hogy magának a nemzetközi szerződésnek az utólagos vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre. Az Alkotmánybíróság e körben kifejtett álláspontja nyilvánvalóan ellentmondásos, mert az Abtv. 1. § b) pontja szerinti utólagos absztrakt normakontroll nem osztható fel „magában vett”, illetve a kihirdető jogszabály „részét képező” nemzetközi egyezményre; mint ahogy a határozatban az Alkotmánybíróság sem tartotta magát ehhez a megkülönböztetéshez.”³⁷⁹

A 30/1990. (XII. 15.) AB határozatot követően azonban – hosszú ideig – nemzetközi szerződés utólagos alkotmányossági vizsgálatára nem került sor. A háborús és emberiség elleni bűncselekményekkel kapcsolatos – fentebb részletesen elemzett 53/1993. (X. 13.) AB határozat ugyan érintette a belső jog és a nemzetközi jog viszonyát, de e döntésből a későbbi gyakorlat számára inkább az maradt meg, hogy az Alkotmány 7. §-ának érvényesüléséhez mindhárom szintet, a belső jogot, a nemzetközi szerződést és az Alkotmányt együttesen és összefüggésében kell vizsgálni. Vagyis „szükségszerűen be kell vonni a vizsgálatba azt is..., hogy a nemzetközi kötelezettségvállalás összhangban van-e az Alkotmánnyal”; továbbá: „Közömbös, hogy a jogszabály előzetes vagy utólagos alkotmányossági kontrolljáról van-e szó; egyik sem

³⁷⁸ ABH 1990, 132.

³⁷⁹ 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 48.

végezhető el a belső jogszabály, a nemzetközi szerződés és az Alkotmány harmóniájának vizsgálata nélkül.”³⁸⁰ Tehát ebben az esetben is inkább érintőlegesen foglalkozott a testület a nemzetközi szerződések alkotmányossága utólagos vizsgálatának kérdésével, semmint tudatos hatáskör-teremtő szándékkal. Hozzá tartozik mindehhez, hogy az 1997-es döntést megelőzően az Alkotmánybíróság gyakorlata sem volt következetes. Találhatunk ellentétes álláspontot is arra vonatkozóan, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálhatja-e a nemzetközi szerződés alkotmányosságát utólagos normakontroll keretében. Egy háromtagú tanács által elbírált ügyben az indítványozó az 1982. évi 6. tvr-rel kihirdetett Nemzetközi Valuta Alap Alapokmánya egyes rendelkezéseit kérte alkotmányossági vizsgálat alá vetni, mivel azok – véleménye szerint – a nemzetközi szervezet számára mentességet és kiváltságokat írnak elő, ezért ellentétesek a nemzetközi jog és a belső jog összhangjáról rendelkező alkotmányos tétellel (az Alkotmány 7. §-a). A jogi eljárás alóli mentesség ellentétes a bíróság előtti egyenlőség alkotmányos tételével, az egyéb mentességek és kiváltságok pedig a diszkrimináció tilalmának alkotmányos elvébe ütköznek. Az Alkotmánybíróság az indítványt elbíráló 61/B/1992. AB végzésében arra az álláspontra jutott, hogy „Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. §-ának rendelkezései értelmében nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe a már megerősített és a belső jogban kihirdetett nemzetközi szerződés alkotmányellenességének vizsgálata, már pedig az indítvány erre irányul. Hatáskörének hiányára miatt, az Alkotmánybíróság az indítványt érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.”³⁸¹

b) Ezen előzmények alapján egy az 1996-os év végén beérkezett indítvány szerint³⁸² az Alkotmánybíróságnak egyértelmű választ kellett adni arra, hogy van-e hatásköre nemzetközi

³⁸⁰ ABH 1993, 326.

³⁸¹ ABH 1993, 831.

³⁸² A 4/1997. (I. 22.) AB határozat belső ügyszáma 1353/B/1996. lásd: ABH 1997, 54.

szerződés alkotmányossági vizsgálatára.³⁸³ A választ a 4/1997. (I. 22.) AB határozat adta meg.

Az Alkotmánybíróság a hatáskör-értelmezésnél nem az Abtv. rendelkezéseiből indult ki. Tette ezt annak ellenére, hogy az Abtv. külön említi a nemzetközi szerződések alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát (36. §), illetve külön hatáskört teremt jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára, amelynek keretén belül szól a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztásáról is (44-47.§). Így lényegében adott lett volna az Abtv. szerkezetén belül is az utólagos normakontroll nemzetközi szerződést érintő értelmezése. Az Alkotmánybíróság azonban alapvetően mégsem ezt, hanem az Alkotmányt vette alapul. Az Alkotmány „kulcs-rendelkezései” e tekintetben, a nemzetközi szerződésekről szóló 7. § (1) bekezdése, illetve az Alkotmánybíróságot szabályozó 32/A. §-a, a megoldás ezen alkotmányi rendelkezések egymásra vonatkoztatásában rejlik. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány e két tételéből az következik, hogy a nemzetközi szerződés alkotmányosságát az Alkotmánybíróság nemcsak az Abtv. 1. § a) pontja alapján, előzetes normakontroll-eljárás keretében, hanem az Abtv. 1. § b) pontja alapján utólagos normakontroll-eljárásban is vizsgálhatja. Ellenkező esetben – vélte a testület – nemcsak az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének adott esetben orvosolhatatlan sérelmét jelentené, hanem ellentétben állna az Alkotmány 32/A. § (1) és (2) bekezdésében foglaltakkal is.³⁸⁴ Részletes érvek szerint: „Az Abtv. 1. § a) pontja tehát nem azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződés egyes rendelkezései alkotmányellenességét csak előzetesen vizsgálhatja, hanem azt, hogy az Alkotmányból következő utólagos normakontroll-eljárás mellett a nemzetközi

³⁸³ Közbevetőleg jegyezzük meg, hogy az Európai Megállapodás alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány hamarabb érkezett az Alkotmánybírósághoz, mint a hatáskör egyértelmű kimondását kérő beadvány. Ugyanis a 30/1998. (VI. 25.) AB határozat belső ügyszáma 483/B/1996., míg hatáskört-teremtő határozatát: lásd az előző lábjegyzetet.

³⁸⁴ ABH 1997, 49.

szerződések alkotmányellenessége a törvény alapján és az ott meghatározott feltételek szerint előzetesen is vizsgálható. Abból, hogy az Abtv. 1. § a) pontja nevesíti a nemzetközi szerződés előzetes vizsgálatát, nem következik, hogy a b) pontban is külön meg kellett volna említenie a belső jogszabállyá vált szerződést, mint „a jogszabály” egy sajátos fajtáját; s semmiképpen nem következethető, hogy annak utólagos vizsgálatát ezzel ki akarta volna zárni a törvényhozó. Az előzetes normakontroll körében szükség volt az egyes vizsgálható normafajták megnevezésére, mivel összefoglaló néven nem lehetett említeni a törvényjavaslatot, a már elfogadott, de ki nem hirdetett törvényt és az Országgyűlés ügyrendjét; s különösen szükséges volt a nemzetközi szerződés külön megnevezése, egyrészt mert az nem ölti szükségképpen törvényjavaslat formáját, másrészt, mert – az előbbiekkal ellentétben – a törvényhozó a vizsgálatot kifejezetten a nemzetközi szerződés egyes rendelkezéseire kívánta korlátozni. Ugyanezért sorolja fel külön-külön az Abtv. 30. § (1) bekezdésének a) és b) pontja is az előzetes normakontroll alá eső normafajtákat.

Ha a nemzetközi szerződés - s így a kihirdető törvény - olyan rendelkezést is tartalmaz, amely egyben a „nemzetközi jog általánosan elismert szabálya” az Alkotmány 7. § értelmében, vagyis a szerződés csupán megismétli azt a szabályt, amelyet már előzőleg maga az Alkotmány közvetlenül a belső jog részévé tett, akkor e szabály alkotmányossági vizsgálatánál tekintettel kell lenni mindazokra a korlátokra, amelyeket az 53/1993. (X. 13.) AB határozat is figyelembe vett. A nemzetközi jog általánosan elismert szabályai ugyan a jogforrási hierarchiában nem állnak az Alkotmány szintjén; de „a belső joggal való összhangjuk biztosításának” alkotmányi parancsát úgy kell teljesíteni, hogy az Alkotmányt kell a nemzetközi jog e sajátos szabályaira figyelemmel értelmezni (ABH 1993, 334.).”³⁸⁵

³⁸⁵ ABH 1997, 50.

Ez az érvelés nem talált egyhangúságra a testületen belül. Épp a nemzetközi jog sajátosságaira hivatkozva fogalmazódott meg különvélemény³⁸⁶. E szerint „Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 1. § *a*) pontja az ahhoz csatlakozó 21. § (1) bekezdéssel, a 30. § (1) bekezdéssel és a 36. §-sal együttesen nemzetközi szerződések esetén csak a megerősítés előtt ad lehetőséget az Alkotmánybíróság eljárására: alkotmányellenesség előzetes vizsgálatára. Az Abtv. 1. § *b*) pontja alapján éppen az 1. § *a*) pontra figyelemmel nincs lehetőség utólagos alkotmányossági vizsgálatra: a nemzetközi szerződés ugyanis a belső jogba való beiktatással, azzal, hogy magyar törvény formájában az Országgyűlés a magyar jogrendbe kifejezetten is becikkelyezi, nem veszi el az Alkotmánybíróság eljárása szempontjából jellegadó azon vonását, hogy nemzetközi szerződésként, tehát nem a magyar jogalkotó, hanem a nemzetközi jog két vagy több alanyának megállapodásával jött létre.” A különvélemény megfogalmazása tehát két lábon is áll: egyrészt azon, hogy a nemzetközi szerződések sajátossága (mármint, hogy több állam egybehangzó elhatározásán nyugszik) kérdéssé teszi (az ebből a szempontból egyoldalúnak tűnő) alkotmánybírósági döntés létjogosultságát a már kihirdetett nemzetközi szerződések utólagos vizsgálatára, másrészt, hogy sem az Alkotmányból sem az Abtv.-ből nem következik kényszerűen ilyen hatáskör. A különvélemény ellenére a többségi határozat mégis hatáskört teremtett. A 4/1997. (I. 22.) AB határozat rendelkező része a következőket tartalmazza:

„1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § *b*) pontja alapján utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály.

2. Az alkotmányossági vizsgálat a szerződést kihirdető jogszabály részévé vált nemzetközi szerződés alkotmányellenességének a vizsgálatára is kiterjedhet.

³⁸⁶ Lásd Dr. Vörös Imre alkotmánybíró különvéleményét a 4/1997. (I. 22.) AB határozathoz, ABH 1997, 53.

3. Ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződést vagy annak valamely rendelkezését alkotmányellenesnek találja, a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányellenességét állapítja meg.

4. Az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet megállapító határozatának a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségvállalására nincs hatása.

5. 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. Ennek megtörténteig az Alkotmánybíróság a megsemmisítés időpontja tárgyában a határozathozatalt ésszerű határidőre felfüggesztheti.”³⁸⁷

Láthatjuk tehát, hogy nemcsak hatáskör-teremtésről, hanem az ahhoz kapcsolódó eljárás meghatározásáról is szó van. A különvéleményben is megfogalmazott – a nemzetközi szerződések sajátosságaiból eredő – aggály közömbösítését kísérelte meg az Alkotmánybíróság akkor, amikor kimondta, hogy az alkotmányellenesség megállapításának a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségvállalására nincs hatása, s az állam dönt, hogy vagy a nemzetközi szerződés körében tárgyalásokkal, vagy éppen az Alkotmány módosításával teremti-e meg a nemzetközi jogi kötelezettség és a belső jog összhangját. A 4/1997. (I. 22.) AB határozattal teljessé vált az Alkotmánybíróság hatásköre a nemzetközi szerződések vizsgálata terén: mind előzetes normakontroll, mind utólagos normakontroll keretében vizsgálhatja, illetve belső jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésére – mint önálló hatáskörre – is kiterjedhet az alkotmánybírósági kontroll.

c) Immár tíz év távlatából mintha feledésbe merülne, de a 4/1997. (I. 22.) AB határozat elemzett egy másik problémát is, nevezetesen, hogy összhangban van-e az Alkotmánnyal a nemzetközi szerződés megerősítése előtti (tehát előzetes

³⁸⁷ ABH 1997, 41.

normakontroll) eljárás indítványozóinak szűkítése az Országgyűlésre, a köztársasági elnökre és a kormányra, másként fogalmazva alkotmányos-e hogy ezt az eljárást nem kezdeményezheti bárki. Az Alkotmánybíróság ezt az indítványt elutasította. Úgy vélte – és az Alkotmány, illetve az Abtv. keletkezés-története alapján be is mutatta –, hogy az Alkotmány a populáris akciót csak az utólagos normakontroll hatáskörben írja elő kényszerítően, az egyéb hatáskörökben való indítványozói jogosultság meghatározásánál – így a nemzetközi szerződés megerősítése előtti vizsgálat kezdeményezésénél – nagy a törvényhozó döntési szabadsága. (Ahogy nagy a szabadsága ilyen típusú hatáskör megadására, vagy adott esetben visszavételére.) A döntés e tekintetben megállapította: „Az Alkotmány 32/A. §-ának tesz tehát eleget az Abtv. 21. § (2) bekezdése, amely szerint az 1. § b) pontja szerinti eljárást bárki indítványozhatja. Az Alkotmányból azonban az már nem következik, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó további eljárások kezdeményezése is bárki számára nyitva álljon. Vagyis az Alkotmány nem követel meg az utólagos normakontrollon kívüli esetekre bárki általi indítványtételi jogosultságot (populáris akciót). A törvényhozó az utólagos normakontroll tekintetében a populáris akció biztosításával az Alkotmány 32/A. § (3) bekezdéséből folyó alkotmányos kötelezettségét teljesítette, sőt - szintén az Ellenzéki Kerekasztal kívánságára - az Abtv. 1. § e) pontjában a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére nézve még további, bárki általi indítványtételi jogosultságot is biztosított, anélkül, hogy erre is alkotmányos kötelezettsége lett volna.

Így az előzetes normakontrollra irányuló alkotmánybírósági eljárás indítványozásának az Abtv. 21. § (1) bekezdésében felsoroltakra korlátozása nem alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróság megjegyzi továbbá, hogy az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése a jogszabályok vizsgálatát jelöli meg egyetlen alkotmányosan kötelező alkotmánybírósági hatáskörként. A meg nem erősített nemzetközi szerződés pedig még nem jogszabály. A törvényhozónak az

Alkotmány alapján itt nemcsak az indítványozói kör meghatározásában van szabad keze, hanem abban is, hogy egyáltalán biztosít-e előzetes normakontrollt. A mindenkit megillető indítványtételi jog biztosításának további - természetszerű - feltétele az, hogy a megtámadható rendelkezés (jogszabály, az állami irányítás egyéb jogi eszköze) bárki számára hozzáférhető, azaz kihirdetett legyen. Az indítvány által érintett körben viszont a nemzetközi szerződés megerősítés, következésképpen még kihirdetés előtti alkotmányossági vizsgálatáról van szó, márpedig a még ki nem hirdetett norma tekintetében biztosított populáris akció merőben formális és a gyakorlatban alkalmazhatatlan jogosultság lenne.

Mindezekre figyelemmel nem helytálló az indítványozó érvelése a tekintetben sem, hogy a nemzetközi szerződés előzetes alkotmányossági vizsgálatára jogosultak korlátozott köre az Alkotmány 8. §-ába ütközne. Az alkotmánybírói eljárás kezdeményezésének jogosultsága ugyanis csak az Alkotmány 32/A. § keretei között alkotmányos alapjog, a 32/A. § pedig a fentiek szerint nem öleli fel az előzetes normakontrollt. A népszuverenitás elvéből és a jogállamiság követelményéből sem következik az, hogy ezek megvalósulásának - a nemzetközi szerződések előzetes alkotmányossági vizsgálatát illetően - előfeltétele lenne az Alkotmánybírói eljárás előtti indítványtételi jogosultság bárki számára való biztosítása.”³⁸⁸

Az alkotmánybírói eljárásnak a nemzetközi szerződés alkotmányossági vizsgálatára irányuló hatásköreit elemezve a fentiek alapján láthatjuk, hogy kettős tendencia érvényesül. Egyrészt az utólagos normakontroll hatáskör „bővítése”, azaz a nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálata lehetőségének „beleértelmezése” e hatáskörbe. Másrészt viszont a nemzetközi szerződést érintő egyéb hatáskörök „potenciális szűkítése”, annak elismerése, hogy ha a törvényhozó úgy tartja helyénvalónak, a megerősítés előtt álló nemzetközi szerződés alkotmányossági vizsgálatának lehetőségét el is veheti az Alkotmánybírói eljárástól: „A

³⁸⁸ ABH 1997, 46-47.

törvényhozónak az Alkotmány alapján itt nemcsak az indítványozói kör meghatározásában van szabad keze, hanem abban is, hogy egyáltalán biztosít-e előzetes normakontrollt”.³⁸⁹

d) Úgy tűnik tehát, hogy a kihirdetett nemzetközi szerződések utólagos vizsgálata volt az a hatáskör, amelyet az Alkotmánybíróság mindenképpen az eszköztárában szeretett volna tudni. A döntést elemezve megfigyelhető, hogy az Alkotmánybíróság a hatáskör-megragadás igazolására visszanyúlt a rendszerváltás körülményeihez. A történeti háttérrel elemezve maga a határozat beszél a kerekasztal-tárgyalásokról és az Ellenzéki Kerekasztal követeléséről³⁹⁰, s mindez épp a nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálata során kap különös hangsúlyt. Következtethetünk ebből az ügy „súlyosságára”, fontosságára is.³⁹¹ Mindeközben a bíróság a tárggyal összefüggő, általános érvényű megállapításokat is tesz, úgymint: az utólagos normakontroll hatáskör teljes, valamennyi normára vonatkozik és ebben a formájában védi az Alkotmány; a bárki által való indítványozhatóság utólagos normakontroll hatáskörben az Alkotmányból következik, s egyébként is az Alkotmánybíróság valamennyi hatáskörének az Alkotmányba foglalása – garanciális okokból – kívánatos.³⁹² Látható tehát, hogy az Alkotmány (az alkotmányvédelem) egésze szempontjából is jelentősége van annak, hogy a kihirdetett nemzetközi szerződések ne maradjanak alkotmányossági kontroll nélkül. Az alábbi részben megpróbálunk választ adni, hogy miért, de maga az elemzett határozat is érinti a miert: „A fent kifejtettek megerősítésképpen az Alkotmánybíróság utal arra, hogy 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, közvetlen alkalmazásra kerül és elsőbbséget élvez a „belső” törvényekkel szemben. Ezt a rendszert az európai integráció kényszerítőleg követeli meg, ezért az Európai Uniónak még azok a tagállamai is, amelyek a transzformációs rendszert követik (pl. az alapító tag NSZK és Olaszország, vagy a később csatlakozott skandináv

³⁸⁹ Bár nem a megerősítés előtt álló nemzetközi szerződés előzetes normakontrollja, de az ötven országgyűlési képviselő által kezdeményezhető előzetes normakontroll - ebben az időben - kikerült az Alkotmánybíróság hatáskörei közül. A 66/1997. (XII. 29.) AB határozat lényegében megismételi a fentieket, amelyet követően az 1998. évi I. törvény megszüntette az ötven képviselő törvényjavaslatra vonatkozó előzetes normakontroll indítványozási jogát s magát a hatáskört is.

³⁹⁰ ABH 1997, 45, 46.

³⁹¹ Az Alkotmánybíróság kevés esetben, s csak nagy horderejű ügyekben utalt vissza a kerekasztal-tárgyalásokra. A jelen ügyön kívül csak a kétharmados szabályozási kör alkotmányi meghatározásakor a 4/1993. (II. 12.) AB határozatban.

³⁹² ABH 1997, 46.

államok) 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 - az adopción rendszer révén - belső joggá váló nemzetközi szerződések (nemzetközi jog), illetve a nemzetközi szervezetek belső joggá váló döntései tekintetében is gyakorolják.(...) Kiemeli az Alkotmánybíróság, hogy a nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálatát azon államok alkotmánybíróságai is gyakorolják, amelyek főszabályként a dualista-transzformációs rendszert követik, s éppen az e technikával a belső jog részévé váló nemzetközi szerződések tekintetében is. Például a német Alaptörvény (a továbbiakban: GG) 59. Cikke a dualista-transzformációs rendszert írja elő. A Német Szövetségi Alkotmánybíróság, annak ellenére, hogy az előzetes normakontrollra nincs hatásköre, mégis kiterjesztette gyakorlatát a nemzetközi szerződések ratifikáció előtti kontrolljára is. A német Alkotmánybíróság először 1952-ben vont vizsgálat alá nemzetközi szerződést jóváhagyó törvényt (kihirdetése előtt). [BVerfGE 1, 281; illetve 396 (413)] A későbbiekben az Alkotmánybíróság kialakította azt az állandó gyakorlatát, amely szerint az ún. becikkelyezési törvény közvetlenül absztrakt normakontroll, illetve alkotmányjogi panasz tárgya lehet, ezzel pedig a nemzetközi szerződés az eljárás közvetett tárgyává válik. Ennek alapján vizsgálta például az Alkotmánybíróság az NSZK-NDK alapszerződés alkotmányosságát [BVerfGE 36, 1]; az EGK-szerződést [BVerfGE 52, 187 (199)]; az NSZK-NDK egyesülési szerződés egyes vagyoni jogi rendelkezéseit [BVerfGE 84, 90 (113)]; a Maastrichti Szerződést kihirdető törvény alkotmányossága körében pedig azt a kérdést, hogy nem üresedik-e ki a Bundestag GG-ben rögzített közvetlen választásának jogi tartalma, a demokrácia és a népszuverenitás az EU szupranacionális jellege miatt [BVerfGE 89, 155].³⁹³

Mindezek összefoglalásaként e határozatban megállapításra került, hogy a német alkotmánybíróság az utólagos normakontrollra vonatkozó alkotmánybírósági hatáskör „természetes” gyakorlása mellett - különösen az Európai Unió szerződések tekintetében - nem mondhat le arról, hogy alkotmányörző feladatának valamely részét ne lássa el, e feladat pedig kiterjed a szuverenitás mindenfajta gyakorlására, ami csak az Alaptörvényen nyugszik. Ezen az alapon

³⁹³ ABH 1997, 51-52.

- a kihirdető törvények vizsgálata mellett - az Alkotmánybíróság a közösségi jognak való alávetést is állandó ellenőrzése alatt tartja. Hasonló gyakorlatot folytat – mondta a magyar Alkotmánybíróság – az ugyancsak transzformációs technikát követő Görögország.³⁹⁴

S ezzel meg is érkeztünk a dolgozat közelebbi tárgyához, a szuverenitás-transzfer alkotmányossági kérdéseire. Azonban még mielőtt ennek részleteire térnénk, szólnunk kell arról, hogy az 53/1993. (X. 13.) AB határozat, valamint a 4/1997. (I.22.) AB határozat értékelése nem volt minden kritikától mentes. Egyes szerzők megfontolandó véleménye szerint az Alkotmánybíróság e határozatokban egész egyszerűen az alkotmányozó hatalom területére tévedt az Alkotmány és a nemzetközi jog viszonyának értelmezésével. Az alkotmányozó hatalom területére, mert az Alkotmány a dualista-transzformációs-non self executing modell talaján áll, s az Alkotmánybíróság ezt próbálta a monista-adoptációs-self executing modell felé fordítani. E vállalkozás szükségképpen kudarcra van ítélve - véli e szerző: „a monista koncepció ’becsépésnek’ kísérlete – minden jó szándék ellenére – kudarcot vallott”.³⁹⁵ „Az Abtv. hatásköri és eljárási jogi rendelkezései, különösen 1. § c) pontja, 21. § (3) bekezdése, valamint 44-46. §-ainak elemzéséből egyértelműen megállapítható, hogy a magyar jogrend a dualista koncepció, a transzformációs technika és a nemzetközi szerződés non self executing jellegének elismerése alapján áll.”³⁹⁶ Összegzett – az Alkotmánybíróság által kifejtett állásponttal szemben álló – vélemény szerint „a magyar Alkotmány nem tartalmaz jogalkalmazói mércével mérve irányadó rendelkezést sem a nemzetközi jognak a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyéről, sem pedig a nemzetközi jogi normák magyar

³⁹⁴ ABH 1997, 52.

³⁹⁵ Vörös (2002) 399.

³⁹⁶ U.o.

bíróságok általi közvetlen alkalmazásának lehetőségéről, alkotmányosságáról.”³⁹⁷

2.2. Illesztési kísérlet (avagy az Európai Megállapodás, mint az alkotmányossági vizsgálat tárgya)

2.2.1. Előzmények

Az Európai Unióhoz való csatlakozási folyamat első jelentős (belső jogi) állomása közé tartozik, hogy az Országgyűlés meghozta a 80/1992. (XI. 25.) OGY határozatát a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállami között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás megerősítéséről. Az Európai Megállapodás hatálybalépéséhez az volt szükséges, hogy a Megállapodást valamennyi szerződő fél, tehát a Magyar Köztársaságon kívül az Európai Közösségek Tanácsa, valamint (az akkori) 12 tagállam nemzeti parlamentjei is megerősítsék. E folyamat végeztével került kihirdetésre a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről rendelkező 1994. évi I. törvény (a továbbiakban: Európai Megállapodás). A törvény 1994. február 1-én lépett hatályba.³⁹⁸ Az Alkotmánybírósághoz két évvel ezt követően indítvány érkezett, amelyben az indítványozó az Európai Megállapodás 62. cikk (1) és (2) bekezdésének az alkotmányossági vizsgálatát kérte.³⁹⁹ Az indítványozó alapvetően az Európai Megállapodás versenyjogi rendelkezésekre irányadó szabályait sérelmezte, közelebbről azt, hogy az Európai Közösség

³⁹⁷ U.o.

³⁹⁸ A törvény 5. §-a kiegészítette a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt. Ennek értelmében a Kormány, ha olyan törvényjavaslatot terjeszt elő, amely az Európai Megállapodás tárgykörét érinti, köteles tájékoztatni az Országgyűlést, hogy a javasolt szabályozás megvalósít-e közelítést az Európai Közösségek jogszabályaihoz, illetőleg a bevezetni kívánt szabályozás összeegyeztethető lesz-e az Európai Közösség jogszabályaival. Ez a rendelkezés azt volt hivatott biztosítani, hogy a törvény-előkészítésben és a törvényalkotásban az Európai Közösségek jogszabályaival való harmonizáció követelménye érvényesüljön.

versenyjogi rendelkezéseit a Megállapodás szerint közvetlenül alkalmazni kell egyedi viszonyokban is. A vizsgálatot az Alkotmány szuverenitásra és a független jogállamiságra utaló tételei alapján kezdeményezte.

Az Alkotmánybíróságnak az ügyben több – ez idáig nem érintett – kérdésről is állást kellett foglalnia, úgymint: Az Európai Megállapodás kapcsán annak „minőségéről”, a magyar jogrendszerbeli helyéről. Az Európai Megállapodás ugyanis (mivel közösségi jogi kritériumokat és elveket tartalmaz) nem hasonlítható a nemzetközi szerződések belső alkalmazása rendjéhez. Mivel közjogi jellegű szabályok, nem alapozható a nemzetközi magánjog kollíziós mechanizmusára⁴⁰⁰, s végül nem is egy Magyarország részvételével működő nemzetközi szervezet jogalkotásáról van szó. (Most merült fel tehát először a közösségi jog jellege, helye és szerepe az alkotmányos jogrendszerben.) Állást kellett foglalni továbbá, hogy a vizsgálni kért rendelkezések csak jogalkotási feladatot jelentenek, vagy ennél többet, közvetlenül magánszemélyekre, konkrét versenyjogi esetekre is alkalmazhatók-e? Az utóbbi esetben engedi-e ezt a hatályos Alkotmány, vagy alkotmányi korlátokba ütközik a közvetlen alkalmazhatóság? Az Alkotmánybíróság által megítélendő tényálláshoz tartozik továbbá, hogy a vizsgálni kért joganyag a közösségi jogban sem egy „letiszult”, állandó normarendszer, hanem folyamatosan változó szabályösszesség, viszont az Európai Megállapodásban Magyarország azt vállalta, hogy az alkalmazás a leendő új (ekként még ismeretlen) szabályok követésére is kiterjed.

A szuverenitás kérdése e problémáknál már közvetlenül felmerül. Úgyis, mint a jogalkotói szuverenitás – a külső közjogi normák – átvételében, de úgy is, mint az állampolgárokat közvetlenül érintő „hatalomgyakorlás”, amennyiben hazai jogviszonyokat a közösségi jog közvetlenül alakíthat.

³⁹⁹ S az Alkotmánybíróság az indítvány benyújtását követő két év elteltével hozta meg határozatát.

⁴⁰⁰ Ezzel összefüggésben megfogalmazódott olyan vélemény is, hogy „Versenyjogi szabályokról lévén szó, az alapvetően magánjogias jellegű szabályok mindazonáltal együtt jelennek meg a közjogias jellegű, az állami beavatkozást kodifikáló normákkal, az így előálló jogi norma-összesség pedig a vegyes szokásjog

Az Alkotmánybíróság – csakúgy, mint a 30/1990. (XII. 15.) AB határozat meghozatala során – az ügyben megkereste az igazságügy-minisztert és a külügyminisztert álláspontjának megismerése végett. Az igazságügy-miniszter szerint az Európai Megállapodás 62. cikk (2) bekezdése nem alkalmazható közvetlenül magánszemélyekre, illetve konkrét esetekre. Álláspontja az volt, hogy a 62. cikkbe foglalt követelmények jogalkotási kötelezettséget jelentenek, és a közösségi jognak a hazai jogalkalmazásban való közvetlen figyelembevételét nem teszik lehetővé. Az igazságügy-miniszter utalt arra is, hogy a szuverenitás-korlátozással járó szerződések megkötésére az Országgyűlésnek alkotmányos felhatalmazása van. A támadott rendelkezések ebben az összefüggésben annál kevésbé jelenthetnek alkotmányossági problémát, mert a külföldi jog magyarországi alkalmazása egy egészen szűk tárgykörre és konkrétan meghatározott szabályozási területre, az ún. versenykorlátozások jogára vonatkozik. A versenykorlátozó rendelkezések egyébként is szükségképpen tartalmaznak külföldi elemeket, ezért e szigorúan körülhatárolt tárgykörben a közösségi jog magyarországi alkalmazásának megengedése alkotmányosan indokolt.⁴⁰¹

A szuverenitást érintően hasonló véleményen volt a külügyminiszter is. Véleménye szerint az indítvánnyal támadott rendelkezések alkotmányossági problémát nem vetnek fel, az Európai Megállapodás megkötésére és a belső jogban való kihirdetésére alkotmányos felhatalmazottság alapján került sor. Utalt a miniszter arra, hogy az Alkotmánynak az Országgyűlés hatásköréről szóló 19. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezése alapján az Alkotmány számolt a nemzetközi kapcsolatok körében a nemzeti szuverenitás bizonyos korlátozásával. A nemzeti szuverenitás hagyományos, a nemzetek formális egyenrangúságára épülő, azt túlhangsúlyozó értelmezése a mai nemzetközi

iskolapéldájaként sem a magánjogba, sem a közjogba nem tartozik, hanem tipikusan a mindkét jogág elemeit vegyítő gazdasági jog része?” Lásd: Vörös 2002, 401.

⁴⁰¹ Lásd: ABH 1998, 222, 223-224.

viszonyokban már egyáltalában nem alkalmazható. Hivatkozott arra is, hogy az indítványozó elmulasztotta figyelembe venni a támadott nemzetközi szerződés célját, vagyis azt, hogy a társulási szerződés Magyarország európai integrációját hordozó megállapodás.⁴⁰²

Álláspontunk szerint a fentiek azt bizonyítják, hogy a szuverenitás-korlátozást, vagy másként fogalmazva a szuverenitás-transzfer jelentőségét a kormányzat nem érzékelte az adott alkotmányossági probléma kapcsán (vagy az Alkotmányt értelmezték helytelenül). A fenti véleményekből – illetve majd később a 2002. évi LXI. alkotmány-módosító törvény születési körülményeiből, az annak meghozatala során megfogalmazott érvekből – levonható az a következtetés is, hogy a kormányzat nem feltétlenül gondolta az alkotmánymódosítás szükségességét az Európai Unióhoz való csatlakozáshoz. (Láthatjuk, hogy a miniszterek véleménye egybehangzó volt a tekintetben, hogy az Alkotmány – az 1998-ban hatályos szöveg – felhatalmazást ad szuverenitás-korlátozással járó szerződések megkötésére.) A 30/1998. (VI. 25.) AB határozat – illetve az alapjául szolgáló versenyjogi probléma – volt a hazai jogéletben az első olyan „aggály”⁴⁰³, amely kellőképpen nyomatékosította, hogy az alkotmányos konstrukció átgondolása is feltétele a csatlakozásnak. Ezt bizonyítja az is – mint arra a későbbiekben kitérünk –, hogy az Európa-klausulát beiktató alkotmánymódosítás többször hivatkozik az itt elemzett alkotmánybíróági határozatra, mint az alkotmánymódosítás okára.

2.2.2. A szuverenitás kérdése, mint előfeltétel

Az Alkotmánybíróság döntött. Annak kapcsán, hogy a Közösség jogának jogi kritériumai és elvei milyen módon érvényesülhetnek a magyar jogrendszerben, az Alkotmánybíróság a következőket tette fel: „Az alkotmányossági kérdés eszerint az, hogy egy másik nemzetközi jogi jogalany, egy másik önálló közhatalmi rendszer és autonóm jogrend saját belső jogának azok a normái, amelyek közjogi jogviszonyok szabályozására szolgálnak, érvényesíthetők-e

⁴⁰² Lásd: ABH 1998, 223.

⁴⁰³ Kecskés László – egy 2003-ban írt tanulmányában – is úgy vélte, hogy Magyarországon a közjogászok viszonylag megkésetten kezdtek el foglalkozni az európai integrációval összefüggő jogi, így alkotmányjogi kérdésekkel. Ehhez nem kis indítást adott az Alkotmánybíróság 30/1998. (VI. 25.) AB határozata; Kecskés (2003)

közvetlenül a magyar versenyhatóság által anélkül is, hogy ezek a külföldi közjogi normák a magyar jog részévé válnának.”⁴⁰⁴ E kérésre adott alkotmánybírósági válasz több pilléren nyugszik, de a vezérfonal, hogy az Országgyűlés még nemzetközi szerződés elfogadásával és kihirdetésével sem sértheti meg az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében megfogalmazott szuverenitást: külön alkotmányi felhatalmazás hiányában, azaz alkotmánymódosítás nélkül az Európai Unió jogi normáinak alkalmazását magyar hatóság számára nem lehet alkotmányosan előírni, mivel ezek a szabályok nem vezethetők vissza a népszuverenitásra.⁴⁰⁵

Még mielőtt a határozat mélyebb elemzésébe kezdenénk rövid kitérőt kell tennünk a német Szövetségi Alkotmánybíróság (BVerfG) 1993. október 12-ei ún. Maastricht-ítélete felé. Véleményünk ugyanis az, hogy az érvelés gyökere a két alkotmánybíróság döntésében hasonló. A BVerfG e döntésében abból indult ki, az Európai Unió, illetve a közösség a nemzetközi jogi szerződések alapján jött létre, de nem vált állammá, hordozói a tagállamok. Jogalkotása számára a demokratikus legitimitációt a tagállamok parlamentjeiből kell levezetni, az olyan jogi aktusok, amelyek túlterjeszkednek a szerződések alapjául szolgáló integrációs programon, Németországban nem bírnak hatállyal – vélte a Szövetségi Alkotmánybíróság. Az Európai Uniót és a Közösséget, mint egységet, az ún. Staatenverbund⁴⁰⁶ („államkapcsolat”) fogalommal illette, s annak legitimitációját kizárólagosan a tagállamok népeiből vezette le.⁴⁰⁷ Annak ellenére, hogy a német Szövetségi Alkotmánybíróság e döntését igen sok kritika érte, a magyar alkotmánybíróság a szuverenitás kérdésénél, illetve a szerződéseken túlterjeszkedő közösségi aktusok alkotmányellenességé

⁴⁰⁴ ABH 1998, 226.

⁴⁰⁵ Sólyom (2001) 743.

⁴⁰⁶ Mint Vörös Imre rámutatott, a Staatenverbund fogalma csak a joggyakorlat számára volt új, a német jogirodalomban – a szövetségi állam és az államszövetség mellett – régóta ismert: G. Jellinek Allgemeine Staatslehre 1917. – 738; Vörös 2002, 405.

⁴⁰⁷ Lásd a BVerfG döntésének értékelését pl: Everling (1995)

minősítésnél követte a BVerfG gondolatmenetét. Követte annak ellenére, hogy a különbség azért nyilvánvaló: a BVerfG mint uniós tagállam pozíciójából, míg a magyar Alkotmánybíróság a csatlakozásra váró állam pozíciójából kellett, hogy szemlélődjön.

2.2.3. A döntés

A 30/1998. (VI. 25.) AB határozat indokolásának érdemi része annak elemzésével indul, hogy az Európai Megállapodás vizsgált szabályai – a Megállapodás értelmében – miképpen viselkednek a magyar jogrendszerben, pontosabban elérhetik-e a Gazdasági Versenyhivatal gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság az elemzés végén arra jutott, hogy „Az EM 62. Cikk (2) bekezdésében hivatkozott közösségi jogi kritériumok megjelenése a magyarországi jogalkalmazásban nem illeszthető a nemzetközi szerződések érvényesülésének rendjébe. Alapvetően azért, mert a vonatkozó kritériumok utalásként jelennek meg. Az utalás pedig a nemzetközi jog egyik alanyának belső jogszabályaira és belső fórumainak (EK Bizottság, EK Elsőfokú Bíróság, EK Bíróság), joggyakorlatára történik. A hivatkozott közösségi jogi kritériumok tehát a nemzetközi szerződések belső érvényesüléséhez a magyar jog szerint szükséges megerősítés és inkorporáció vagy transzformáció, illetőleg hazai jogszabályban történt kihirdetés nélkül igényelnek alkalmazást a GVH eljárásában. Már itt rámutat[ott] az Alkotmánybíróság arra, hogy az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének második fordulata éppen erre az utaló szabályozásra tekintettel nem teremti meg a kifogásolt rendelkezések alkotmányos alapját.”⁴⁰⁸

Az Alkotmánybíróság a döntésben többször hangsúlyozta, hogy az adott alkotmányossági problémát úgy kellett megítélnie, hogy a Magyar Köztársaság nem tagállama az Európai Uniónak. Ennek ellenére, az Alkotmány 7. § (1)

⁴⁰⁸ ABH 1998, 230. 231.

bekezdés második fordulatának (azaz a nemzetközi jog és a belső jog összhangját kimondó rendelkezésnek), az Európai Unió jogrendjétől való elhatárolása, már ekkor megkezdődik: A döntés – látszólag leszorítva e kérdést az Európai Megállapodás vizsgált szabályára – de utalva az 53/1993. (X. 13.) AB határozatra is, s ezáltal mégis általánossá téve a megállapítást leszögezi: „Az EM 62. Cikk (2) bekezdésének érvényesülési módja továbbá nem sorolható be az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szerinti absztrakt és generális transzformáció kategóriájába sem, mivel a közösségi jog vonatkozó kritériumai tartalmilag nem azonosíthatók semmilyen vonatkozásban a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaival, sem pedig a nemzetközi *ius cogens* normáival [lásd az 53/1993. (X. 13.) AB határozatot, ABH 1993, 323.]”.²³¹ A közösségi jog megítélése szempontjából alapvető megállapításról van szó, ezen nyugszik – a későbbiekben – annak végérvényes tisztázása, hogy a közösségi jog nem azonosítható az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szerinti nemzetközi joggal. Másfelől pedig a közösségi jog e sajátosságából adódóan válik tisztává, hogy miért is kell módosítani (kiegészíteni) az Alkotmányt az Európai Unióhoz való csatlakozás érdekében.

A határozat a továbbiakban rátér a szuverenitás kérdésére. E tekintetben három alkotmányos tétel az Alkotmány 7. § (1) bekezdése (inkább az elhatárolás szempontjából), a 2. § (1) bekezdése szerinti jogállamiság és a 2. § (2) bekezdésbe foglalt népszuverenitás elvének összevetése alapján vonja le az Alkotmánybíróság a következtetéseit. „Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a Közösség belső jogának hivatkozott kritériumai a hazai jogalkalmazás szempontjából külföldi jognak minősülnek, minthogy a Magyar Köztársaság nem tagállama az Európai Uniónak. Az alapulfekvő közjogi-hatósági jogviszonyok, amelyekben a közösségi jogi kritériumok szerinti elbírálás kötelezettsége áll fenn, az állami szuverenitással közvetlen kapcsolatban állnak: a versenykorlátozás tilalmának joga - hasonlóan a büntetőjoghoz vagy a

szabálysértési joghoz - tartalmánál és érvényesítésénél fogva az állami főhatalom kizárólagos joghatósága alá tartozik. E jogterület szabályainak az objektív territorialitás elvén való túlterjeszkedése nem elismert a nemzetközi jogban sem. De nem minősíthetők e rendelkezések a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak sem, így nem esnek az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének első fordulata alá.

A territorialitáshoz kötődő állami főhatalom kizárólagossága pedig azt is jelenti, hogy az állam nemzetközi kapcsolataiban a főhatalmi jogosítványairól rendelkezhet. A szuverenitás korlátozása természetszerű velejárója annak, hogy az állam nemzetközi kapcsolatokban szerepel, nemzetközi kötelezettségeket vállal. Azonban a nemzetközi kapcsolatok alakítására is vonatkozik az, hogy az Országgyűlés - és értelemszerűen az állam más szervei - hatalma nem korlátlan hatalom. Ahogy erre az Alkotmánybíróság korábban már rámutatott, a hatalom gyakorlásának feltételeit az Alkotmány rendelkezései meghatározzák [2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33, 36.]. Ezért - a kormányzati álláspontokban kifejtettekkel ellentétben - kifejezett alkotmányi felhatalmazás nélkül az Országgyűlés alkotmányosan nem jogosult az állami főhatalom kizárólagos joghatósága alá tartozó jogterületen a territorialitás elvén nemzetközi szerződésben túlterjeszkedni. E tekintetben az alkotmányosság szempontjából nincs jelentősége annak, hogy a túlterjeszkedés egy viszonylag szűk, szigorúan körülhatárolt tárgykörre, az ún. versenykorlátozások jogára vonatkozik. Az alkotmányosság követelménye azt jelenti, hogy a jogrendszer egészének és minden részterületének összhangban kell lennie az Alkotmánnyal. (...)

Rámutat az Alkotmánybíróság arra, hogy az általánosan kötelező tartalmú nemzetközi szerződést belső jogforrásban - általános szabályként - ki kell hirdetni, hogy a szerződésbe foglalt jogi norma a magyar jogalanyok felé is érvényesüljön. Az indítványban felhozott alkotmányossági probléma azonban éppen az, hogy az EM 62. Cikk (2) bekezdése pusztán utal a közösségi jogi kritériumokra anélkül, hogy az illető kritériumok nemzetközi szerződésben,

illetőleg a kihirdető hazai jogforrásban megjelenének.”⁴⁰⁹ Látható tehát, hogy az Alkotmánybíróság a szuverenitás kapcsán az „állami főhatalom” kifejezéssel él, és több tényező egyidejű figyelembevételével érvel, így:

-versenykorlátozás tilalma lényegében közjogi szabály, mégpedig olyan típusú, amely az állami főhatalom kizárólagossága körébe tartozik;

- megismétli, illetve erősíti, hogy a közösségi jogot, illetve az alkalmazásával kapcsolatos szabályokat az Alkotmány 7. § (1) bekezdése nem hozta be az alkotmányos rendbe;

- elismeri, hogy a szuverenitást természetesen korlátozzák a nemzetközi kapcsolatok (a nemzetközi jog, illetve nemzetközi szervezetekben való részvétel), de ez – hangsúlyozza a bíróság – csak az alkotmány keretei között történhet, sem az Országgyűlés, sem a nemzetközi kapcsolatokban az Alkotmány szerint részt venni jogosult személy vagy szerv sem terjeszkedhet túl az Alkotmányon (Még kis mértékben, kis ügyekben sem.)⁴¹⁰

Az Alkotmánybíróság ezt követően az Alkotmányos tételek konkrét esetre történő „ráfordítását” alkalmazza. A határozat legfontosabb részének kulcsszavai: demokratikus jogállam, népszuverenitás és demokratikus legitimáció: „Az Alkotmány 2. § (2) bekezdése szerint: a Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja. A képviselői hatalomgyakorlást megtestesítő Országgyűlés által gyakorolt államhatalom azonban nem korlátlan hatalom, a parlament csak az Alkotmány keretei között tevékenykedhet, hatalmának korlátait az Alkotmány rendelkezései meghatározzák [2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33, 36.]. Ez a tétel természetesen az államhatalom gyakorlására hivatott más szervek vonatkozásában is értelemszerűen irányadó.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint: a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. A demokratikus jogállam alkotmányi követelményei meghatározzák az Országgyűlés és a Kormány tevékenységének, általában véve

⁴⁰⁹ ABH 1998, 232-233.

⁴¹⁰ Közbevetőleg jegyezzük meg, hogy ezzel megdőlt a miniszterek valamennyi állítása, amellyel az Európai Megállapodás vonatkozó szabályai alkotmányossága mellett érveltek. A vizsgálat alá vont szabályok egyedi jogviszonyokra is vonatkoznak, nemcsak jogalkotási feladatot jelentenek; érinti a vizsgált rendelkezés a szuverenitás kérdését is: alkotmányos felhatalmazás nélkül cselekedett az állam.

a közhatalom gyakorlásának kereteit és korlátait. A népszuverenitáson alapuló demokratikus jogállam egyik követelménye, összefüggésben az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében deklarált népszuverenitás elvével, hogy közhatalom kizárólag demokratikus legitimitáció alapján gyakorolható. A közhatalom-gyakorlás körébe tartozik - egyebek mellett - a jogalkotás és jogérvényesítés intézményi, eljárási és tartalmi jellemzőinek a meghatározása is. A közhatalom gyakorlásának demokratikus legitimitációja egyaránt alkotmányi követelmény a belső és külső, vagyis a nemzetközi kapcsolatok meghatározására irányuló, illetőleg nemzetközi kötelezettségvállalást eredményező közhatalmi aktusokat illetően.

Az Alkotmány szerint a népszuverenitáson és a demokratikus jogállamiságon alapuló demokratikus legitimitáció szempontja a Magyar Köztársaságban alkalmazandó jogi normákat illetően azt a követelményt állítja fel, hogy azok megalkotása a közhatalom végső forrására visszavezethető legyen. Az Alkotmány 2. § (1)-(2) bekezdései alapján tehát általánosan irányadó követelmény, hogy a hazai jogalkalmazásban a hazai jogalanyokkal szemben érvényesíthető minden közjogi jogi norma a népszuverenitásra visszavezethető, demokratikus legitimitáción alapuljon.”⁴¹¹

2.2.4. „Dogmatikus szigorúság”

Az alkotmányos alapokat illetően tehát kiemelésre kerül – az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésnek egymásra vonatkoztatásával – hogy a demokratikus legitimitáció követelményének érvényesülni kell, azaz az alkalmazandó jogi normáknak végső soron visszavezethetőeknek kell lenni a szuverén népre⁴¹².

⁴¹¹ ABH 1998, 233.

⁴¹² Az alkotmánybírói gyakorlatban a demokratikus legitimitáció követelményét elsőként a 38/1993. (VI. 11.) AB határozat érintette (ABH 1993, 262-263.). Ugyanakkor azt a tételt, hogy „a közhatalom gyakorlásának alkotmányos feltétele, hogy arra demokratikus legitimitáció alapján kerüljön sor” csak a 16/1998. (I. 8.) AB határozat mondta ki a maga határozottságával (ABH 1998, 146.). E döntést követő fél év múlva született az itt elemzett határozat, s láthatjuk, hogy itt az Alkotmánybíróság a demokratikus legitimitáció követelményét már egy másik közhatalmi rendszer közjogi normáinak az átvételére is alkalmazza.

Álláspontunk szerint ez az érvelés túlmutat önmagán, azt a koncepciót tükrözi, amely az Unió legitimitását a tagállamok népeiből vezeti le. Úgy véljük, hogy alappal merülhet fel: a magyar Alkotmánybíróság az érvelés fentebb idézett pontján nemcsak a konkrét ügyre vonatkozóan fogalmazott meg egy véleményt, hanem közvetetten – a demokratikus legitimitáció hangsúlyozásával – állást foglalt abban az elvi jellegű vitában is, amely arra keres megnyugtató választ, hogy honnan ered az Európai Unió hatalomgyakorlása. Mindenesre az Alkotmánybíróság ezen markáns álláspontja – épp a BVerfG jelzett ítéletének áthallása miatt – az alkotmányvédelem terén kijelölt egy lehetséges utat, amely adott esetben járható az Európai Unióhoz való csatlakozást követően is. Visszatérve az Alkotmánybíróság ítéletére, illetve meghozatalakori körülményekre. Az a tény, hogy Magyarország még nem volt az Európai Unió tagja, azért nagymértékben befolyásolta e döntés kimenetelét. A testület többször hangsúlyozta, hogy a Közösség egy önálló és a Magyar Köztársaságtól elkülönülő közhatalmi rendszer, amely autonóm jogrenddel és nemzetközi jogi jogalanyisággal rendelkezik. A vonatkozó szabályok átvétele ezért egyben egy másik közhatalmi rendszer normáinak az átvételét jelenti, ami az alkotmányossági megítélést nagyban befolyásolja. Véggkövetkeztetésként az Alkotmánybíróság megállapította: „Azok a közjogi normák, amelyek egy másik közhatalmi rendszer - ebben az esetben a Közösség - saját belső jogát alkotják, és amelyek megalkotására a Magyar Köztársaságnak semmilyen befolyása nincs, mert Magyarország nem tagállama az Európai Uniónak, az Alkotmány 2. § (1)-(2) bekezdése alapján - a szuverenitás sérelme nélkül - nem jelenhetnek meg alkalmazási kötelezettséggel a magyar jogalkalmazó szervek gyakorlatában. Ehhez ugyanis külön alkotmányi felhatalmazás volna szükséges. Az Alkotmánybíróság a kormányzati álláspontokkal szemben a jelen indítvány elbírálása során éppen ezt a körülményt emeli ki és hangsúlyozza. Teljesen más egy nemzetközi szerződésben történt konkrét és pontos állami kötelezettségvállalás, és megint más egy másik közhatalmi rendszernek történő

alávetése bizonyos jogterületnek, még ha az szűk körű és szigorúan körülhatárolt tárgykörre vonatkozik is. (...)

Az Alkotmány 2. § (2) bekezdése értelmében a népszuverenitás letéteményese az Országgyűlés: a hatalom gyakorlásának általánosan érvényesülő formája a parlament általi hatalomgyakorlás. Az Alkotmánybíróság - különösen a külügyminiszteri véleményben kifejtettekkel kapcsolatban - hangsúlyozza, hogy az Országgyűlés nemzetközi szerződések elfogadásával, illetőleg kihirdetésével sem sértheti meg az Alkotmány 2. § (1)-(2) bekezdését. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *a)* pontja szerint az Országgyűlés kompetenciájába tartozik az Alkotmány megalkotása, valamint módosítása. Az Országgyűlés erre vonatkozóan is csak alkotmányosan, az alkotmánymódosításra irányadó eljárási és határozathozatali követelmények betartásával, alkotmánymódosításra irányuló közvetlen és kifejezett alkotmányozó hatalmi rendelkezés alapján járhat el, ahogy ezt az Alkotmánybíróság az 1260/B/1997. AB határozatában kifejtette (ABK 1998. február, 82.).

Egy nemzetközi szerződés megkötésével, illetőleg kihirdetésével az Országgyűlés nem tehet burkolt alkotmánymódosítást. Az Alkotmány rendelkezései abban a vonatkozásban is korlátozzák a közhatalom gyakorlásában eljáró szerveket, hogy nem adható felhatalmazás „kormányközi nemzetközi megállapodás” vagy „államközi szerződés” megkötésére, illetőleg nem érvényesülhet a magyar jogban olyan nemzetközi kötelezettségvállalás, amelynek tartalma következtében az Alkotmány sérelme bekövetkezne.”⁴¹³

Láthatjuk tehát, hogy az Alkotmánybíróság nem hagyott kétséget az alkotmánymódosítás szükségessége felől. Ezt azzal is aláhúzta, hogy – nemcsak a jelen ügyre vonatkozóan – hangsúlyozta: azok a jogszabályi rendelkezések, amelyek a jövőben születő közösségi jogi kritériumoknak a közvetlen hazai érvényesülését eredményezik, alkotmányellenesek, mert ezeknek a kritériumoknak forrása nem a magyar Alkotmány szerinti legitim közhatalom,

illetőleg annak valamely intézménye.⁴¹⁴ Ezáltal végső soron nemcsak hogy „üzent” az alkotmánymódosítás szükségességét illetően, hanem mintegy „sürgette” is azt.

A német Szövetségi Alkotmánybíróság Maastricht-i ítéletével szemben megfogalmazott egyik kritikai észrevétel szerint: „Meggondolások csupán azzal a dogmatikus szigorúsággal és felfokozottsággal szemben merülhetnek fel, amelyekkel ezt a koncepciót – a német alkotmányjogra és egy szuverén, autonóm és önelégült nemzeti állam meghaladott eszményképére fixáltan – közelebbről kifejti.”⁴¹⁵ Kérdésként merül fel, hogy vajon ezt a kritikát nem fogalmazhatjuk-e meg a magyar Alkotmánybíróság 30/1998. (VI. 25.) AB határozatával szemben. De azt is feltehetjük kérdésként, hogy nem terjeszkedett-e túl a magyar Alkotmánybíróság hatásköri korlátain akkor, amikor lényegében az alkotmánymódosításra hívja fel a figyelmet? A kritikák ellenére azt mondhatjuk, hogy az Alkotmánybíróság elemzett határozata nagy horderejű és jövőre mutató döntés. A népszuverenitás és a demokratikus legitimitás elveinek továbbvitele, illetve annak nyomatékosítása, hogy az Európai unióhoz való csatlakozás szükségképpen szuverenitás-transzferrel jár, amely alkotmányossági szempontból is értékelést igényel – mind olyan kérdések, amelyek a magyar közjogi gondolkodásban, jogirodalomban illetve a kapcsolódó jogalkotásban – a határozat meghozatala idején – még nem játszottak központi szerepet.⁴¹⁶

2.2.5. A jogkövetkezmények az Alkotmány 7. § (1) bekezdése tükrében

⁴¹³ ABH 1998, 234.

⁴¹⁴ ABH 1998, 235.

⁴¹⁵ Everling (1995)

⁴¹⁶ Megjegyezhetjük, hogy ez a határozat az első Alkotmánybíróság utolsó döntéseinek egyike. S mint ilyen szükségképpen magában hordoz egyfajta „üzenetet” is a jövőt illetően, azaz, hogy a megváltozott összetételű testületnek a későbbiekben milyen kérdésekre kell majd fokozottan koncentrálni. Álláspontunk szerint – habár e döntést követően majdnem tíz év telt már el – az Alkotmánybíróság nem tudott markáns álláspontot képviselni sem úgy, hogy megerősítette volna e döntés elvi megállapításait az Európai Unió csatlakozást követően felmerült problémákra, sem úgy hogy elvetette volna azokat arra hivatkozással, hogy már az Unió tagjai vagyunk, s más a jogi helyzet. E „bizonytalanság” a 30/1998. (VI. 25.) AB határozat értékét tovább növeli.

A jogkövetkezményekről röviden. Nemzetközi szerződés alkotmányellenességének utólagos vizsgálata során, ha annak valamely rendelkezésével kapcsolatban aggály merül fel, nem követhető az egyébként minden jogszabályra irányadó eljárás. A „külön eljárás” sajátosságait, a már említett 4/1997. (I. 22.) AB határozat rögzítette. E szerint, ha az Alkotmánybíróság valamely nemzetközi szerződésbeli rendelkezést alkotmányellenesnek talál, akkor az alkotmányellenességet nem magára a nemzetközi szerződésre nézve, hanem a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály tekintetében állapítja meg. Az eljárási kérdéseket rendező fenti határozat azt is rögzítette, hogy az alkotmányellenességet megállapító határozat a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségvállalására nincs hatással, de a jogalkotónak meg kell teremtenie a nemzetközi jogi kötelezettség és a belső jog összhangját. Akár az alkotmány módosításával is. Ennek megtörténteig az Alkotmánybíróság a megsemmisítés időpontja tekintetében a határozathozatalt felfüggeszti. Ez tehát a „külön eljárás”. Minderre azért van szükség, mert az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése – a vizsgált normára tekintet nélkül – úgy rendelkezik, hogy ha az Alkotmánybíróság megállapítja az alkotmányellenességet, akkor a normát megsemmisíti. Nemzetközi szerződés esetén ez az „automatikus jogkövetkezmény” nem alkalmazható, hiszen a megoldás egyrészt a „szerződő partner” bevonása lehet a módosítás érdekében, másrészt az Alkotmány módosítása (amikor is a nemzetközi kötelezettségvállalás marad „talpon”). Tehát a megsemmisítés – vagyis az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése szerinti alkalmazása – nem igazán megoldás. Ezért az Alkotmánybíróság a megsemmisítésre irányuló eljárást függeszti fel, ezzel gyakorlatilag időt nyer (mind az Alkotmánybíróság, mind a nemzetközi szerződést megkötő állami szerv). Az alkotmánybírósági eljárásokat szemlélve a felfüggesztés azt vetíti előre, hogy nem is biztos, hogy a megsemmisítésre egyáltalán szükség lesz⁴¹⁷.

Ezt a megoldást alkalmazta az Alkotmánybíróság a 30/1998. (VI. 25. AB határozatában. Bár nem magára az Európai Megállapodásra, hanem egyes rendelkezései végrehajtási szabályait kihirdető Korm. rendeletre⁴¹⁸. Úgy ítélte meg, hogy önmagában az Európai Megállapodásból nem következik az alkotmányellenesség – önmagában nem telepíti a magyar jogalkalmazó hatóságokra a közösségi jogi kritériumok szerinti elbírálás kötelezettségét –, de a végrehajtási rendelkezés alapján alkotmányossági szempontból aggályos helyzet jött létre, mivel a hazai

⁴¹⁷ Sólyom (2001) 379,

⁴¹⁸ „A magyar-EK Társulási Tanácsnak a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló Európai Megállapodás 62. Cikke (1) bekezdésének (i), (ii) pontja és (2) bekezdése, valamint az e Megállapodás 2. számú, az ESZAK-termékekről szóló Jegyzőkönyve 8. Cikke (1) bekezdésének (i), (ii) pontja és (2) bekezdése végrehajtási szabályainak elfogadása tárgyában hozott 2/96. határozata kihirdetéséről” szóló 230/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet melléklete 1. Cikkének első és második bekezdése, továbbá 6. Cikke

jogalkalmazó hatóságot (a Gazdasági Versenyhivatalt) nevesíti, mint olyat, amelynek a közösségi jogi kritériumok alapján kell mérlegelni a Közösség jogának ebbe a körbe tartozó normái közvetlen alkalmazásával. Tehát az a helyzet állt elő, hogy bár az Európai Megállapodás vizsgált rendelkezése értelmezhető lett volna az Alkotmánnyal összhangban is, de a végrehajtási jogszabály (quasi az élő jog alapjaként) egyértelművé tette az alkotmánnyal összhangban nem álló értelmezést. Mindezt az Alkotmány 7. § (1) bekezdésére vetítve az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: „önmagában az a körülmény, hogy egy nemzetközi megállapodás megfelelő transzformáció (inkorporáció) hiányában nem válik a belső jog részévé, nem feltétlenül jelenti minden esetben azt, hogy az illető megállapodás rendelkezéseit ne kellene a magyar jog alkalmazásában figyelembe venni. Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése megköveteli a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját, ennek keretében pedig a nemzetközi szerződést kihirdető belső jogszabály olyan értelmezését, amely a szerződésnek a nemzetközi jogban elfogadott, élő értelmének megfelel. Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése tehát a nemzetközi kötelezettségvállalások összhangját az egész belső joggal, így az Alkotmánnyal is biztosítani rendeli. Ugyanakkor az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szerint a magyar jogrendszer elfogadja a nemzetközi jog általános szabályait és hasonló alkotmányi parancs vonatkozik a nemzetközi jus cogens normáinak érvényesítésére is. A nemzetközi jus cogens szabályok körén kívül eső nemzetközi szerződéses kötelezettségvállalások azonban az Alkotmánnyal ellentétes tartalmukban nem érvényesülhetnek. A favor conventionis elv érvényesülése addig terjedhet, amíg a magyar jog nemzetközi szerződéssel konform értelmezése eredményeként az Alkotmány nem sérül. Ha a nemzetközi kötelezettségvállalás megfelelő értelmezése az Alkotmány 2. §-ának sérelmét idézi elő, az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében megkívánt összhang nem jön létre.”⁴¹⁹

Az Alkotmánybíróság tehát megállapította a végrehajtási szabályok alkotmányellenességét, s – követve a 4/1997. (I. 22.) AB határozat által előírtakat – a megsemmisítés tárgyában a határozathozatalt másfél évre⁴²⁰ felfüggesztette. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor nem állt meg ennél a pontnál. Nem állt meg annak kimondásával, hogy (az egyébként nem hazai jogot kihirdető) végrehajtási rendelet – azaz az alkalmazhatóság egy dimenziója, az „élő jog” alapja – alkotmányellenes, hanem magára az Európai Megállapodásra nézve is jogkövetkezményt vont le a testület. Nyilvánvaló szándékkal, hogy a végrehajtási szabályoktól függetlenül se lehessen alkotmány sértően értelmezni. Az Európai Megállapodást érintő jogkövetkezmény, az

⁴¹⁹ ABH 1998, 237.

⁴²⁰ A határozat 1998. június 25-én került kihirdetésre, a határozathozatalt 1999. december 31-ig függesztette fel.

alkalmazásánál irányadó alkotmányos követelmény meghatározása. A rendelkező rész szerint így az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről rendelkező 1994. évi I. törvény (a továbbiakban: EM) 2. §-ában foglalt 62. Cikk (1)-(2) bekezdésének végrehajtásában alkotmányos követelmény, hogy a magyar jogalkalmazó hatóságok közvetlenül nem alkalmazhatják a 62. Cikk (2) bekezdésében hivatkozott alkalmazási kritériumokat.”⁴²¹ Az alkotmányos követelmény meghatározása ebben az esetben épp ellentétes azzal, amit a törvényhozó (vagyis a nemzetközi szerződést megkötő állam) a Megállapodással el akart érni. Értékelés szerint: „új normát alkotott az Alkotmánybíróság, amikor az Európai Megállapodás egy rendelkezése végrehajtása tekintetében megállapította azt az alkotmányos követelményt, hogy a magyar jogalkalmazó hatóságok az abban hivatkozott alkalmazási kritériumokat nem használhatják.”⁴²²

2.2.6. Néhány visszhang

A 30/1998. (VI. 25.) AB határozat – így vagy úgy – de mérföldkőnek tekinthető az Európai Unióhoz való csatlakozás alkotmányossági összetevői átgondolásának folyamatában. A határozat bemutatott egy markáns álláspontot, olyan jogképet, amelyben a nemzeti alkotmány felette áll a nemzetközi jognak és az integrációs jognak. Az előzőekben a német Alkotmánybíróság Maastricht-i döntése kapcsán érintőlegesen már szóltunk a szuverenitás kérdéséről. E határozatot ért kritikák is valami hasonlót fogalmaznak meg: „Az Alkotmánybíróság 30/1998. (VI. 25.) AB határozata meglehetősen merev szuverenitás felfogásra épül. Ez tulajdonképpen érthető, hiszen a szuverenitási gondolat árnyalásával, funkcionálissá tételével esetenkénti elviekben is megalapozott relativizálásával és korlátozásával a magyar közjogi gondolkodás eddig nem igen foglalkozott. A szuverenitás kategóriájával kapcsolatban a magyar jogi gondolat nem járta még be azokat az utakat sem, amiket az állami immunitással kapcsolatban ha dőcögve is, de megtett néhány lépést. A merev szuverenitási kiindulópont következményeként az Alkotmánybíróság a 30/1998. (VI. 25.) AB határozata a közösségi jogot magyar szempontból egyértelműen külföldi jognak tekinti, és nem veszi figyelembe azt, hogy már az Európai Megállapodás alapján is kialakultak bizonyos jogi kapcsolatok az EU és a Magyar Köztársaság között. ... A 30/1998. (VI. 25.) AB

⁴²¹ ABH 220.

⁴²² Sólyom (2001) 369.

határozat tehát meglehetősen merev mederbe terelte a magyar jogi gondolkodást az EU magyar jogi problémák és a csatlakozás közjogi vonatkozású megítélésével kapcsolatosan.”⁴²³

A szerző a továbbiakban arra a következtetésre jut, hogy az Alkotmánybíróság „egy alkotmányossági szempontból túl érzékeny indítványban megfogalmazott panaszokat dogmává emelt” s ezáltal tovább erősítette a magyar közjogi gondolkodás merev szuverenitásképét. E határozat vezetett arra – véli a szerző – hogy az Európai Unióhoz való csatlakozásunkhoz az Alkotmányt módosítani kelljen. Mások még sarkosabban fogalmazzák: „A hatáskör hiányán túlmenően szakmailag sok szempontból hibásan – európai jogi ismeretek hiányában – meghozott határozat tagadta (ABH 1998, 226-227.) az EM 62. cikkének közvetlen hatályát és közvetlen alkalmazhatóságát (jóllehet e közben félreértette a másodikként említett fogalomnak a nemzetközi jog tudományában elismert tartalmát). Ebből a határozat önellentmondóan arra a következtetésre jutott, hogy a tagállamok és Magyarország közötti kereskedelemben ezért a magyar jogot: a magyar versenytörvényt a közösségi jog kritériumainak alapul vételével kell alkalmazni. (...) A demokratikus jogállam követelményét kimondó [2. § (1) bekezdés] nem azt tartalmazza, hogy ha a külföldi „közjog” alkalmazásának kritériumait belső jogszabályban kihirdetik (ABH 1998, 233.), akkor a külföldi „közjogi” szabály alkalmazása alkotmányos: ilyen felmentési lehetőséget, ilyen kivételt ez a rendelkezés nem konstituál. A 2. § (1) bekezdése kivételt nem tartalmazó kategorikus követelmény, amellyel az Alkotmánybíróságnak a belföldi kihirdetésre történő hivatkozása a „külföldi” közjog alkalmazásának alkotmányossá minősítése érdekében egyszerűen nem hozható összefüggésbe”.⁴²⁴

Más szerzők azonban inkább leíró módon közelítenek a határozatban foglaltakhoz,⁴²⁵ azzal, hogy elképzelhetőnek tartják a 30/1998. (VI. 25.) AB határozat szuverenitás-felfogásának egyfajta továbbélését az Unióhoz való csatlakozást követő egyes alkotmányossági problémák kapcsán (különösen alapjogok védelme esetén, a nemzeti alkotmány által biztosított védelmi szint figyelembe vételével).

A 30/1998. (VI. 25.) AB határozat nyomán született a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló Európai Megállapodás 62. Cikke (3) bekezdésén alapuló, a Társulási Tanács 2/96. számú verseny végrehajtási szabályokról szóló határozata

⁴²³ Kecskés (2003/1) 28-29.

⁴²⁴ Vörös (2002) 402-403.

helyébe lépő 1/02. számú társulási tanácsi határozat kihirdetéséről szóló 2002. évi X. törvény, amely a – fentebb bemutatott – alkotmányellenesnek ítélt végrehajtási szabály helyébe új rendelkezéseket léptetett. Ezzel a „történet”, legalábbis ami a 30/1998. (XI. 25.) AB határozatot illeti, véget ért.

III. Az Alkotmány megváltoztatása az Európai Unióhoz való csatlakozás érdekében

1. Előkészület

1.1. Nézetekről vázlatosan

A fentieket is figyelembe véve azt mondhatjuk, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás alkotmányi feltételeit tekintve legalább három vélemény körvonalazódott.

Egyrészt – mint a 30/1998. (XI. 25.) AB határozat kapcsán kifejtett miniszteri álláspontok mutatják – kezdetben nem merült fel, hogy az Alkotmány módosítására szükség lesz. E vélemény szerint az Alkotmánynak a nemzetközi szerződésekre vonatkozó rendelkezései alapján a szuverenitás-korlátozással járó szerződések megkötésére az Országgyűlésnek alkotmányos felhatalmazása van. Könnyen levonható tehát az a következtetés, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás nem feltétlen kíván alkotmány-módosítást. Mint ahogy később e nézet összefoglalójából kitűnik: „Nem volt alkotmánymódosítási kényszer Magyarországon. Ilyet az Európai Unió sem állít. Az Európai Unió tagállamainak jelentős része a nemzeti alkotmány módosítása nélkül,

⁴²⁵ Lásd Pl. Balogh – Holló – Kukorelli – Sári (2003) 160.

szerves módon alakította és fejlesztette jogi kapcsolatait az Európai Unióval.”⁴²⁶

A másik álláspontot maga a 30/1998. (XI. 25.) AB határozat képviselte. A döntés szerint az Alkotmány nem ad felhatalmazást a felségjogok átruházásával kapcsolatos szerződések megkötésére sem az Országgyűlésnek, sem más szervnek. A jogalkotási szuverenitást érintő kérdéseket az Alkotmányba kell rendezni. Ez az álláspont azt emelte ki, hogy az Alkotmány – akkori – szabályai az Alkotmány, a nemzetközi jog és a belső jog hierarchiájára építenek, amely rendszerbe a közösségi jog nem helyezhető el, azaz az Alkotmány módosítására e tekintetben mindenképpen szükség van. Kritikai vélemények szerint ez az álláspont a merev szuverenitás-felfogás képviselőjében született, ugyanakkor e határozat által „telepített dogma érthetően arra ösztönözte az alkotmányjoggal hivatalból foglalkozókat, hogy felvázoljanak egy olyan tematikai kört, amelyre az alkotmánymódosításnak célszerű volna kiterjedni.”⁴²⁷

Végül kirajzolódott egy harmadik vélemény is. E szerint is szükséges az Alkotmány módosítása az Unió csatlakozás érdekében, de nem a 30/1998. (XI. 25.) AB határozat logikája mentén: Az EU-csatlakozás kérdése nem kezelhető önmagában véve a nemzetközi jog-belső jog viszonya kérdéskörben, mert a közösségi jog nem tekinthető egyszerűen nemzetközi jogi természetű joganyagnak. De az EU-csatlakozás kérdése sem kezelhető önmagában véve a felségjog-hatáskörgyakorlás átruházása kérdéskörében, mivel a hatáskörök gyakorlásának átruházása olyan jogrend normáinak beáramlása előtt nyitja meg az utat, amely a nemzeti alkotmányok mércéjén nem mérhető, így felette áll a tagállami alkotmányoknak.⁴²⁸ E nézet szerint a 30/1998. (XI. 25.) AB határozat által tételezett hierarchia

⁴²⁶ Kecskés (2003/2) 25.

⁴²⁷ U.o.

megfordul, legfelül a közösségi jog áll, alatta (az alapjogok kivételével) a nemzeti tagállami alkotmány, legalul az egyéb belső nemzeti jogszabály.⁴²⁹ Látható tehát, hogy a nemzeti alkotmány által meghatározott alapjogvédelmi szint e felfogás szerint is kivételt jelent, azaz a közösségi jog ezt nem ronthatja le, egyébiránt a közösségi jog az Alkotmány felett áll. Közös viszont a második felfogással, hogy – bár egész más elméleti talajon – egy sajátos európai klauzula megalkotása elengedhetetlen, tehát alkotmánymódosításra van szükség⁴³⁰

A fentebb ismertetett különböző álláspontoknak azonban közös nevezője is van. Mégpedig az, hogy külön kérdés a nemzetközi szervezetekben való részvétel, nemzetközi szerződések kötése, és külön kérdés a felségjogok átruházása. A közösségi jog elsőbbségének kérdése – legalábbis alkotmányi szinten – szükségképpen veti fel a felségjogok átruházásának problémáját. Egy nemzetközi szerződés megkötése nem feltétlenül jár a felségjog-hatáskörök átruházásával, a szuverenitás korlátozásával, viszont a formálódó közösségi jog igen.

Az alkotmánybírószági döntésre – illetve a csatlakozás közelgő dátumára – tekintettel a jogtudományba is elindul (a jelölt szerzőkön kívül is) a csatlakozás kérdésének alkotmányjogi feldolgozása.⁴³¹ Különböző nézetek láttak napvilágot, abban a tekintetben is, hogy milyen legyen az alkotmánymódosítás terjedelme, azaz hány rendelkezést kell módosítani, s milyen tartalommal. A szorosán vett Európa-klauzulán kívül az Alkotmány számos rendelkezésének a megváltoztatása is szóba került az Alkotmánybírószág hatásköreitől, a bíróságok közösségi jog alkalmazási kötelezettségén át, az Országgyűlés és a Kormány kapcsolatának az Európai

⁴²⁸ Vörös (2002) 406.

⁴²⁹ U.o.

⁴³⁰ Vörös Imre rámutatott, hogy nem véletlen, hogy a Grundgesetz-be 1992-ben a Maastricht-i uniós szerződés elfogadása kapcsán iktattak be egy ún. „Europaartikelt”-t. Nyilvánvalóvá vált ugyanis, hogy a felségjogok átruházásáról rendelkező 24. cikk önmagában véve egy ilyen mélységű és ilyen sajátosságokkal bíró gazdasági és politikai integráció alkotmányjogi igazolására nem kielégítő. A 23. cikk államcélként jelöli meg az Európai Unió fejlesztésében való részvételt, amely így minden állami szervnek kötelezettsége lett: olyan kötelezettség, amely az Alkotmánybírószág által számon kérhető. Vörös (2002) 406.

Uniók ügyek szempontjából való újragondolásáig. Ezek mind-mind olyan tárgykörök, amelyek alappal igényelnek újraszabályozást.⁴³² Elméleti kérdésként – álláspontunk szerint – mégis csak az áll a központban, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás kapcsán szükségessé vált alkotmánymódosítás egyben alkotmányi „identitásváltással” is jár-e, vagy pusztán a szükséges (s ezáltal minimális) módosítás az Európai Unióhoz való alkotmányi viszony kérdését ideiglenesen rendezheti, s majd később vagy egy bővebb módosítás, vagy éppen az Alkotmánybíróság időközben kialakuló gyakorlata megoldja a felszínre került problémákat. Látni kell azonban, hogy az európai integráció egészében sem volt (illetve talán még jelenleg sem) egyértelmű, hogy mikor, s milyen alkotmánymódosítás válik szükséges az egyes tagállamokban az integrációs állomások elfogadásához⁴³³ (illetve, hogy egyáltalán szükséges-e alkotmánymódosítás). Egyes szerzők három korszakot különböztetnek meg: az első korszakban a hat alapító tagállam esetén a szerződések alkotmányjogi változásokat nem tettek szükségessé. A második korszakot a Maastrichti Szerződés hatályba lépése előtt csatlakozott országok gyakorlata adja, amely korántsem egységes a módosítás szükségességét illetően, végül a harmadik korszakot részben a német alkotmányjogi gondolkodás uralja, részint pedig az Európai Unióba 1995-ben belépett tagállamok tapasztalatai alakítják.⁴³⁴ Ez a több évtizeden átívelő trend kétségkívül az alkotmánymódosítások megsaporodását eredményezte, amely nem annyira az alkotmányos érzékenység növekedése, sokkal inkább az integráció egyre kiterjedtebb volta miatt vált szükségessé. A közép-kelet-európai országok – így hazánk csatlakozása – e folyamatban minden bizonnyal megnyitott egy újabb – immár negyedik – korszakot, amely egy-két országban visszacsatolódik az 1970-es 80-as évek német dogmatikájához.⁴³⁵ Mindenesetre úgy véljük, hogy keretek és fogódzó nélkül, pusztán a nemzeti alkotmányos hagyományokra támaszkodva kellett az újonnan csatlakozó államok közül kinek-kinek eldöntenie, hogy módosítja-e alkotmányát a csatlakozás végett és milyen

⁴³¹ Vörös és Kecskés elemzett tanulmányain kívül lásd pl.: Somogyvári (2001); Kukorelli István-Papp Imre: (2002); Chronowski Nóra-Petrétei József: (2002)

⁴³² Napvilágot látott olyan álláspont is, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozáshoz szükségessé vált alkotmánymódosítás apropóján új Alkotmányt is létre lehetne hozni (ha mást nem az 1949. évi XX. jelölést megváltoztatni).

⁴³³ Érdekeséggé jellemezzük meg, hogy a Grundgesetz közép-kommentár az Európa-fogalom kapcsán akként érvel, hogy az a földrajzi Európára vonatkozik, így Oroszország vagy Törökország esetleges csatlakozása az Európai Unióhoz (mivel területük részben kívül esik a földrajzi Európán), a tagállami alkotmány szempontjából is kérdéses lehet, de ha ez nem is, a Grundgesetz 23. cikk 1. bekezdése ennek kapcsán mindenképpen értelmezésre szorul. [Lásd: Grundgesetz Kommentar herausgegeben von Horst Dreier, Band II (Artikel 20-82), Mohr Siebeck 1998.] Álláspontunk szerint ez is felhozható bizonyítékként arra, hogy számtalan összetevője, oka lehet, hogy tagállami alkotmánymódosítás felmerüljön – az integráció jelenlegi folyamatában is.

⁴³⁴ Kecskés (2003/2) 25.

⁴³⁵ Ugyanakkor az Európai Alkotmány elfogadásának látványos későbbi bukása fölveti azt a gondolatot, hogy talán a régebbi tagállamok sem állnak messze egy konzervatívabb szuverenitás-felfogástól, csak ez nincs jelen a nyilvánosság szférájában.

tartalommal. Magyarországon – mint már arról több ízben szóltunk – részben az Alkotmánybíróság, részben pedig a jogtudomány világa kísérelte meg felvázolni a szükségesé váló intézkedéseket. Egzakt alkotmánymódosítási programot többen is fölvezdáltak⁴³⁶. Egy ezek közül:

„- Rögzíteni kell, hogy az európai gazdasági és politikai integrációban való részvétel alkotmányos államcél, amelyet már magában a Preambulumban általános megfogalmazásban, majd pedig az európai klauzulában a feltételek megfogalmazásával konkrétan is le kell szögezni. Ilyen feltételek lehetnek pl. – rímelve az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére – az, hogy az Unió a demokratikus jogállamiságon, a szociális elkötelezettségen és a tagállamok alapvető alkotmányos értékeinek és hagyományainak tiszteletben tartásán alapuljon.

- Rögzíteni kell azt, hogy az alapjogok védelme tekintetében a közösségi (uniós) jog mindaddig nem bír elsőbbséggel, amíg nem fogadnak el olyan európai alkotmányt, amely az Európai Emberi Jogi Egyezmény által megfogalmazott védelmi szintet, mint egyfajta minimum standardot teljesíti.

- Rögzíteni kell azt, hogy a Magyar Köztársaság által gyakorolt *egyes* hatásköröket az uniós integráció állandó továbbfejlődése során át lehet ruházni (az „egyes szónak természetesen alapvető jelentősége van, amelyet a mindenkori magyar alkotmánybíróságok fognak tartalommal kitölteni, hiszen ezt a rendelkezést nem lehet másként, csak ezzel a bianco tartalommal megfogalmazni...”⁴³⁷

Látható tehát, hogy a jogi gondolkodás igen hamar „túllépett” az Alkotmány 7. § (1) bekezdésben található rendelkezés önmagában történő értékelésétől, s – ebben a vonatkozásban majdnem egyhangúan – abba az irányba indult el, hogy a Magyar Köztársaság Alkotmánya az Európai Unióhoz való csatlakozás érdekében módosításra szorul. Ezt a módosítás iránti igényt nem csupán a közösségi jog Alkotmány 7. § (1) bekezdésébe nem illeszkedő jellege generálta, hanem ennél többről volt szó. Ez a többlet egyeseknek épp a „szuverenitás-féltést” jelentette, míg másoknak ezzel ellentétesen az Európai unióban való minél hatékonyabb és rugalmasabb részével elérését.

1.2. Jogalkotási kísérletek

⁴³⁶ Lásd pl. Vörös Imre, Somogyvári István, vagy Kukorelli-Papp említett tanulmányait

⁴³⁷ Vörös (2002) 406-407.

Az 1989. október 23-án kihirdetett Alkotmány preambuluma „hazánk új Alkotmányának elfogadásáig” szófordulattal élt. A rendszerváltást követő kormányok – így vagy úgy, de rendre fölvetették – az „ideiglenes jelleg” megszüntetését, új Alkotmány létrehozását. Úgy tűnik, hogy a „kényszer nélküli” alkotmányozás nem járt sok sikerrel, viszont elképzelések szép számmal születtek a leendő új Alkotmány szövegét illetően. Az Európai Unióhoz való csatlakozás kitűnő alkalom lett volna egy új Alkotmány elfogadására. Nem így történt. A csatlakozást már érintő alkotmánymódosítás egyik első dokumentuma „A Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről” szóló 119/1996. (XII.21.) Ogy. határozat, amely a szuverenitásra vonatkozó szabályozási körben azt az igényt fogalmazza meg, hogy „Az alkotmány tegye lehetővé, hogy a magyar állam felségjogainak egy része nemzetközi szerződéssel átruházható legyen nemzetközi szervezetre. Az ilyen szerződés megkötéséhez az Országgyűlés minősített többséggel meghozott döntése szükséges. Az alkotmány rögzítse, melyek azok a felségjogok, amelyek egyáltalán nem ruházhatók át, és melyek azok, amelyek átruházását népszavazással kell megerősíteni”. A nemzetközi jog és a belső jog viszonyát érintően pedig ez az Ogy. határozat a következőket rögzíti: „Az alkotmány mondja ki, hogy a Magyar Köztársaság elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, és biztosítja a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. Arról is rendelkezni kell, hogy ha a megkötendő nemzetközi szerződés az alkotmánnyal össze nem egyeztethető rendelkezést tartalmaz, a szerződés nem köthető meg, illetőleg megkötésére csak az alkotmány módosítását követően vagy azzal egyidejűleg kerülhet sor”. Látható tehát – de egyéb, az alkotmány módosítására irányuló szövegtervezetek is ezt mutatják –, hogy alapvetően nem a jelenlegi 7.§ (1) bekezdése tartalmának gyökeres megváltoztatásáról, semmint bővítéséről van szó, illetve körvonalazódik, hogy az Alkotmánynak, az alkotmányvédelemnek továbbra is szerepe lesz.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás jogalkotási feladatainak meghatározását közvetlenül érintette – az alkotmánymódosítási folyamatot formálisan is megindította – „az Európai Unióhoz való csatlakozásnak a magyar jogrendszert érintő egyes kérdéseivel kapcsolatos feladatokról” szóló 2319/2000. (XII. 21.) Korm. határozat. A kormányhatározat kilenc teendő jelölt meg, amelyeket legkésőbb 2001. december 31-ig teljesíteni kellett, ezek:

- a) Előterjesztést kell készíteni a csatlakozáshoz szükséges alkotmánymódosításról.
- b) Előterjesztést kell készíteni a jogalkotásról szóló törvény módosításának koncepciójáról.
- c) A közösségi jog általános elvei, valamint az áruk, a munkaerő, a tőke és a szolgáltatások szabad áramlása témakörében az elsődleges közösségi jog alapján át kell világítani a magyar jogrendszert, és - amennyiben szükséges - javaslatot kell tenni jogszabály-módosításra.

- d) Felül kell vizsgálni a két- és többoldalú nemzetközi szerződéseket abból a szempontból, hogy a csatlakozással összefüggésben szükséges-e a szerződések módosítása vagy megszüntetése. A felülvizsgálat eredménye alapján javaslatot kell tenni a nemzetközi szerződések szükséges módosításának vagy megszüntetésének az előkészítése érdekében.
- e) Előterjesztést kell készíteni az EK-szerződés 234. Cikkén alapuló előzetes határozathozatali eljárással kapcsolatban szükséges jogszabály-módosításokról és intézkedésekről.
- f) Előterjesztést kell készíteni az igazságügyi együttműködéssel összefüggő feladatokról és intézkedésekről.
- g) Előterjesztést kell készíteni a hazai intézményeknek az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusához való illeszkedéséről, alkalmazkodásáról.
- h) Előterjesztést kell készíteni a csatlakozással összefüggésben az önkormányzatokat érintő feladatokról, intézkedésekről és jogszabály-módosításokról.
- i) Előterjesztést kell készíteni a csatlakozással összefüggő deregulációval kapcsolatos feladatokról, illetve jogszabály-módosításokról.

E határozatban – mint látjuk – nagyszabású jogalkotási feladatot tűzött maga elé a kormányzat, amely az alkotmánymódosításon kívül „fölnyalábolta” a kapcsolódó közjogi teendőket is. 2002-ben kormányváltás történt, az alkotmánymódosítás előkészületének fontosságát azonban ez nem érintette, a munka továbbfolytatódott. 2002. május 31-én az Országgyűlésben létrejött az EU Integrációs Nagybizottság. Ennek első ülésén a négy parlamenti párt frakcióvezetője és a kormány képviselője aláírták azt a nyilatkozatot, amely szerint a pártok törekednek arra, hogy a magyar EU-csatlakozáshoz szükséges alkotmánymódosításokat el lehessen fogadni.⁴³⁸

Az alkotmánymódosítás szakmai és politikai előkészülete azonban eltérően alakult, ez utóbbi tekintetében a sietség jelei mutatkoztak. Több tervezet is készült. Az Alkotmány módosításáról szóló T/1114. számú törvényjavaslat 2002. október 25-ig „élt”. Ennek első változat szerint az Alkotmány a következő 2/A. §-sal egészült volna ki:

„2/A. § (1) A Magyar Köztársaság nemzetközi szerződéssel - az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó követelmények teljesítéséhez szükséges mértékig - az Európai Unió részére egyes, az Alkotmányból eredő hatásköreinek gyakorlását átengedheti, illetőleg azokat a tagállamokkal közösen gyakorolhatja.

⁴³⁸ Kecskés (2003/2) 23.

(2) A Magyar Köztársaságban a közösségi jog és az Európai Unió egyéb vívmányai az Európai Unió alapító szerződéseinek és az azokból fakadó jogelveknek megfelelően érvényesülnek.

(3) Az (1) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés megerősítéséhez és kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

A T/1114. számú törvényjavaslatot 2002. novemberében új számon váltotta föl a T/1270. számú javaslat. Ezen alkotmánymódosítási javaslat több elemből állt. Az Alkotmányt új 2/A. §-al és 2/B. §-al egészítette volna ki, de kiegészítette volna az Alkotmány 7. §-át is. A 2/A. § általában, a nemzetközi szervezetekben való részvétel szabályait fogalmazta meg, míg a 2/B. § a csatlakozási klauzulát, az Európai unióba való tagállami részvételhez kapcsolódóan. Ezek szerint:

„2/A. § (1) A Magyar Köztársaság valamely nemzetközi szervezetben való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján - az abban meghatározott körben - a jogalkotó hatáskör kivételével egyes, Alkotmányból eredő hatásköreinek gyakorlását a nemzetközi szervezet részére átengedheti, vagy e hatásköröket a nemzetközi szervezet többi tagjával közösen gyakorolhatja.

(2) Az (1) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés megerősítéséhez és kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

„2/B. § (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 - az Európai Unió részére egyes, Alkotmányból eredő hatásköreinek gyakorlását átengedheti, vagy e hatásköröket a többi tagállammal közösen gyakorolhatja.

(2) Az (1) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés megerősítéséhez és kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

A T/1270. számú törvényjavaslat – mint fentebb utaltunk rá – tervbe vette a nemzetközi jog és a belső jog összhangját kimondó alkotmányi rendelkezés, az Alkotmány 7. §-ának kiegészítését is. A tervezett új szabály szerint:

„7. § (2) A Magyar Köztársaságban a közösségi jog és az Európai Unió egyéb vívmányai az Európai Unió alapító szerződéseinek és az azokból fakadó jogelveknek megfelelően érvényesülnek.”

Az alkotmánymódosító javaslatához fűzött indokolás a 2/A. § kapcsán azt emeli ki, hogy a főhatalmat korlátozó nemzetközi szerződésekre garanciális szabályokat kíván megállapítani, amikor megadja ugyan a felhatalmazást ilyen szerződések megkötésére, ám azok megerősítését és kihirdetését alkotmányozó többséghez köti. „Azokban az esetekben ugyanis, amikor a Magyar Köztársaság olyan nemzetközi szerződést köt, amelyből a későbbiekben a Magyar Köztársaság kifejezett, a konkrét kötelezettségvállalásra vonatkozó hozzájárulása nélkül a szerződés megkötésekor előre meg nem határozható kötelezettsége keletkezik - ide nem értve a nemzetközi szervezet költségvetéséhez való hozzájárulást -, az állami főhatalom korlátozására kerül sor.” Ezt követi a csatlakozási klauzulát tartalmazó 2/B. § javasolt szövegéhez köthető indokolási rész, amely az Alkotmány szintjén adja meg a felhatalmazást olyan nemzetközi szerződés kötésére, amely a jogalkotó joghatóság korlátozásával is jár. Így kifejezetten nevesíti, hogy ilyen hatáskör-átruházásra csak az Európai Unió tagjaként, az Európai Unió javára kerülhet sor. A javaslatot előterjesztőjének indokolása szerint „A magánfelek egymás közötti jogviszonyaiban jogokat és kötelezettségeket keletkeztető jogalkotó joghatóság egy részének átengedése a főhatalom olyan mélységű korlátozása, amelyre - garanciális okokból - csak a jogalkotó hatáskört gyakorló nemzetközi szervezet kifejezett alkotmánybeli megjelölésével kerülhet sor.”

A fentiek alapján ki kell tehát emelni, hogy az általános, a valamennyi nemzetközi szerződésre irányadó szabályhoz (a tervezett 2/A. §-hoz) képest a csatlakozási klauzula által kiemelt „nóvum”, egyrészt az, hogy a „szuverenitás-korlátozás” ebben az esetben a jogalkotói hatalom korlátozásával jár, másrészt – álláspontunk szerint követve a 30/1998. (VI. 25.) AB határozat gondolatmenetét – az, hogy ebben az esetben magánviszonyokban is érvényesülő közjogi normák kötelező átvételéről és alkalmazásáról is szó van. A 2/B. § a hatáskör-átruházás két esetét emelte ki, egyrészt a hatáskörök Európai Uniónak való átengedését, másrészt az Európai Unió többi tagállamával való közös gyakorlását. Mindezek mellett korlátokat állít:

- a hatáskörök átruházására az Európai Uniót alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig kerülhet sor.
- a hatáskör-átruházás egyes konkrét hatáskörökre terjed ki, vagyis az átruházott hatáskörök terjedelme korlátozott. A javaslat indokolása szerint „Amennyiben az Európai Unió alapító szerződéseinek módosításával újabb hatáskörök átruházása válna szükségessé, az erről szóló nemzetközi szerződés megerősítésére és kihirdetésére irányadó az Alkotmány új 2/B. § (2) bekezdése. Tekintettel arra, hogy az Alkotmányból eredő egyes hatáskörök átruházására

ad a Javaslat felhatalmazást, ez csak olyan hatáskörre vonatkozhat, amelyet az Alkotmány alapján magyar állami szerv egyébként gyakorolhatna.”

- s végül mint formai feltétel, s korlát, hogy a hatáskör-átruházásról rendelkező nemzetközi szerződés megerősítéséhez és kihirdetéséhez alkotmányozó többség szükséges.

Ugyanezen alkotmánymódosító javaslat az Alkotmány 7. §-át érintő indokolásban külön is kiemeli az Alkotmánybíróság hatáskörét, az alkotmányossági vizsgálat terjedelmét. E szerint: „Az általános indokolásban kifejtettek szerint a közösségi jog hatályosulásának feltételeit az Alkotmány teremti meg; ebből önmagában azonban nem következik, hogy a magyar Alkotmánybíróság felülvizsgálhatná a közösségi jog normáit.

Az Alkotmánybíróság - figyelemmel az Európai Bíróság által kidolgozott és a Javaslat által az Alkotmányba iktatni kívánt új 7. § (2) bekezdésében hivatkozott jogelvekre - nem rendelkezik hatáskörrel a közösségi jog és az Európai Unió vívmányainak értelmezésére sem, mivel az az Európai Bíróság kizárólagos hatásköre. Ebből kifolyólag az Alkotmánybíróság nem jogosult annak vizsgálatára, hogy egy nemzeti jogszabály összhangban áll-e a közösségi joggal, illetve az Európai Unió vívmányaival, mivel egy ilyen hatáskör szükségképpen feltételezné a közösségi jog és az Európai Unió vívmányainak értelmezését.”

Látható tehát, hogy a 7. § - tervezett új (2) bekezdésének – külön funkciója lett volna: azt az evidenciát erősítette meg, hogy az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja, nem értelmezheti a közösségi jogot.

A T/1270. számú alkotmánymódosító javaslat 2002. novemberében került az Országgyűlés elé, a törvényjavaslat szerkezetén később több – szám szerint 56 – módosító javaslat is változtatott. Az elfogadott szöveg végülis a Magyar Köztársaságnak a nemzetközi szervezetekben való részvételével kapcsolatos hatáskörgyakorlás-átengedési vagy közös gyakorlási rendelkezést nem tartalmaz (azaz nem tartalmazza a korábbi 2/A. §-t). Az Európai Unóra vonatkozó szabály, azaz a csatlakozási klauzula ezért nem a korábbi 2/B. §-ként, hanem 2/A. §-ként jelenik meg. Ez a rendelkezés az Unió tekintetében sem fogalmaz meg hatáskörgyakorlás-átengedési konstrukciót, hanem arról szól, hogy a Magyar Köztársaság az Alkotmányból eredő hatásköreit az EU tagállamokkal közösen gyakorolhatja, illetve e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is. Az Országgyűlés 2002. december 17-én 361 igen szavazattal 4 nem ellenében, tartózkodás nélkül elfogadta az Európai Unióhoz való csatlakozáshoz szükséges alkotmánymódosítást, s 366 igen szavazattal, 1 nem ellenében tartózkodás nélkül kérte a köztársasági elnöktől a sürgős kihirdetést. Így született meg a 2002. évi LXI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról

szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról. A továbbiakban ezt az alkotmánymódosítást elemezzük.

2. Alkotmánymódosítás és csatlakozás

Az alkotmánymódosítás folyamata – mint ahogy azt többen is kritizálták – elsősorban a politikai, s nem a szakmai szférában zajlott, s alapvetően a „szuverenitás-korlátozás” „főhatalom-gyakorlás” tárgykörén belül. Kritikai megállapítás szerint: „Nem csak, hogy a társadalomnak nem volt alkalma alaposan megismerni ennek az alkotmánymódosításnak még csak a főbb kérdéseit sem, de a szakmai körökből is csak kevesen tudhatták viszonylag közletről nyomon követni az alkotmánymódosítási előkészületeket, a tervezet sorsának érdemi alakulását.”⁴³⁹ Álláspontunk szerint az elfogadott alkotmánymódosítás inkább a 30/1998. (VI. 25.) AB határozatból eredő minimumkövetelményt teljesítette, politikai szempontból pedig – ehhez adekvát módon – a „legkisebb közös többszöröst” fogalmazta meg. Az Európa-klauzula így sajátos módon maga is inkább „ideiglenes jellegű” szabály lett (így illeszkedve az 1949. évi XX. törvény egészébe). Maga a módosítás – bár formailag az Alkotmány rendelkezéseinek ¼-ét érintette – tartalma alapján három tárgykörbe sorolható. Egyrészt maga az Európa klauzula, illetve az európai népek szabadsága, jóléte, biztonsága kiteljesedésének, mint államcélnek a rögzítése. Másrészt a választójoggal kapcsolatos szabályok módosítása (beleérve ebbe az európai parlamenti választásokat épp úgy, mint az önkormányzati választásokat érintő szükséges módosítást), harmadrészt pedig a szükséges államszervezeti változtatások. Ez utóbbiak érintették az Országgyűlés és a Kormány viszonyát (a Kormány beszámolási kötelezettségét, ugyan úgy, mint a Magyar Nemzeti Bank megváltozott alkotmányi státuszát). Fentebb utaltunk rá, hogy a 2002. évi LXI. törvénnyel történő alkotmánymódosítás lényegében csak a minimumprogram megvalósítását eredményezte. Lássuk tehát először azt, ami kimaradt.

- A T/1270. számon futó törvényjavaslat 7. § kiegészített (2) bekezdéséhez fűződő – fentebb idézett – indokolása kitért az Alkotmánybíróság hatáskörei és a közösségi jog kapcsolatának rögzítésére. Az elfogadott alkotmánymódosítás sem normaszöveg szintjén, sem indokolásában nem szól arról, hogy az alkotmánybírósági hatáskörgyakorlást is érintheti az Európai Unióhoz való csatlakozás. Pedig egyes előzetes elképzelések szerint módosítani kellett volna az Alkotmány 32/A. §-át is, kimondva, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre

⁴³⁹ Kecskés (2003/2) 29.

nem terjed ki az Európai Közösségnek a Magyar Köztársaságra kötelező rendelkezéseinek felülvizsgálatára, sem arra, hogy vizsgálja: a végrehajtásukat szolgáló jogszabályok összhangban vannak-e az Európai Közösség jogával.⁴⁴⁰ Erre vonatkozó alkotmánymódosítás hiányában az alkotmánybírói hatáskör-értelmezés (önértelmezés) területén maradt e tétel rögzítése (az Alkotmánybírói hatáskör-értelmezés előtt jelentkező ügyek kapcsán, esetről esetre).

- Bár – mint említettük – az alkotmánymódosítás érint államszervezeti kérdéseket, de nem érinti kifejezetten a bíróságoknak az Unió csatlakozással összefüggő feladatait. Szintén előzetes elképzelés szerint az Alkotmány 47. §-ában ki kellett volna mondani, hogy a Magyar Köztársaság bíróságai részt vesznek az Európai Közösség bírósági rendszerében, az Európai Bíróság ítéletei és előzetes határozatai kötelező erővel rendelkeznek Magyarországon. Ezen elképzelés alapján nemcsak az alkotmánybírói hatáskört kell pontosítani a közösségi jog alkalmazását érintően, hanem a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozattal történő értelmezése elé is alkotmányi korlátot kell húzni, kimondva, hogy a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozataiban nem értelmezheti a közösségi jogot.⁴⁴¹

- Ahogy bemutattuk, az alkotmánymódosítás tartalmazott volna a nemzetközi szervezetekbe való részvétellel kapcsolatos általános szabályt (mint 2/A. §-t), tartalmazott volna az Európai Unióban való részvétele kapcsolatos speciális rendelkezést (mint 2/B. §-t) és kiegészítette volna a módosítás az Alkotmány 7. §-át.⁴⁴² Az elfogadott változathoz mind a nemzetközi szervezetekben való részvétellel kapcsolatos általános szabály, mind pedig a 7. § kiegészítése kimaradt.

- Végezetül az Országgyűlés és a Kormány viszonyát érintően sem került az Alkotmányba egyik ezzel összefüggő modellt részletes leírása sem⁴⁴³ [csupán 2/3-os törvény megalkotására vonatkozó felhatalmazás a 35/A. § (1) bekezdésben⁴⁴⁴].

A 2002. évi LXI. törvénnyel történő alkotmánymódosítás legfontosabb szabálya maga az Európa-klauzula, az Alkotmány új 2/A. §-a. Ennek értelmében:

„2/A. § (1) A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján - az Európai Uniót, illetőleg

⁴⁴⁰ Kukorelli-Papp (2002) 5.

⁴⁴¹ U.o.

⁴⁴² Lásd fentebb a jogalkotási kísérletek címszó alatt ismertetett törvényjavaslatokat.

⁴⁴³ Az „erős” modell szerint ha az Országgyűlés vagy bizottsága tájékoztatta a Kormányt a konkrét ügyvel kapcsolatos álláspontjáról, akkor a Kormány ezt köteles nemzeti álláspontként képviselni az Európai Unióban, a „gyenge” változat szerint a Kormány ezt nem lett volna köteles képviselni, legfeljebb figyelembe venni.

⁴⁴⁴ E felhatalmazás alapján született az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló 2004. évi LIII. törvény

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.”

Ide vehetjük továbbá az Alkotmány 6. §-ának új (4) bekezdését, amely mintegy államcélként azt fogalmazza meg, hogy:

„6. § (4) A Magyar Köztársaság az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.”

Az alkotmánymódosítás véglegesített indokolása – s most itt visszautalunk az alkotmánymódosítás előtti alkotmánybírósági gyakorlatot feldolgozó részre – lényegében két pilléren nyugszik.

Egyrészt határozottan arra utal, hogy a módosításokat az alkotmánybírósági határozatokban kifejtett értelmezés tette szükségessé. Az indokolás két döntést említ, az 53/1993. (X. 13.) AB határozatot, és a 30/1998. (VI. 25.) AB határozatot.⁴⁴⁵ Az előterjesztő kifejtette: „Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság „biztosítja ... a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját,” amely rendelkezést az Alkotmánybíróság 53/1993. (X. 13.) AB határozata úgy értelmezett, hogy „az Alkotmány 7. § (1) bekezdése ... az Alkotmány, a nemzetközi jogból származó szerződéssel vagy közvetlenül az Alkotmánnyal vállalt kötelezettségek, valamint a belső jog összhangját követeli meg; az összhang biztosításában figyelemmel kell lenni mindegyikük sajátosságaira.” [ABH 1993, 323, 327.] A másik alkotmánybírósági határozatot illetően pedig az indokolás arra utal, hogy „A hatályos Alkotmány - amint arra a

30/1998. (VI. 25.) AB határozat rámutatott - nem ad lehetőséget arra, hogy a Magyar Köztársaság a főhatalomból eredő joghatóságának kizárólagosságáról lemondjon [ABH 1998, 220, 232.]”

Az indokolás másik pillére, hogy az EKSZ 10 cikkében foglalt hűség klauzula. Ezzel összefüggésben az előterjesztő úgy érvel, hogy „A jogalkotó hatáskör gyakorlásának részletes szabályait az Európai Unió alapító szerződesei tartalmazzák, amelyeket az Európai Bíróság esetjoga pontosított és fejlesztett tovább. A csatlakozási szerződés megerősítésének eredményeként a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettséget vállal arra, hogy az EK-Szerződés 10. Cikkében foglalt „hűség-klauzulában” előírt módon, az Európai Bíróság értelmezésének megfelelően alkalmazni fogja a közösségi jog szabályait. A „hűség-klauzula” értelmében a tagállamok vállalják, hogy meghoznak minden általános és egyedi intézkedést az alapító szerződésekből fakadó kötelezettségek teljesítése érdekében, illetve tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely az alapító szerződésekből fakadó célok megvalósulását veszélyeztetné.” Az Európa-klauzula beiktatásának két oka együtt is megjelenik az indokolásban. Ennek értelmében: „A Magyar Köztársaságra nézve a csatlakozási szerződés megerősítéséből a jogalkotó joghatóságot illetően speciális nemzetközi jogi kötelezettség hármlik: az Európai Unió alapító szerződesei rendelkezéseinek, különösen a ‘hűség-klauzula’ alkalmazásának kötelezettsége. Ezen rendelkezések ugyanakkor utaló szabályokat tartalmaznak: vagyis a Magyar Köztársaságnak a nemzetközi kötelezettség vállalásakor előre nem látható szabályokat is alkalmaznia és alkalmaztatnia kell. Ilyen nemzetközi kötelezettségvállaláshoz az Alkotmánybíróság 30/1998. (VI. 25.) AB határozata szerint az Alkotmány kifejezett felhatalmazása szükséges, valamint az, hogy a jogalkotó joghatóságot korlátozó nemzetközi szervezetnek a Magyar Köztársaság tagja legyen, vagyis a nemzetközi szervezet demokratikus legitimitációja biztosított legyen. [ABH 1998, 220, 233-234.]”

⁴⁴⁵ Fentebb mindkét döntést részletesen ismertettük.

Ahogy az Európai Unióhoz való csatlakozás kapcsán aktuálissá vált alkotmánymódosítást azzal értékeltük, hogy mi nem került végül bele a csomagba (azaz mi maradt ki), magát az Európa-klauzulát sem lehet másként értékelni, minthogy mit nem tartalmaz (a korábbi elképzelésekhez képest). Látható így, hogy – szemben a tervekkel – nem a hatáskör gyakorlás átengedéséről, hanem a közös gyakorlásáról beszél. Nem tartalmazza továbbá a klauzula a közösségi jog elsődlegességének elismerése elvét (ami úgy is értelmezhető, hogy EU tagállamként ez egyébként is evidencia), illetve a főhatalomból eredő hatáskörök együttes, illetve az Európai Unió intézményei útján történő gyakorlása szabályozásakor a „szükséges mérték” fogalmát vezeti be. A „szükséges mérték” – álláspontunk szerint – eleve értelmezésre született kategória. Kimondatlanul ugyan, de fellelhető benne az a szándék, hogy adott esetben az Alkotmánybíróság értelmezze: az állami főhatalomból eredő hatáskörök Unió intézményei útján való gyakorlása (azaz ezt esetleg kiterjesztő további szerződések) szükséges mértékűek-e. Így rejtetten ugyan, de maga az Európa-klauzula helyezhet „feket” egy esetleges féktelen főhatalom-átengedés elé.⁴⁴⁶

Az alkotmánymódosítás az Alkotmány 6. §-át új (4) bekezdéssel is kiegészítette, amely államcél fogalmaz meg: az európai egység megteremtésében való közreműködést. E rendelkezés – álláspontunk szerint – szimbolikus jellegű, alkotmányossági szempontból csak abban a szélsőséges esetben jutna jelentőséghez, ha egy adott kormányzat kifejezett integrációellenes (Európai Unió-ellenes) politikát kezdene folytatni.

A 2002. évi LXI. törvénnyel történő alkotmánymódosítást elemezve végezetül szólnunk kell a csatlakozást megerősítő népszavazásról. A dolgot tárgyat tekintve mellékvágánynak is tekinthető kérdéskör, említésre azért kerül, mert maga a népszavazás a csatlakozás legitimitációját erősíti. Ami e népszavazással összefüggésben mégis szokatlan (meghökkenítő), az, hogy maga a népszavazás időpontja, de maga a kérdés is az alkotmánymódosítás tárgya volt. Az elemzett módosítás az Alkotmány új 79. §-al egészítette ki, amelynek értelmében:

⁴⁴⁶ Az Európai Unió szemszögéből értékelve azonban teljesen mindegy, hogy mit tartalmaz az Alkotmány. Mindegy, hogy szól-e a felségjogok nemzetközi szervezetek részére történő átengedéséről vagy nem, mindegy, hogy ezt speciálisan az Unióra vonatkoztatja, vagy általában rögzíti stb. A lényeg, hogy a Magyar Köztársaság, mint tagállam, teljesíti-e vállalt kötelezettségeit az Unió felé. Ennek alkotmányos háttere az Unió szemszögéből közömbös.

„Ügydöntő országos népszavazást kell tartani a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő, a csatlakozási szerződés szerinti csatlakozásáról. E népszavazás időpontja: 2003. április 12. A népszavazásra bocsátandó kérdés: »Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság az Európai Unió tagjává váljon? «” Az előterjesztő indokolása szerint: „...Tekintettel a népszavazás speciális voltára, valamint arra, hogy kiemelkedő nemzeti érdek fűződik a népszavazás belátható időn belül történő sikeres lebonyolításához, e törvény szerint az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom a csatlakozásról szóló népszavazásra speciális szabályokat állapít meg ... Mivel a népszavazás időpontját és a népszavazásra bocsátandó kérdést az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom határozta meg, a népszavazás elrendelésével és időpontjának meghatározásával szemben jogorvoslatnak nincs helye.” Értelemszerűen tehát a kérdés alkotmányos voltáról, vagy egyértelműségéről vita sem alakulhatott ki, a kérdés, maga az Alkotmány⁴⁴⁷.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás tárgyában a népszavazást 2003. április 12-én megtartották. A népszavazás eredményes volt. Szavazóként a választójogosultak 45, 62%-a jelent meg, Igen választ adott a szavazók 83, 76 %-a (ami az összes választójogosult 38 %-ának igen szavazatát jelenti, tehát teljesült az Alkotmány 28/C. § (6) bekezdésbe foglalt azon feltétel, hogy eredményes az ügydöntő országos népszavazás, ha legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott). Az Országos Választási Bizottság 2003. április 15-én kiadott közleményében ezért megállapította, hogy a 2003. április 12-én megtartott ügydöntő országos népszavazás eredményeképpen a Magyar Köztársaság választópolgárai egyetértenek azzal, hogy a Magyar Köztársaság az Európai Unió tagjává váljon. A népszavazásra irányadó alkotmánymódosítás

⁴⁴⁷ A népszavazásra vonatkozó ezen alkotmánymódosítást több indítvány is megtámadta az Alkotmánybíróság előtt, olyan indokokkal hogy, pl. a választópolgároknak nem volt alkalmuk megismerni a csatlakozási szerződés tervezetét, ezért nem is tudják pontosan, hogy mi a népszavazás tárgya. Az Alkotmánybíróság a 14/2003. (IV. 9.) AB végzésben (ABH 2003, 903) hatáskör hiánya miatt az indítványokat visszautasította (mert az Alkotmányt az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja).

„önmegsemmisítő” volt, a csatlakozási szerződés hatálybalépése napján hatályát veszítette.

A fentiek alapján összességben azt mondhatjuk, hogy mind a parlamenti elfogadottság (361 igen szavazat), mind a népszavazás eredménye (leadott szavazatok 83, 76 %-a igen szavazat volt) azt mutatja, hogy Európai Unióhoz való csatlakozás széleskörű konszenzuson nyugszik. Ezt követően az Országgyűlés 2004. április 26-ai ülésnapján elfogadta az újonnan csatlakozó államok által kötött ún. csatlakozási szerződést a 2004. évi XXX. törvényben.⁴⁴⁸ A törvény hatálybalépésével 2004. május 1-től a Magyar Köztársaság az Európai Unió tagjává vált.

IV. Az Alkotmánybíróság gyakorlata az Európai Unióhoz való csatlakozást követően (alkotmányossági problémák és megoldások hazánkban)

1. A mezőgazdasági termékek kereskedelmi többletkészletezésével kapcsolatos ügy (az ún. „cukorügy”)

1.1. A probléma

Az Európai Unióhoz való csatlakozásunkat követően nem sokat kellett várni az első olyan ügyre, amelyben – ha ugyan csak közvetve is, de – felmerül a magyar alkotmányos rendszer Európai Unióhoz való viszonya. Az Országgyűlés 2004. április 5-i ülésnapján elfogadta a mezőgazdasági termékek kereskedelmi többletkészletezésével kapcsolatos intézkedésekről szóló törvényt. A köztársasági elnök - az Alkotmány 26. §-ának (4) bekezdése alapján - nem írta alá, hanem az Alkotmánybírósághoz küldte meg a törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát kérve. Fontos kiemelni, hogy a köztársasági elnök hangsúlyozta: a kifogások olyan rendelkezésekre vonatkoznak, amelyeknek tartalmát nem határozza meg a közösségi jog, hanem amelyek az Országgyűlés önálló jogalkotói

⁴⁴⁸ A csatlakozási szerződés 4287 odalát három kötetben adta ki a Magyar Hivatalos Közlönykiadó.

feladatkörében születtek; az Alkotmány 2/A. §-a tehát erre a kérdéskörre nem vonatkozik. A vizsgálni kért alkotmányossági problémák:

- A törvény hatályba-léptető rendelkezése szerint a kihirdetését követő 45. napon lép hatályba, de más rendelkezése kimondja, hogy a 2004. május 1. napján tulajdonban lévő árumennyiségről kell felmérést és kimutatást készíteni. Ennek alapján a megállapított többletkészlet esetén ki kell fizetni egy meghatározott összeget, amely egyszeri termék- vagy vagyonadónak minősül. A törvényt, az Alkotmányba foglalt eljárási szabályok betartásával, legkorábban 2004 májusának második felében lehetett volna kihirdetni, ezáltal viszont a meghatározott cselekmények elvégzése és ezekkel összefüggésben az adó jellegű fizetési kötelezettség keletkezése a törvény hatálybalépése előtti időpontra esett volna. Ez a helyzet az indítványozó szerint sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő jogállamiságot.

- A törvény kimondja, hogy a 2004. január 1-je után kötött szerződéseknél vélelmezi kell a készletek felhalmozására, a visszatérítés többszöri igénybevételére irányuló szándékot. A készletek felhalmozását ugyanakkor magyar jogszabály korábban nem tiltotta, a Bizottság ezzel összefüggő rendeletei pedig csak akkor lesznek kötelezők, ha azokat az Európai Unió Hivatalos Lapja a Csatlakozási Szerződés hatálybalépését és kihirdetését követően magyar nyelven közzéteszi. Ez a helyzet alkotmányellenes, sérti a jogbiztonságot – véli az indítványozó.

- A törvény értelmében végrehajtási rendelet határozza meg, milyen piaci szereplőket terhel készletfelmérési, bevallási, fizetési kötelezettség, a törvény felhatalmazása alapján pedig a végrehajtási rendelet a fizetési kötelezettség alól kivételeket határozhat meg. A köztársasági elnök szerint a fizetési kötelezettség vagy az Alkotmány 70/I. §-án alapul, vagy az Alkotmány 13. §-ában garantált tulajdonhoz való jogot érinti; mindkét esetben a fizetési kötelezettséget törvényben kell szabályozni. Nem adható felhatalmazás rendeletben történő szabályozásra.

Tehát két jogbiztonsági és egy jogforrástani probléma merült fel. Az ügy úttörő volt az alkotmánybíróság gyakorlatában, mivel először kellett az alkotmányossági vizsgálat előkérdéseként megvizsgálni a támadott jogi norma és az Európai Unió jogszabályainak kapcsolatát. Ezen ügy eldöntésének nem igazán egyszerű módját jelzi az – mint fentebb már utaltunk rá – hogy maga az indítványozó köztársasági elnök is fontosnak tartotta hangsúlyozni: az Alkotmány Európa-klauzuláján kívül eső problémáról van szó. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy az előzetes normakontrollra küldött törvény alapvetően az Unió érdekeit szolgálja. Célja lényegében annak megakadályozása, hogy a cukorágazat piacait megzavarják a csatlakozó államok piacaira a csatlakozást megelőzően spekulációs célból importált

árumennyiségek. Ezért az Európai Unió Bizottságának vonatkozó rendeletei egyrészt előírták, hogy a többletkészleteket a csatlakozó államok költségére el kell távolítani a piacról; a többletkészletet a 2000. május 1. és 2004. május 1. közötti időszak adatai alapján a Bizottság határozza meg; másrészt azt, hogy a spekulatív jellegű kereskedelmi ügyletekben részt vevő piaci szereplőket és személyeket azonosítani kell, ezért a csatlakozó államoknak 2004. május 1-jére rendelkezniük kell az azonosítást lehetővé tevő rendszerrel. Ez a probléma – a Bizottság rendeletei kapcsán – korábban, más országokban is felmerült: 1985-ben Spanyolország és Portugália csatlakozásával, valamint 1994-ben Ausztria, Finnország és Svédország csatlakozásával kapcsolatban. Az Európai Bíróság e rendeletek érvényessége, illetőleg az Unió jogának értelmezése tárgyában a tagállami bíróságok kérelmére előzetes döntést hozott.⁴⁴⁹ A Bíróság az előzetes döntéshozatali eljárás során kimondta többek között azt, hogy a Bizottság hatáskörében eljárva hozta meg a kérdéses rendeletet, a többletkészletre vonatkozó rendelkezés nem jelentette a jogok aránytalan korlátozását és a piaci szereplők időben értesülhettek a csatlakozási szerződések közzétett szövegéből a készletekre vonatkozó, várható rendelkezésekről.

Az Alkotmánybíróság az előzetes normakontrollra küldött törvénynek az Európai Unió jogszabályaival való kapcsolatát illetően végül is arra a következtetésre jutott, hogy

- a szabályozásban az új tagállamok kötelezettségeinek a meghatározásáról van szó, s nem a tagállamok állampolgárai kötelezettségéről,
- a törvény az Európai Unió rendeleteinek végrehajtását szolgálja,
- a törvény több helyen utal az Unió rendeleteinek szabályaira,
- törvénynek az indítvány által kifogásolt rendelkezései nem az Unió rendeleteinek lefordítását, közzétételét jelentik, hanem a rendeletek célkitűzéseinek a magyar jog saját eszközeivel történő megvalósítását.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy vélte, hogy „az indítványban kifogásolt rendelkezéseknél nem az Európai Unió szabályainak érvényessége vagy e szabályok értelmezése a kérdés, hanem az Unió rendeleteinek végrehajtására alkalmazott magyar jogi szabályozás alkotmányossága.”⁴⁵⁰ Azaz az Alkotmánybíróság ebben az (első) ügyben – bár az Unióval való „érintettséget” feltárta – úgy döntött, hogy a vizsgálatot, mint a magyar jogba kerülő (bármilyen más) törvény vizsgálatát folytatja le.

⁴⁴⁹ Lásd: C-30/00, William Hinton & Sons LdS v Fazenda Pública [2001] ECR I-7511; C-179/00, Gerald Weldacher (Thakis Vertriebs- und Handels GmbH) v Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, [2002] ECR I-501

1.2. A döntés

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök indítványának teljes egészében helyt adott, és a mezőgazdasági termékek kereskedelmi többletkészletezésével kapcsolatos intézkedésekről szóló, az Országgyűlés 2004. április 5-ei ülésnapján elfogadott törvény indítványban támadott rendelkezéseit a 17/2004. (V. 25.) AB határozatában megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság a jogbiztonsági problémákat és a jogforrástani kérdést úgy kezelte, mint ahogy általában a belső jog vizsgálata kapcsán teszi, a magyar jogra irányadó teszteket alkalmazta és korábbi, erre vonatkozó határozatait idézte. A határozat azonban szűkszavú. A jogalkotási törvénynek a kellő felkészülési idő követelményét kimondó szabályának⁴⁵¹, az e rendelkezést az Alkotmány szintjére emelő alkotmánybírósági határozatoknak⁴⁵², illetve az államháztartásról szóló törvénynek a fizetési kötelezettséget előíró norma hatálybaléptetésére vonatkozó rendelkezésének⁴⁵³ a beidézését követően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvény 2004. április közepére eső kihirdetése esetén nem felel meg a jogszabály felkészüléséhez szükséges kellő idő alkotmányos előírásának az, hogy a vizsgált szabály a 2004. május 1-én tulajdonban álló termékmennyiséget és az e napi készletet tükröző kimutatást veszi alapul. Különösen sérti a felkészülési idő követelményét, hogy a fizetési kötelezettség alapjául szolgáló készlet meghatározásához azt az árumennyiséget is figyelembe veszi, amelyre 2004. január 1-ét követően kötött szerződések vonatkoznak. Ez esetben, nyilván az előre nem látható követelmények miatt szenvedett sérelmet a jogbiztonság. A vizsgálat másik iránya az volt, hogy a törvényben a végrehajtási rendeletre való felhatalmazás jogforrástaniilag alkotmányellenes-e, mivel egyrészt alapjogot (a tulajdonjogot) érint, másrészt pedig fizetési kötelezettséget is csak törvényi szinten lehet előírni. A döntés rámutatott: „Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát köztehernek tekintendő befizetési kötelezettség alapvető szabályait törvényben kell meghatározni. (...) Ez a szabályozási szintre vonatkozó követelmény érvényesül annak meghatározására is, hogy kit terhel a készletfelmérési kötelezettség, amelyhez a központi költségvetést megillető fizetési kötelezettség járul, és hogy milyen esetekben nem áll fenn a fizetési kötelezettség, mert alapvető jogokat és

⁴⁵⁰ 17/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004, 297.

⁴⁵¹ Az 1987. évi XI. törvény 12. § (3) bekezdése szerint „A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.”

⁴⁵² 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 132; 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 156-158. stb.

⁴⁵³ Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 10. § (4) bekezdése értelmében: „Fizetési kötelezettségekre, fizetésre kötelezettek körére, a fizetési kötelezettség mértékére vonatkozó törvények

kötelezettségeket érintő szabályokról van szó. Ezért az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdését sérti, ha ezeket a kérdéseket nem törvényben szabályozzák, hanem végrehajtási rendeletben.”⁴⁵⁴

A döntést áttekintve láthatjuk, hogy az Alkotmánybíróság csupán a legszükségesebbeket vette fel a határozat indoklásába, minden bizonnyal azért, hogy elkerülje az esetleges ütközéseket olyan területen, amelyen nem kíván részt venni. Szembetűnik továbbá, hogy ezek a „legszükségesebbek” valójában az alkotmánybírói gyakorlat rutin-tételei, azaz az indoklásban semmi új nem jelenik meg az Európai Unió jogszabályai és az Alkotmány kapcsolatában a magyar Alkotmánybíróság várható gyakorlatáról.

1.3. A visszhang

Szakmai körökben nagy várakozás előzte meg, hogy „éles helyzetben”, azaz a csatlakozás után milyen jellegű problémák jelennek majd meg hazánkban az Unió és joga, valamint az Alkotmány viszonyában, s milyen válasz születik majd erre (főként az Alkotmánybíróság részéről). A várakozás (kíváncsiság) alapja lényegében az 1998-ban meghozott, az Európai Megállapodásról szóló döntés volt, amelyben az Alkotmánybíróság sejtetni engedte a „nemzeti alkotmányvédelem” jelentőségét ebben a relációban. Ennek ellenére a „cukorügyben” hozott döntés mégsem váltott ki mélyreható szakmai polémiát. A határozat első – viszont nagyon jelentős, s máig ható – elemzése Sajó András tollából jelent meg.⁴⁵⁵ Tanulmánya épp azokat a kérdéseket teszi fel, amelyekre az Alkotmánybíróság határozata ki se tér, nem elemez, nem járja körül. Így:

- vajon nem közösségi jogról szolt-e az az ügy, amelyet az Alkotmánybíróság elbírált;
- elképzelhető-e, hogy az Alkotmánybíróság döntésével felülbírált egy sor közösségi rendeletet;
- helyesen értelmezte-e az Alkotmánybíróság a közösségi jog alkalmazásban rá váró szerepét;
- nem kellett volna-e a közösségi jog értelmezése érdekében előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezni?⁴⁵⁶

E kérdésekre nem ad (nem is kíván adni) mindenre kiterjedő egyértelmű választ, viszont úgy véli, hogy az ügyben aggályosnak tartott törvényi rendelkezések egyértelműen „közvetlenül

kihirdetése és hatálybalépése között legalább negyvenöt napnak kell eltelnie, kivéve, ha a törvény a fizetési kötelezettséget mérsékli és a fizetési kötelezettségek, valamint a fizetésre kötelezettek körét nem bővíti.”

⁴⁵⁴ ABH 2004, 302.

⁴⁵⁵ Sajó András (2004) 89.

⁴⁵⁶ U.o. 90.

alkalmazandó közösségi jogon alapultak: maguk a rendeletek szólnak arról, hogy a hatálybalépésüket megelőzően felhalmozott készletek figyelembe vételével kell a díjakat megállapítani”.⁴⁵⁷ A szerző úgy vélte, hogy a cukorügy, a magyar gyakorlatban váratlan gyorsasággal vetette fel a többi tagállamban már lefutott szokásos problémát (már ami a tagállami bíróságok és Alkotmánybíróság, valamint az Európai Bíróság viszonyát érinti), a magyar Alkotmánybíróság viszont szokatlanul reagált: úgy bírálta el az előzetes normakontrollra irányuló indítványt, hogy nem adott választ egy sor problémára. Fölteszi a kérdést: „miért határozott úgy a magyar Alkotmánybíróság, hogy nem bocsátkozik párbeszédre a közösségi joggal, még annyira sem, hogy megkeresse az EB-t és elfogadja annak egyfajta irányító szerepét?”⁴⁵⁸ Véleménye szerint igen csak megfontolandó lett volna, hogy az Európai Bíróságnak kompetenciája van az ügyben, s e szempontot is bevonva kellett volna dönteni. Sajó szerint a döntésnek két olvasat van. Az egyik: az Alkotmánybíróság megpróbálta „a kormányt és a parlamentet arra készíteni, hogy rendes európai polgárrá válják”. A másik ezzel épp ellentétes: „az Alkotmánybíróság nem hajlandó az európai tanulási folyamatban részt venni.”⁴⁵⁹ Leszögezi azonban, hogy „hiba lenne a magyar állásponttól mint a jelenlegi európai felfogásokkal nem érintkező, tájékozatlan jött-ment nézetéről beszélni. Vannak más alkotmánybíróságok is, amelyek lassabban tanulják meg a horizontális alkotmányos együttműködés szabályait. És ismereteseek olyan tiszteletre méltó elméletek és gyakorlatok, amelyek a közösségi ítélkezésnek a nemzeti alkotmánybíráskodással szembeni illetékességét a közösségi és nemzeti jog átfedő területeivel kapcsolatban elutasítják”.⁴⁶⁰ Más szerzők a döntés harmadik olvasatát is lehetségesnek tartják, e szerint az Alkotmánybíróság a közösségi jogalkotót akarta figyelmeztetni arra, hogy igyekezzen azon, hogy a tagállami jogalkotó ne kerüljön alkotmányosan nehéz helyzetbe.⁴⁶¹

A magunk részéről azt gondoljuk, hogy az Alkotmánybíróság a 17/2004. (V. 25.) AB határozatában nem a legrosszabb megoldást választotta. Alkotmánybíróság részéről az előzetes döntéshozatal kezdeményezése – különösen előzetes normakontroll gyakorlása során – kétséges. Továbbá: mivel csak pár hét telt el a csatlakozás után, nyilvánvaló, hogy nem várható el a jövőt meghatározó mély dogmatikai fejtegetés az Alkotmány és Uniós jogi szabályozás viszonyát érintően, különösen nem egy esetleges konfliktus felvállalása.

⁴⁵⁷ U.o.

⁴⁵⁸ U.o 92.

⁴⁵⁹ U.o 93.

⁴⁶⁰ U.o. 93.

⁴⁶¹ Várnai (2007) 431.

Mindezek mellett tény, hogy az indítvány olyan alkotmányos kifogásokat vetett fel (jogállam-jogbiztonság-felkészülési idő, illetve a törvényi szabályozási kötelezettség), amelyekben szilárd az Alkotmánybíróság gyakorlata. Az ebből való visszalépés látványos és indokolatlan feladását jelentette volna az eddigi dogmatikának. Mindenesetre maga az ügy érdekes problémára is rávilágított, nevezetesen: nemcsak a hagyományos alapjogvédelmi területen kerülhet konfliktusba a nemzeti alkotmányokkal biztosított védelmi szint és az unió joga, hanem olyan kérdések tekintetében is, mint a jogállamiság. Az ügy alapján kiderült, hogy a magyar Alkotmány szerinti jogállamiság és az „európai jogállam-fogalom”, azaz a bejáratott demokráciák jogállamfelfogása között is súrlódás képzelhető el.

2. Népszavazás az „Európai Unió Alkotmányáról”

2.1. Előzmény

A Magyar Köztársaság alkotmányos rendje és az Európai Unió kapcsolatát érintette az 58/2004. (XII. 14) AB határozat, amely arra adott választ, hogy lehet-e népszavazás tárgya (az akkor „futó”) Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés; tágabb értelemben, népszavazásra bocsátható-e egy aláírt, de az Országgyűlés által még meg nem erősített nemzetközi szerződés? Az ügy előzménye, hogy az Országos Választási Bizottság nem hitelesítette a következő – országos ügödöntő népszavazásra bocsátandó – kérdést: „Akarja-e Ön, hogy a Magyar Köztársaság ne ismerje el az Európai Unió alkotmányának létrehozásáról szóló nemzetközi szerződés Magyar Köztársaságra vonatkozó, kötelező érvényű hatályát?” A hitelesítés megtagadásának az oka – az OVB érve alapján –, hogy a kérdés az Alkotmány 28/C. §-a szerinti népszavazásból kizárt tárgykörben fogalmazódott meg: nevezetesen a kérdés elfogadása esetén nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről kellene népszavazást elrendelni. Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés aláírása 2004. október 29-én Rómában megtörtént, a Magyar Köztársaság részéről a miniszterelnök és a külügyminiszter is aláírta, a szerződés az Országgyűlésre várt megerősítés végett. Az Alkotmánybíróság határozatát e stádiumban (tehát az aláírt, de még meg nem erősített szerződés kapcsán) hozta meg. Az OVB határozat helyben hagyása várható lett volna, mivel egy korábban (másfél éve) hozott határozatában az Alkotmánybíróság egyszer már leszögezte: „A már aláírt nemzetközi szerződéseket a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény sajátos, a részes államok számára nemzetközi kötelezettséget teremtő védelemben részesíti. A bécsi egyezmény – a szerződés tárgyának és céljának a hatálybalépés előtti

meghiúsításától való tartózkodási kötelezettségről szóló – 18. Cikke értelmében a Magyar Köztársaság tartózkodni köteles minden olyan cselekménytől, amely meghiúsítaná a már aláírt nemzetközi szerződés tárgyát és célját. Miután a Magyar Köztársaság a csatlakozási szerződést aláírta, ez a nemzetközi kötelezettség már fennáll.”⁴⁶² Nem így lett.

2.2. A döntés

Az Alkotmánybíróság az OVB határozatot megsemmisítette és az OVB-t új eljárásra utasította, azaz a kérdésben gyűjthető aláírás (s megfelelő számú aláírás esetén tartható népszavazás). Az indokolás – a korábbi döntéssel szemben – kifejtette: „A Bécsi Egyezmény 18. cikke *a)* pontjába foglalt tilalom nem jelenti továbbá azt sem, hogy állampolgári kezdeményezés alapján ne lehetne népszavazást tartani a már aláírt, de az Országgyűlés által még meg nem erősített, konkrét nemzetközi szerződésről. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *b)* pontja a már megerősített, kihirdetett és hatályba lépett nemzetközi szerződésekkel kapcsolatban állapít meg népszavazási tilalmat, és nem a már aláírt, de még meg nem erősített nemzetközi szerződések vonatkozásában. Mindezekből következően az Alkotmánynak és az Nsztv.-nek [az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény] megfelelő népszavazási kezdeményezés esetén tartható népszavazás a már aláírt, de még nem megerősített nemzetközi szerződés megerősítésének a kérdésében.”⁴⁶³

Az indokolás további logikája szerint a nemzetközi szerződés aláírása az csak egy szándék, amelyből még nem következik, hogy azt feltétlenül meg kell erősítenie az állam erre hatáskörrel rendelkező szervének. Az Európai Alkotmány-szerződés megerősítése – véli az Alkotmánybíróság e döntésében – a 2/A. § alapján az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, s mivel népszavazást az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésben lehet tartani, ezért az Európai Alkotmány-szerződés elfogadásáról vagy elvetéséről is tartható népszavazás: „A Magyar Köztársaság alkotmányos rendje szerint tehát lehetséges népszavazás tartása arról a kérdéssel, hogy az Országgyűlés megerősítsen-e valamely nemzetközi szerződést – így az ASz-t (értsd az Európai Alkotmány-szerződést) – vagy sem.”⁴⁶⁴

2.3. Néhány megjegyzés, s ami a határozatból következhet

⁴⁶² 36/2003. (VI. 26.) AB határozat, ABH 2003, 414-415.

⁴⁶³ 58/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004, 826.

⁴⁶⁴ ABH 2004, 828.

A fentebb elemzett döntés az alkotmánybíróági gyakorlatban nem megszokott módon, egy korábbi határozat megállapításaival ellentétes tételeket tartalmaz (abban a tárgyban, hogy népszavazás tárgya lehet-e már aláírt, de még meg nem erősített nemzetközi szerződés). Az ellentétet igen, de ennek indokait az új határozat nem tartalmazza. Ellentmond az eddigi gyakorlatnak a tekintetben is, hogy korábban – mint ahogy az részletesen bemutatásra került – az Alkotmánybíróóság nagy hangsúlyt helyezett arra, hogy az Európai Unió joga nem azonos az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szóhasználata szerinti nemzetközi joggal, különösen nem azonos ezzel az Európai Közösséget illetve az Európai Uniót alapító szerződések joga, amelyre az Alkotmány 2/A. §-a vonatkozik. Az itt elemzett határozat e fontos különbségtételre nem tér ki. Végezetül aggályosnak tekinthető a határozat a miatt is, mert annak kapcsán általában is fölmerülhet: lehet-e népszavazás tárgya a közösségi jog körébe tartozó kérdés. Ugyanis ha lehet, reális a veszély, hogy népszavazás (vagy sorozatos népszavazások) útján – egy kis túlzással – a Magyar Köztársaság „kiszavazza magát” az Európai Unióból. Mindenesre, ha idáig nem is megyünk el, elgondolkodtató, hogy létrejöhet olyan helyzet, amikor az állam a népszavazás eredménye miatt gyakorlatilag tárgyalás- és kompromisszumképtelen helyzetbe kerülhet az Unión belül, mint tagállam. Ezt a veszélyt e határozat nem zárta ki, sőt. A határozat nem egyhangú döntés alapján született. Különvélemény szerint – mivel az Európai Unióba való tagságunkról tartandó népszavazás az Alkotmány (79. §-ának) előírásaiban szerepelt, ezért, illetve – az Európa-klauszúrára tekintettel, nem lehet az ügyben népszavazást tartani. E szerint: „az Alkotmány 2/A. §-ának (2) bekezdése – a 79. §-hoz hasonlóan – eltér az Alkotmány korábbi szabályaitól. Ez az eltérés megnyilvánul abban, hogy az alkotmányozó hatalomnak tartja fenn – a kérdés különleges jelentősége miatt – azoknak a nemzetközi szerződéseknek a megerősítését és kihirdetését, amelyek az Unióhoz való csatlakozást követően ismét rendezik az Alkotmányból származó hatásköröknek az Európai Unió keretei között történő közös gyakorlását. Az Alkotmány 79. §-ával is jelezte az alkotmányozó, hogy ebben a hatáskör közös gyakorlására vonatkozó kérdéskörben a nemzetközi egyezményről népszavazás csak akkor lehetséges, ha alkotmánymódosítás ezt lehetővé teszi. Az Európai Alkotmányról szóló szerződés a korábbi nemzetközi szerződések helyébe lépve új rendelkezéseket tartalmaz a hatáskörök közös gyakorlásáról is. Az Alkotmány 2/A. §-ának (2) bekezdése alapján ennek a szerződésnek a megerősítése és kihirdetése az alkotmányozó hatáskörébe tartozik. E nemzetközi szerződés

ratifikálására vonatkozó népszavazás ellentétes volna az Alkotmány 2/A. §-ának (2) bekezdésével.”⁴⁶⁵

A magunk részéről e különvéleményben kifejtett álláspontot tartjuk elfogadhatónak és szakmailag megalapozottnak, különösen a fent kifejtett aggályokra tekintettel. Álláspontunk szerint nem kívánt következményekhez vezethet, ha az Alkotmány 2/A. § hatálya alá tartozó – az Európai Unióban tagállamként való részvétel érdekében megkötendő – szerződések népszavazás tárgyai lehetnek. Az itt elemzett döntés alapján alappal merülhet föl az is, hogy alkotmánymódosítás válik szükségessé: mégpedig a népszavazásból kizárt tárgykörök bővítése az Alkotmány 2/A. §-a alá tartozó kérdésekkel (ha már az alkotmánybírószági alkotmányértelmezés nem mondta ki, hogy az alkotmánymódosításra irányuló általános népszavazási tilalomba beletartozik az Alkotmány 2/A. §-a is). Végezetül még egy gondolat: A lisszaboni reformszerződés aláírását követően, egy héten belül megerősítette azt az Országgyűlés⁴⁶⁶. Álláspontunk szerint alappal merülhet föl: e gyors megerősítéshez az 58/2004. (XII. 14) AB határozat is hozzájárult, mivel e döntés lehetővé tette az aláírás és a megerősítés közötti időszakban népszavazás kezdeményezését (amely a megerősítést nyilván megállítja). Ezt megelőzendő legjobb megoldás valóban az aláírást követő mihamarabbi gyors megerősítés.

3 A lőfegyver ügy

3.1. Előzmény

Míg az ún. cukor-ügyben az Alkotmánybírószág rendelet végrehajtását szolgáló törvény alkotmányossági vizsgálatát végezte el, addig az ún. lőfegyver ügyben irányelvet átültető törvény alkotmányossági vizsgálatára került sor. Jelentős különbség az is, hogy míg a cukor-ügyben „csupán” jogbiztonsági, jogforrástani kérdések váltak vizsgálat tárgyává, a lőfegyver-ügyben alapjogi probléma, a személyes adatok védelméhez való jog. Az eldöntendő kérdés a következő volt: a lőfegyverekről és lőszeréről szóló 2004. évi XXIV. törvény egy rendelkezése által, a lőfegyver-kereskedőkre vonatkozóan megállapított adat-nyilvántartási

⁴⁶⁵ ABH 2004. 832-833.

⁴⁶⁶ A lisszaboni szerződés (Reformszerződés) az Európai Közösség és az Európai Unió alapítószerződéseit átfogóan módosító szerződés, amelyet 2007. december 13-án írtak alá a tagállamok képviselői. Jelenleg a tagállami megerősítésekre vár. Magyarország a tagállamok közül elsőként, 2007. december 22-én hirdette ki az

kötelezettség sérti-e az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében biztosított személyes adatok védelméhez való jogot. A lőfegyver-kereskedők ugyanis a törvény által kötelezővé tett nyilvántartással olyan személyes adatok birtokába juthattak, amelyek biztonságos adatkezelését nem feltétlenül tudták ellátni. A vizsgált törvény – s ezt az Alkotmánybíróság határozatában meg is állapította – az Európai Közösségek Tanácsának a fegyverek megszerzésének és tartásának ellenőrzéséről szóló 91/477/EGK irányelvén alapult, rendelkezései az Európai Unióhoz való csatlakozást – 2004. május 1-et követően – léptek hatályba. Többen rámutattak, hogy a lőfegyvertörvény támadott rendelkezése és az irányelv 4. cikke szinte megegyező: „...meglehetősen egyértelműséggel kitűnik, hogy a magyar törvény az irányelv egyértelmű, konkrét rendelkezéseinek átültetését foglalja magában”⁴⁶⁷

3.2. A döntés

Az Alkotmánybíróság az ügyben a – Magyar Közlönyben közzé nem tett – 744/B/2004. AB határozatában döntött.⁴⁶⁸ Az Alkotmánybíróság előkérdésként arra kereste a választ, hogy vizsgálhatja-e érdemben az irányelvet átültető törvény alkotmányosságát, vagy sem. A határozat szerint: „Az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló szerződés kihirdetése a 2004. évi XXX. törvény elfogadásával megtörtént. A csatlakozás feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány 2. cikke értelmében a csatlakozás időpontjától kezdődően az eredeti szerződések rendelkezései és az intézmények által a csatlakozást megelőzően elfogadott jogi aktusok az új tagállamok számára kötelezőek és – bizonyos feltételekkel – alkalmazandók ezekben az államokban.

Az irányelvek, mint az Unió ún. másodlagos jogforrásai a tagállamok számára azt teszik kötelezővé, hogy a saját jogalkotási eljárásukban az irányelvek tartalmának megfelelő szabályozást alakítsanak ki. Az Irányelv 3. cikke értelmében egyébként a tagállamok nemzeti jogszabályaikban elfogadhatnak az irányelvben meghatározottnál szigorúbb rendelkezéseket is. (...) Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben előterjesztett indítvány folytán is az Irányelven alapuló magyar jogszabály alkotmányosságának vizsgálatát végezte el anélkül, hogy a vizsgálat az Irányelv érvényességét vagy az implementálás megfelelőségét érintette volna.”⁴⁶⁹

Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvényt. [A hatálybalépéséről lásd 6. cikk (2) bekezdést]

⁴⁶⁷ Várnay (2007) 430.

⁴⁶⁸ ABH 2005, 1281.

⁴⁶⁹ ABH 2005, 1282-1283.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a lőfegyvertörvény támadott rendelkezését akként vizsgálta, mint „tiszta belső jogot”, elvégezte az alapjog-korlátozásnál irányadó szükségességi/arányossági tesztet, s megállapította, hogy a vizsgált rendelkezés nem alkotmánysértő. Az Alkotmánybíróság tehát érdemi vizsgálatot végzett. A határozathoz nem tartozik különvélemény.

3.3. Néhány megjegyzés, a döntés visszhangja

Megítélésünk szerint a 744/B/2004. AB határozat alapján inkább az vár elemzésre, amit e döntés nem tartalmaz. Az Alkotmánybíróság nem vette figyelembe, hogy az irányelv belső jogba való átültetése kötelezettségen alapul, egy közösségi cél megvalósítása érdekében (jelen esetben a közösség egészének közbiztonsága végett). Nem tartalmaz a döntés elvi alapvetést a tekintetben, hogy az alkotmánybíróság miként vélekedik a másodlagos közösségi aktusok alkotmányossági vizsgálatáról. Nem tartalmazza ezzel összefüggésben azt, hogy mi a teendő akkor, ha az irányelvet átültető törvény (más jogszabály) alkotmányellenességét észleli, melyek a hatáskörgyakorlás korlátai, miben különbözik (ha különbözik) ez az eljárás az utólagos absztrakt normakontroll eljárástól (pl. levonható-e ugyan úgy a megsemmisítés jogkövetkezménye). Semmilyen következtetést nem tudunk levonni továbbá a döntésből arra vonatkozóan, hogy miként alakul az Alkotmánybíróság viszonya az Európai Bírósághoz (holott a másodlagos közösségi jog jogszerűségének vizsgálata a közösségi jog szempontjából az alapszerződéseknek való megfelelés vizsgálatát jelenti, s erre az Európai bíróságnak van hatásköre). A döntés ellentmondásosságára kiválóan rávilágít a következő – e döntést elemző – idézett: „Miközben a másodlagos közösségi jogi aktusok alkotmányossági felülvizsgálatától való szisztematikus elzárkózás az Alkotmánybíróság konzekvens európai monista álláspontját támasztja alá, a másodlagos közösségi jogot átültető, illetve a másodlagos jog érvényesülését szolgáló hazai jog alkotmányossági vizsgálata kapcsán hozott határozatokból ennek éppen az ellenkezőjét olvashatjuk ki.”⁴⁷⁰ S valóban. Feloldhatatlannak tűnő ellentmondás, hogy amíg a közösségi jogi aktusok vizsgálatának gondolatát még csak fel sem veti az Alkotmánybíróság, addig az ezt átültető jogszabályok vizsgálatát minden korlátozás nélkül elvégzi. Mindez természetesen – bár nem elegáns –, de járható út mindaddig, amíg a közösségi jogot átültető belső jogszabály nem alkotmánysértő. Esetleges alkotmányellenesség megállapításakor „színt

⁴⁷⁰ Várnay (2007) 429.

kell vallani” hiszen egy ilyen tartalmú döntés kétséget kizáróan a közösségi jog alkotmánykritikáját is jelenti (jelentheti) egyben.

Ugyanakkor a lőfegyver-döntés „mentségére” hozható, hogy előrebocsátotta: az irányelv lehetővé teszi, hogy a tagállamok nemzeti jogszabályaikban az irányelvben meghatározottnál szigorúbban rendelkezzenek⁴⁷¹, s ezáltal alappal merülhet fel, hogy az Alkotmánybíróság voltaképpen csak az irányelvtől eltérő (szigorúbb), nemzeti hatáskörben történő jogalkotást vizsgálta a közösségi jog érintése nélkül. Különösen helytálló lehet egy ilyen álláspont alapjogi ügyben, amikor kétségtelen, hogy a magyar jogalkotó szabadságába tartozik az Alkotmány alapján szigorúbb védelmi szintet biztosítani egyes jogoknak.⁴⁷²

4. Közbevetőleg hatásköri kérdésekről

Az alkotmánybírósági gyakorlat bemutatásának kezdetén már részletesen foglalkoztunk hatásköri kérdésekkel. Az Európai Unióhoz való csatlakozás – mint már említettük – (az erre irányuló egyes szándékok ellenére) az Alkotmánybíróság hatásköreit nem érintette. Ugyanakkor látni kell, hogy reális probléma lehet az Abtv. hatásköri szerkezetébe beilleszteni a közösségi jogi problémákat (az azzal összefüggően kért vizsgálatokat). Másként fogalmazva úgy is felmerül a kérdés, hogy a hatáskör-megtagadásnak hol húzódnak a határai. Egy ilyen jellegű problémát vetett fel a 30/2005. (VII. 14.) AB határozat alapjául szolgáló ügy indítványozója. Azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a polgári repülés hajózó személyzete repülési idejének szabályozásáról szóló 16/2003. (IV. 3.) GKM rendelet egyes rendelkezéseinek alkotmányellenességét és hívja fel a gazdasági és közlekedési minisztert az Európai Unió Tanácsa 2000. november 27-i 2000/79/EK Irányelvének megfelelő jogszabály megalkotására. Az indítványban foglalt kérést többféle hatáskör alapján is értelmezni lehet, egyrészt fölfogható úgy is, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kéri, mert a jelölt irányelvnek megfelelő jogalkotás elmaradt. Másrészt fölfogható úgy is, hogy jogszabály (a GKM rendelet) közösségi jogba ütközésének utólagos vizsgálatát kéri (az Abtv. 44. és 47. § szerinti eljárások?). Mindkét esetben a közösségi joggal való összhang kérdése áll központban, amelyre önmagában – véleményünk szerint – az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre. Míg a közösségi jog és az Alkotmány viszonyában – mint fentebb körbejártuk – többféle megoldási módok is elfogadhatók lehetnek, addig a

⁴⁷¹ ABH 2005, 1283.

⁴⁷² Ezen felvetés elméleti helyességét nem érinti az a tény, hogy lőfegyver-ügyben – mint utaltunk rá – a vizsgált törvényi rendelkezés az irányelv vonatkozó szabályához képest nem igazán tér el.

közösségi jog autentikus értelmezéséhez kapcsolódó kérdéseknél csak egy megoldás van: ez Európai Bíróság-i hatáskör.⁴⁷³ Márpedig mind a közösségi jogból eredő mulasztás, mind a közösségi joggal kollízióban álló belső norma ilyen kérdéseket érint.⁴⁷⁴ A jelölt ügyben az Alkotmánybíróság – ahogy tette a fenti döntéseknél is – „kihajolt” a probléma elől. Egyrészt mintha jogharmonizációs kérdésben megállapította volna hatáskörét, kimondja: „Az indítványozó véleménye szerint az R. több rendelkezése sérti a magyar állam jogharmonizációs kötelezettségét, és így az Alkotmány 7. §-ának (1) bekezdését is. Azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság kötelezze a gazdasági és közlekedési minisztert a nemzetközi kötelezettségeknek megfelelő jogszabályalkotásra.

Az 1025/B/2001. AB határozat (ABH 2003, 1456, 1463.) megállapította, hogy a nemzetközi szerződésben foglalt jogharmonizációs kötelezettségen alapuló jogalkotási feladat teljesítésének vizsgálata is nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának minősül.”⁴⁷⁵

Másrészt mégsem viszi ezt az irányt végig, „elvarrja” a szálát ott, hogy az indítványozónak nincs indítványozási jogosultsága jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára. Mindezek mellett az Alkotmánybíróság a 30/2005. (VII. 14.) AB határozatában hivatalból eljárást indított mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára, s bár nem a közösségi jogot érintően, de mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg.⁴⁷⁶ A közösségi jogot érintő magyar alkotmánybírósági értelmezés problémája azonban nem állt meg itt.

A magyar alkotmánybírósági gyakorlat további elemzése előtt nyomatékosítani szeretnénk, hogy a közösségi jogot érintő alkotmánybírósági hatáskörök, s közelebbről az irányelvek, illetve az irányelveket átültető belső jogszabályok alkotmányossági vizsgálatának kérdései más európai országokban is viták (nem egyszer fordulatok) tárgyai voltak. A „fordulatra” talán legjobb példa a francia Conseil Constitutionnel gyakorlata, amely 2004-ig azon az állásponton volt, hogy az alkotmány integrációs klauzuláját automatikusan nem tölti meg tartalommal az alapító szerződések joga, s e klauzula nem termet közvetlen kapcsolatot a folyamatosan megújuló kötelező közösségi joggal. Ez az álláspont lényegében „kihajol” a közösségi jog értelmezésével összefüggő problémák elől. 2004-ben azonban fordulat történt, s

⁴⁷³ Megjegyezzük, hogy ennek kimondása érdekében valóban „hozzá kellett volna nyúlni” az Abtv-hez.

⁴⁷⁴ Ilyen jellegű alkotmánybírósági eljárás adott esetben devalválhatja magát az alkotmánybíróságot is, hiszen hiába dönt az összeegyeztethetőségről, a rendes bíróság e tekintetben nem az Alkotmánybíróságot, hanem Luxemburgot és az ottani értelmezést fogja követni, így könnyen előfordulhat hogy az alkotmánybírósági döntés „alul marad”.

⁴⁷⁵ ABH 2005, 327.

⁴⁷⁶ ABH 2005, 325.

a Conseil Constitutionnel alkotmányos követelménynek minősítette az irányelvek beépítését a francia jogrendbe⁴⁷⁷. A későbbiekben pedig úgy foglalt állást, hogy elméletileg lehetségesnek tartja azt is, hogy a közösségi jogba nyilvánvalóan ütközést megállapítsa.⁴⁷⁸ Ebben az esetben tehát úgy tűnik arról van szó, hogy mégsem teljesen lehetetlen a közösségi jog nemzeti alkotmányvédő szerv általi értelmezése (és esetleges saját hatáskörbe történő következtetés levonása), különösen abban az esetben, ha a tét az alkotmányban biztosított jogok érvényesülése.

Más – de mégiscsak a közösségi jog alkotmánybírói értelmezhetőségével összefüggő – megállapításra jutott az osztrák Alkotmánybíróság. Kimondta, hogy a „a belső jog irányelvkonform értelmezésének az EK-szerződés 5. cikkéből levezethető parancsa alapján ... a nemzeti bíróságok, amelyek közé az Alkotmánybíróság is tartozik, kötelesek egy irányelv végrehajtása érdekében kibocsátott nemzeti jogszabályt előbbinek a fényében és céljának megfelelően értelmezni.”⁴⁷⁹

A olasz Alkotmánybíróság, a Corte Costituzionale egy irányelvhez kapcsolódó ügyben arra az álláspontra jutott, hogy „az alkotmányossági vizsgálat lehetősége az alapvető elvek és elidegeníthetetlen jogok megsértése esetén áll fenn, másrészt azonban nem illetékes az Alkotmánybíróság a közösségi norma értelmezésére – hacsak nem az abszolút nyilvánvalóság („chiara evidenza”) esete áll fenn – és még kevésbé várható el a felmerült értelmezési ellentmondás megoldása az adott normát illetően, tekintettel arra, hogy a minden tagállamra kötelező erejű értelmezést az Európai Közösség Bíróságától kell kérni.”⁴⁸⁰ Ez az értelmezés – hasonlóan a franciához – a közösségi jog nyilvánvaló értelmezésével összefüggésben hagyta nyitva saját maga számára az ajtót.

Ezen példák említését azért tarjuk szükségesnek, mert látható, hogy más országok gyakorlatában sem volt azonnali és egyértelmű a közösségi jog értelmezhetőségének kérdése (az alkotmányossági problémák eldöntése kapcsán). Az alábbiakban a magyar gyakorlat ismertetése során kiviláglik, hogy ez a folyamat (az ilyen jellegű problémák alkotmánybírói kezelése) nálunk is lassan indult be, s e folyamat még tart.

5. A szerencsejáték ügy

5.1. Előzmények

⁴⁷⁷ Décision no 2004-496 DC du 10 juin 2004

⁴⁷⁸ Décision 2006-540 DC du 27 juillet 2006

⁴⁷⁹ VfGH Beschluss V 136/94-10, 12 Dezember 1995.

Szorosan kapcsolódik a fent kifejtett hatásköri kérdésekhez, de nem teljesen azonos az ott elemezett problémákkal az ún. szerencsejáték ügy. Az indítványozó a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény és a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény egy-egy rendelkezése vizsgálatát kérte, mert állítása szerint e törvények megsértették az ún. csatlakozási szerződést kihirdető 2004. évi XXX. törvénnyel kihirdetett Római Szerződést, abból a tagállamokra háruló kötelezettséget, ezáltal a vizsgálni kért törvényi szabályok ellentétesek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamisággal, illetve a 2/A. §-ba foglalt csatlakozási klauzulával. Az indítványozó ezen alkotmányos tételek alapján (de valójában a Római Szerződésből eredő) mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezte.

A korábbi ügyekkel szemben ebben az ügyben az a mezsgye, hogy a vizsgálat az Alkotmány vagy a közösségi jog alapján történik-e vagy sem, immár nagyon keskeny. Az ügy tárgya kétséget kizáróan a Római Szerződésből eredő mulasztás vizsgálata, s e problémába „kavarodott bele” az Alkotmány két rendelkezése. Kézenfekvő lett volna – álláspontunk szerint – a hatáskör hiányának a megállapítása, mert az ügyet csak a Római Szerződés hiteles értelmezése útján lehet eldönteni, de nem ez történt.

5.2. A döntés

Az Alkotmánybíróság – a Magyar Közlönyben közzé szintén nem tett – 1053/E/2005. AB határozatában döntött.⁴⁸¹ Párhuzamos indokolások és különvélemények is tartoznak a határozathoz. A többségi határozat indokolásának első mondat szerint: „Az indítványozó a közösségi jogból következő jogalkotói feladat elmulasztásával összefüggésben az Alkotmány 2. § (1) és 2/A. § (1) bekezdéseinek sérelmét állította. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt érdemben vizsgálta.”⁴⁸² Az érdemi vizsgálat igen rövid. Az Alkotmánybíróság egyrészt megállapítja: „anyagi alkotmányellenesség hiányában, pusztán az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből nem állapítható meg alkotmányellenes helyzetet eredményező jogalkotói feladat elmulasztása.”, másrészt pedig a döntés kimondja: „Az Alkotmány 2/A. §-ában foglalt, ún. csatlakozási klauzula a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióban való tagállami részvétele feltételeit és kereteit, valamint a közösségi jognak a magyar jogforrási rendszerbeli helyét

⁴⁸⁰ 536/1995. Ordinanza 15-29 Dicembre 1995

⁴⁸¹ ABH 2006, 1824.

⁴⁸² ABH 2006, 1826.

határozza meg. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: az Alkotmány e rendelkezéséből konkrét jogalkotói kötelezettség nem származik.”⁴⁸³

Mindebből annyi derül ki, hogy az érdemi vizsgálat formálisan nem a Római Szerződés, hanem az Alkotmány alapján történt, de a közösségi (itt az elsődleges) joghoz való viszonyról (az ebből eredő vizsgálatról, mint hatásköréről) az Alkotmánybíróság hallgat (mindeközben e vizsgálatot úgy tűnik, mégis elvégzi). E rövid többségi döntésnek mégis vannak fontos „félmondatai”. A jogállamisággal összefüggésben tett megállapítás, amely az anyagi alkotmányellenesség hiányát kifogásolta arra is utalhat, hogy a közösségi jogba ütközéssel összefüggő vizsgálatnál az Alkotmánybíróság ezt, mint egyfajta „természetes korlátot” fogja fel. Így indirekt kimondta azt is, hogy az alkotmányossági vizsgálat (és a megsemmisítés) körén adott esetben kívül esik a közösségi jogba ütköző belső jog problémája (nem jogbiztonsági kérdés?). Az anyagi alkotmányellenesség megkövetelése e tekintetben mindenképpen nóvum.⁴⁸⁴ A másik tényező, ami a döntés kapcsán kiemelésre érdemes, hogy az Alkotmánybíróság megállapította: az Európa-klauzulából önmagában jogalkotói kötelezettség nem fakad. Ez a megállapítás a csatlakozási szerződés és az Alkotmány 2/A. §-ának viszonyát alapjaiban érinti. Végül kiemelendő, hogy a döntés egyértelműen rögzítette: az EK alapító és módosító szerződése nem az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szerinti nemzetközi szerződések (s ez a tény – a döntés tartalmából következően – figyelembe veendő az Alkotmánybíróság hatáskörének megállapításakor is).

A határozathoz különvélemény kapcsolódik. A különvélemény az indítvány visszautasítása mellett érvel, de nem a hatáskör hiányában történő visszautasítás mellett, hanem – hasonlóan a fentebb elemezett 30/2005. (VII.

⁴⁸³ Mindkét idézet ABH 2006, 1827.

⁴⁸⁴ Várnay rámutat, hogy hasonló álláspontra helyezkedett a Szlovén Alkotmánybíróság a Up-328/04/U-I186/04. számú határozatában. JT. 433. Mindenestre tény az, hogy a magyar Alkotmánybíróság ezzel az állításával a jogbiztonság érvényesülésének (jobban mondva nem érvényesítésének) egy eddig nem ismert szempontját csillantotta fel.

14.) AB határozathoz – a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára vonatkozó indítványozási jog hiánya miatti visszautasítást veti fel.⁴⁸⁵

A határozathoz kapcsolódó párhuzamos indokolásból azonban kiderül, hogy mi is valójában ennek az ügynek a tétje. A párhuzamos indokolás elsőként arra mutatott rá, hogy az Európa-klauzula Alkotmányba történő beiktatása alapvetően más alkotmányos kontextust teremtett e kérdések vizsgálatához: „Így azonban immár nem lehet megkerülni a kérdést, hogy az európai jog (közösségi jog) viszonylatában az Alkotmány 7. § (1) bekezdését vagy a 2/A. § (1) bekezdését tekinti-e az Alkotmánybíróság irányadónak”.⁴⁸⁶ A párhuzamos indokolás – álláspontunk szerint – érezve a vizsgált probléma mélyén fekvő lényegét rámutatott: „Az Alkotmánynak - az Európai Unióhoz történő csatlakozásra való felkészülés során - a 2/A. § (1) bekezdéssel történt kiegészítését követően ugyanakkor a jogalkotó nem módosította az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényt: ezért az Alkotmánybíróság a jelen ügyben azzal a kérdéssel szembesült, hogy ilyen körülmények között hatáskörrel rendelkezik-e az indítvány elbírálására, tekintettel azonban arra is, hogy az európai jog (közösségi jog) az Európai Unióban sui generis természettel bír: a közösségi alapító és módosító szerződések (az ún. eredeti jog) illetve az intézményi rendeletek, irányelvek, egyéb normák és aktusok (az ún. másodlagos vagy levezetett jog) az egységes - következésképpen egységesen is kezelendő - az európai jog (közösségi jog) alkotó elemeit képezik. Szerződési eredetük dacára az európai jog (közösségi jog) normái sokkal közelebb állnak a belső joghoz, mint a nemzetközi joghoz: ez különösen a primátus és a közvetlen alkalmazhatóság sajátosságai révén történő érvényesülésben nyilvánul meg.”⁴⁸⁷

⁴⁸⁵ ABH 2006, 1831.

⁴⁸⁶ ABH 2006. 1829. A magyar alkotmánybírósági gyakorlatban ez az első határozati hivatkozás arra vonatkozóan, hogy egy adott az európai joggal (s most itt tudatosan használva az európai jog fogalmát) kapcsolatos probléma az Alkotmány 2/A. § vagy a 7. § (1) bekezdés hatálya alá tartozik e. Ez a kérdés – mint később látjuk – az európai elfogatóparanccsal összefüggésben exponálódik majd.

⁴⁸⁷ ABH 2006, 1829.

A párhuzamos indokolás készítője – az Abtv. módosítás elmaradásából eredő esetleges „veszteségek” kompenzálására – az alkotmánybírósági önkorlátozást ajánlja, végül kifejti: „A jelen ügyben az indítványozó a mulasztást egy sui generis nemzetközi szerződés, a Magyarországon is számos elemét illetően közvetlen hatállyal bíró EK-szerződés tekintetében állította. Mivel az európai jog (közösségi jog) hiteles értelmezése és alkalmazása az Európai Közösségek Bíróságának hatáskörébe tartozik, elvi érveléssel megállapítható, hogy kizárólag alkotmányos jog közvetlen veszélyeztetettsége alapozhatja meg annak vizsgálatát, hogy a jogalkotó nem sértette-e meg az ún. eredeti jogból, illetve az ún. másodlagos jogból fakadó kötelezettségét. Mivel az európai integrációban az Európai Közösségek Bírósága rendelkezik az európai jogi (közösségi jogi) szabályok hiteles értelmezésének jogosítványával, az Alkotmánybíróság túllépne természetes hatáskörén, ha azt kutatná, nem adható-e olyan értelmezés az európai jogi (közösségi jogi) kötelezettségeknek, hogy annak alapján az állam által elkövetett európai jogi (közösségi jogi) normasértés megállapítása az Alkotmánybíróság hatáskörébe kerüljön.”⁴⁸⁸

5.3. Rövid értékelés

Úgy véljük, hogy a szerencsejáték ügy a közösségi jogot érintő alkotmánybíráskodás hatásköri problémáit nem oldotta meg. Egyértelműnek tűnik, hogy az Alkotmánybíróság az ezzel összefüggő lehetséges hatásköreit nem tagadta meg teljes körűen, s törvény sem kötelezi erre. Az anyagi alkotmányvétség fogalmának e határozatban szerepeltetése arra enged következtetni, hogy alapjogsérelem esetén az Alkotmánybíróság nem lesz passzív, illetve ennek a másik oldala, hogy pusztán a jogbiztonság sérelmét nem fogadja majd el, mint hivatkozási alapot. Mindemellett a döntésből következtethetünk arra, hogy egyre fontosabbnak tűnik az Európai Bírósággal való viszony valamilyen tisztázása, hiszen (akár előzetes döntéshozatali eljárás keretében) megkerülhetetlen a közösségi jog autentikus értelmezése az ilyen típusú ügyekben.

⁴⁸⁸ ABH 2006, 1830.

A szakirodalomban a közösségi jogot érintő alkotmánybírói hatáskörök lehetséges felvázolása kapcsán többféle elképzelés is született. Így egyes szerzők fölvezették, hogy az Alkotmánybíróság megsemmisíthetné azokat a belső jogszabályokat, amelyek közösségi jogsértését az Európai Bíróság megállapította, vagy a közösségi jog sérelmére az Alkotmánybíróság kérésére előzetes döntéshozatali eljárás során derült fény. Szerepet lehetne biztosítani az Alkotmánybíróságnak azon normák vizsgálata tekintetében is, amelyet a bíróságok a közösségi jog sérelme miatt mellőznek alkalmazni.⁴⁸⁹ Mindehhez azonban az erre vonatkozó egyértelmű törvényi szabály szükséges. Ennek hiányában az alkotmánybírói precedens-jog – mint látjuk most éppen a szerencsejáték ügyben – „építgeti” a hatásköri lehetőségeket és lehetséges korlátokat. Erre a témakörre is igaz lehet: az előre elgondolt elméleti konstrukciók és (az „élet által produkált”) esetek gyakran nem találkoznak.

6. Az orvosi ügyeleti díj

6.1. Előzmények

Az ügyeleti díj ügyében minden együtt volt, ami a közösségi jog értelmezésével kapcsolatban felmerülhet. Volt az ügyben a kérdést egyértelműen rendező, a közösségi jogot megtestesítő irányelv (a 93/104. EK tanácsi irányelv, majd a helyébe lépő 2003/88. irányelv). Voltak az ügyben Európai Bíróság-i ítéletek amelyben megerősítette a Bíróság az irányelv alkalmazhatóságát ezen ügyekre (Jaeger-ügy), illetve az Európai Bíróság a későbbiekben az irányelvi szabályok közvetlen alkalmazhatóságát is kinyilvánította (Pleiffer-ügy). Született az ügyben a 93/104. számú irányelvet alkalmazó magyar bírósági ítélet s ezt felülvizsgáló Legfelsőbb Bíróság-i döntés. A Legfelsőbb Bíróság – az Alkotmány 2/A. §-ába foglalt Európa-klauszult is felhívva – kimondta, hogy „mivel az alkalmazandó jog világos, az irányelv feltétel nélküli és pontos rendelkezést tartalmaz” ezért nem követett el hibát a megyei bíróság, hogy nem fordult előzetes döntéshozataláért az Európai Bírósághoz (BH 2006. 216: Legf. Bír. Pf.X.24. 705/2005.). Végezetül volt az ügyben a közösségi jogi kritériumokkal részben ellentétes hazai jogi szabályozás. Így került az ügy az Alkotmánybíróság elé. Az indítványozók az ügyben alapvetően alkotmányossági problémaként támadták az ügyeleti (orvosi ügyeleti díjat) szabályozó belső jogot, de volt olyan indítványozó, amely kifejtette,

⁴⁸⁹ Lásd Chronowski - Nemessányi (2004) 27.

hogy a magyar jogi szabályozás ellentétes a Tanács 2003/88/EK irányelvével s az irányelvben foglaltakra is figyelemmel kérte az eljárást, a belső jogi szabályok megsemmisítést.

6.2. A döntés

Az Alkotmánybíróság az ügyben a 72/2006. (XII. 15.) AB határozattal döntött. A többségi határozat elsősorban és alapvetően a magyar Alkotmány rendelkezéseit vette figyelembe, s úgy tett, mintha nem is lenne az ügynek közösségi jogi vetülete. Ezt az Alkotmánybíróság megtehetette. Nem arról volt szó ugyanis – mint ahogy ezt fentebb elemeztük – hogy közösségi jogot átültető belső jogszabályt kell alkotmányossági szempontból vizsgálni, hanem épp ellentétesen a szuverén belső jogalkotási produktum (egy része) ellentétes az Alkotmánnyal, s mellékesen(?) a közösségi joggal. Az Alkotmánybíróság az ügyben a közösségi joggal való összefüggést szinte nem is érintette.

- Az indítványozók irányelvvel való ellentétet állító egyik kérelmét úgy tekintette, mint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára irányuló kezdeményezést. Ezzel összefüggésben – követve a szerencsejáték ügy „anyagi alkotmányellenesség hiányában” fordulattal bevezetett megoldását – kifejtette: „Az indítványozó beadványában – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésén kívül – e vonatkozásban nem jelölt meg olyan alkotmányos rendelkezést, amellyel a hazai szabályozás ellentétben állna. „Az Alkotmánybíróság szerint anyagi alkotmányellenesség hiányában, pusztán az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből nem állapítható meg alkotmányellenes helyzetet eredményező jogalkotói feladat elmulasztása.” (1053/E/2005. AB határozat, ABK 2006. június 498, 500.)”⁴⁹⁰ Tehát érdemi vizsgálatot nem folytatott.

- Az indítványozók másik köre azt kifogásolta, hogy az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése sérül, mivel – érvelt az indítványozó – „az Európai Közösségek alapító szerződése nemzeti szerződésnek minősülnek, és a Római Szerződés képezi a jogalapját az Irányelvnek.” Az Alkotmánybíróság – visszanyúlva az 1053/E/2005. AB határozatra – megállapította, hogy az Európai Közösségek alapító és módosító szerződése az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések, e szerződések mint elsődleges jogforrások és az Irányelv mint másodlagos jogforrás közösségi jogként a belső

⁴⁹⁰ ABH 2006, 860.

jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak. Mivel az indítványozó a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló kérelmében – az irányelven kívül – nem jelölt meg más, nemzetközi szerződésnek minősülő szerződést, ezért az Alkotmánybíróság ezt a kérelmet is visszautasította.⁴⁹¹ Érdemi vizsgálat tehát e tekintetben sem történt.

A határozatban az Alkotmánybíróság a magyar Alkotmányból eredő követelmények alapján megállapította – az egyébként a közösségi joggal is ellentétes – jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességét és azokat megsemmisítette.

A határozathoz tartozó párhuzamos indokolás megfontolandó szempontokat vett fel. Kifejti, hogy „az ügyben tulajdonképpen az európai jog bizonyos normáit illetően az ún. közvetlen alkalmazhatóság jellemzőivel találkozunk. Az ebből fakadó következmények levonására a jogalkalmazásnak és a jogalkotásnak egyaránt fel kell készülnie. Az ügy másik sajátossága pedig abban áll, hogy az Európai Bíróságnak az indítványozók által *in concreto* is hivatkozott ítélezési gyakorlata az indítványok benyújtása után továbbfejlődött s immár egyértelműen csak egyetlen értelmezést tesz lehetővé. Azt, amelyet számos indítványozó helyesen prognosztizált.”. Rámutatott, hogy: „az európai integrációs kötelezettségek teljesítéséről folyó viták végső rendezési fórumának az Európai Unió intézményrendszerét, míg a jogvitákat illetően pedig az Európai Bíróságot és nem pedig az Alkotmánybíróságot tekintjük ennek.”⁴⁹² Végezetül arra a következtetésre jut, hogy a támadott rendelkezések közösségi joggal ellentétes elemei nem is alkalmazhatóak az Alkotmány 2/A. § értelmében, „ezért az indítványokban támadott törvényi és rendeleti cikkek érdemi alkotmányellenességének vizsgálata akár mellőzhető is lehetett volna, hiszen ezek – ha következetesen végigvisszük a közvetlen alkalmazhatóság szabályait –

⁴⁹¹ ABH 2006, 861.

⁴⁹² ABH 2006, 863.

a közvetlenül alkalmazható európai jogi normákkal szemben nem is fejthetnek ki joghatást, szinte nem is léteznek. Csak a közvetlenül alkalmazható európai jogi normákkal nem érintett részek tekintetében marad élő az ügy, ahol az alkotmányossági vizsgálatot elengedhetetlen elvégezni.”⁴⁹³

6.3. Értékelés

a) Álláspontunk szerint a párhuzamos indokolásban kifejtettek – a közösségi joggal ellentétes belső jog alkotmányossági vizsgálatához kapcsolódó probléma tárgyában – értékes gondolatok. A közösségi jog közvetlen alkalmazhatósága, mint az alkotmányossági problémát megoldó tényező, védhető eljárási megoldás lehet. Technikai kérdés marad azonban, hogy az Alkotmánybíróság erről a határozatában kifejezetten rendelkezzen-e. Ugyanis ha a közvetlen alkalmazhatósággal nem érintett belső jogot egyébként vizsgálja – és netán annak alkotmányellenességét állapítja meg, s megsemmisíti – akkor problémásnak tűnik, hogy a közvetlenül alkalmazhatósággal érintett (így mellőzendő) de egyben alkotmányosértő norma, normarész vonatkozásában miért nem vonja le a megsemmisítés jogkövetkezményét.

b) A szakirodalom rámutatott arra, hogy ha a rendes bíróságok a közösségi joggal való ellentét miatt az adott normát már nem alkalmazzák – mint jelen ügyben is – akkor érthetetlen, hogy ugyanazon normát az Alkotmánybíróság nem *ex nunc*, hanem *pro futuro* semmisíti meg. Márpedig az ügyeleti díj ügyben ez történt. Az Alkotmánybíróság a jövőre nézve semmisítette meg az alkotmányellenes normát (ami a közösségi joggal való ellentét miatt egyébként már mellőzött szabályt). A *pro futuro* megsemmisítéssel ilyenkor az Alkotmánybíróság valóban a jogbiztonsággal ellentétes helyzetet teremt.⁴⁹⁴

c) Az ügyeleti díj határozat egészét szemlélve összességében azt mondhatjuk, hogy az Alkotmánybíróság ebben a döntésben is kikerülte a közösségi joggal összefüggő kérdések alkotmánybírósági kezelésének problémáját. Mind a mulasztásos alkotmányosértés visszautasításánál, mind pedig az utólagos normakontroll kérelem visszautasításánál „alibi” érveket találhatunk (az indítványozó nem jelölt meg alkotmányos tételt a jogállamiságon

⁴⁹³ ABH 2006, 866.

⁴⁹⁴ Lásd: Várnay (2007) 436.

kívül, illetve az indítványozási jog hiánya), ami arra enged következtetni, hogy az Alkotmánybíróság még mindig várakozó pozícióban van e kérdések végső eldöntését illetően.

d) Mindenesetre az Alkotmány Európa-klausulájának értelmezésére, s ezzel összefüggésben a szuverenitás-transzfer értelmezésére 2006. év végéig nem került sor. Az is megfigyelhető azonban, hogy a közösségi jogot az Alkotmánybíróság mégis szem előtt tartja. A másodlagos jogra, vagy az Európai Bíróság gyakorlatára való hivatkozás – mint az alkotmányossági érv melletti további érv – meg-meg jelenik a határozatokban (ez a fajta hivatkozás besorol, a kezdetektől meglévő strasbourgi esetjogra való hivatkozások mellé). Így például a csatlakozásunkat megelőzően hozott, dohányreklám tilalommal kapcsolatos ügyben⁴⁹⁵ vagy a csatlakozás után a fizetett szabadság kiadására vonatkozó ügyben⁴⁹⁶ az Alkotmánybíróság az irányelveket, mint a döntése melletti érveket sorakoztatta fel.

Úgy tűnik tehát, hogy amíg az Alkotmánybíróság egyrészt mereven ragaszkodik a belső jogszabályban kihirdetett jog alkotmányossági vizsgálatához, adott esetben figyelmen kívül hagyva annak közösségi jogi összetevőit (amire itt jó példa az ügyeleti díj ügy többségi indokolása), addig másrészt mintha nyomatékosítaná, hogy tud arról, mi történik a „fősodorban”, s erre tekintettel is van ítélezése során (lásd a lábjegyzetbeli idézeteket).

7. Az európai elfogatóparancs kapcsán fölmerült alkotmányossági problémák

⁴⁹⁵ 37/2000. (X. 31.) AB határozat szerint „Annak ellenére, hogy az Unióban nincs egységes reklámszabályozás, a tagállamok jogi szabályozását több részterületen, így a dohányreklámok terén is, uniós normák korlátozzák. A 89/552/EEC irányelv megtiltotta a dohánytermékek reklámozását a televízióban, majd az irányelvet módosító 97/36/EC irányelv kimondta, hogy a dohánytermékek előállítói nem szponzorálhatnak műsorokat a televízióban. A 98/43/EC irányelv előírta, hogy a tagállamoknak meg kell tiltaniuk a dohányreklámokat a közterületeken, a sajtóban, valamint meg kell tiltaniuk a dohánytermékek előállítóinak szponzori tevékenységét. Az Európai Bíróság 2000. október 5-én a 98/43/EC irányelvet megsemmisítette. Ugyanakkor a bíróság határozata nem zárta ki a dohányreklámok meghatározott formáinak részleges tiltását, amennyiben az összhangban van az uniós szabadságokkal. (C-376/98. Federal Republic of Germany v. European Parliament and Council of the European Union)” (ABH 2000, 293.)

⁴⁹⁶ 74/2006. (XII. 15.) AB határozat értelmében: „Ennél még pontosabb – az Európai Bíróság által is értelmezett – tartalommal szabályozta a szabadság kiadását a 2000. június 22-i 2000/34/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított, a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló, 1993. november 23-i 93/104/EK tanácsi irányelv és az annak helyébe lépő, a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló, 2003. november 4-i 2003/88/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv.”(ABH 2006, 876-877.)

2007. június 27-ei kelezéssel a köztársasági elnök az Alkotmánybírósághoz fordult, s kérte az Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló, az Országgyűlés által elfogadott törvény (a továbbiakban: Megállapodás) előzetes normakontrollját.⁴⁹⁷

7.1. Eljárási kérdések

a) Az Alkotmány 26. § (4) bekezdése rögzíti a köztársasági elnök azon hatáskörét, hogy az Országgyűlés által már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt előzetes normakontrollra küldheti az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmány e szabálya nem szól arról, hogy e körbe tartozik-e az Országgyűlés által elfogadott nemzetközi szerződés kihirdetéséről rendelkező törvény. Ugyanakkor az Abtv. 36. § (1) bekezdése az előzetes normakontroll szabályozása körében úgy rendelkezik, hogy „az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány nemzetközi szerződés megerősítése előtt kérheti a nemzetközi szerződés aggályosnak tartott rendelkezésének alkotmányossági vizsgálatát.” A (2) bekezdés pedig kimondja, hogy „ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződés aggályosnak tartott rendelkezésének alkotmányellenességét állapítja meg, a nemzetközi szerződés mindaddig nem erősíthető meg, amíg a nemzetközi szerződést kötő szerv vagy személy az alkotmányellenességet meg nem szünteti.” Mindezek ellenére mégis értelmezés kérdése, hogy a köztársasági elnök az Országgyűlés által már megszavazott (elfogadott) nemzetközi szerződést az Alkotmánybírósághoz utalhatja-e előzetes kontrollra. Ez a hatáskör-értelmezési probléma ugyanakkor nem ebben az ügyben merült fel először. Három évvel korábban az akkori államfő előzetes normakontrollt kért az Országgyűlés által 2004. szeptember 6-i ülésnapján elfogadott, Hágában, 1955. szeptember 28-án kelt Jegyzőkönyvvel módosított, a nemzetközi légi fuvarozásra vonatkozó egyes jogszabályok egységesítése tárgyában, Varsóban, 1929. október 12-én aláírt Egyezmény módosításáról szóló, Montreálban, 1975. szeptember 25-én aláírt 4. számú Montreali Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatát tekintve. Az Alkotmánybíróság a vonatkozó értelmezést az ezt elbíráló 7/2005. (III. 31.) AB határozatában végezte el. Maga a határozat is utalt rá, hogy „Jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt arra a kérdésre kellett választ adnia,

⁴⁹⁷ Az ügy az indítvány benyújtásakor különösebb sajtóvisszhangot nem kapott, holott ha a köztársasági elnök indítványát alaposan átolvassuk (lásd: www.keh.hu), láthatjuk, hogy adott esetben arra „stratégiát” is lehet

hogyan az Alkotmány 26. § (4) bekezdésén alapuló előzetes normakontrollra irányuló indítvány alapján milyen terjedelemben vizsgálható a nemzetközi szerződést kihirdető törvény. Az Alkotmánybíróság működésének kezdete óta tizennégy alkalommal indult előzetes normakontroll eljárás a köztársasági elnök indítványára. Az Alkotmány 26. § (4) bekezdése alapján a köztársasági elnök azonban első alkalommal kezdeményezi egy nemzetközi szerződést kihirdető törvény rendelkezésének előzetes alkotmányossági vizsgálatát.⁴⁹⁸ Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, 7. § (1) bekezdése, 26. § (4) bekezdése, valamint az Abtv. fent idézett szabályai, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény, a Hárszabály, végül a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény egyes rendelkezéseinek összevetése alapján arra a következtetésre jutott, hogy „A köztársasági elnöknek az Alkotmány 26. § (4) bekezdésében a törvény aláírását megelőzően a törvény egyes rendelkezései tekintetében biztosított előzetes normakontrollt kezdeményező jogköre értelemszerűen irányadó a nemzetközi szerződést kihirdető törvény támadott rendelkezésére. A kihirdető törvény hatálybalépésének (és a nemzetközi szerződés alkalmazása megkezdésének) időpontja, valamint a végrehajtásért felelős szervet megjelölő jogszabályi rendelkezés – mint új normatív rendelkezés – előzetes alkotmányossági vizsgálat alá vonható.”⁴⁹⁹

Lényegében ezt az érvelést terjesztette elő a Megállapodás előzetes alkotmányossági vizsgálatát kérve a köztársasági elnök, elfogadva a 7/2005. (III. 31.) AB határozat erre vonatkozó érvelését.⁵⁰⁰ A hatáskör-értelmezés ezen vetületének központi kérdése, hogy mit értünk „megerősítés” alatt. A megerősítés fogalmát az Abtv. nem tartalmazza, ugyanakkor a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. § f) pontja a Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt, szerződések jogáról szóló, az 1987. évi 12. sz. tvr.-el kihirdetett szerződést követve a megerősítést a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése fogalmába sorolja, annak egyik módozataként. A köztársasági elnöknek a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos feladatait az Alkotmány

alapozni mind az Európai Unió (mint egység) és a tagállamok közötti viszonyt, mind pedig a nemzeti alkotmánybíráskodás Európai Unión belüli szerepét illetően.

⁴⁹⁸ ABH 2005, 85.

⁴⁹⁹ ABH 2005, 87.

⁵⁰⁰ A 7/2005. (III.31.) AB határozat az előzetes normakontroll eljárás mellett hivatalból mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet is megállapított azért, mert az Országgyűlés a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 1982. évi 27. törvényerejű rendeletet nem hozta összhangba az Alkotmánnyal. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az alkotmányellenes helyzet megszüntetése érdekében a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 1982. évi 27. törvényerejű rendelet teljes körű felülvizsgálata szükséges. Ezt követően került elfogadásra a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény.

30/A. § (1) bekezdés b) pontja rögzíti, ezzel összhangban – részletezve – az Nsztv. 8. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a köztársasági elnök az előterjesztés kézhezvételétől számított tizenöt napon belül – ha a nemzetközi szerződést törvény hirdeti ki, annak aláírásával egyidejűleg – a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismeréséről okiratot állít ki, amelynek kicseréléséről vagy letétbe helyezéséről a külügyminiszter útján haladéktalanul gondoskodik. Mindezt összevetve az Abtv. 36. § (1) bekezdésében foglalt „megerősítés” fogalommal megállapítható, hogy a köztársasági elnöknek lehetősége van arra, hogy a szerződéskötési eljárásban résztvevőkre vonatkozóan a nemzetközi jogi kötelezettség vállalását, egy adott nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését megelőzően kezdeményezhesse egy megkötendő nemzetközi szerződés általa alkotmányosan aggályos rendelkezése alkotmányossági vizsgálatát. Tehát mindenképpen a megerősítés előtti stádiumról van szó nemzetközi szerződést kihirdető törvény előzetes normakontrollja esetén. Visszatérve az elemzett ügyre: a Megállapodás érdemi vizsgálatának e tekintetbe való elfogadásával – tekintettel a 7/2005. (III. 31.) AB határozatban kifejtettekre is – immár megerősítést nyert az előzetes normakontroll ezen formája.

b) A fentiekén túlmenően más hatásköri (vagy hatásköri jellegű) kérdés is fölmerül az adott ügyben, amely azonban már messzebb – tartalmi kérdések felé – is elvezet. Arról van szó, hogy mire terjedhet ki az érdemi alkotmányossági vizsgálat egy olyan megállapodás esetén, amely végső soron az Európai Unió és két más állam kapcsolatát rendezi egy adott probléma (az európai elfogatóparancs alkalmazhatósága) kapcsán. A köztársasági elnök indítványában fölvetettek Magyarországon azért is különös jelentőséggel bírnak (bírtak), mert – több más tagállammal ellentétben – Magyarországon, mint tagállamban nem okozott alkotmányossági problémát az európai elfogatóparancs Európai Unión belüli alkalmazhatósága.

Az Európai Tanács 2002. június 13-án Kerethatározatot⁵⁰¹ fogadott el az európai elfogatóparancsot érintően. E jogintézményének alkalmazására a tagállamokban 2004. január 1-étől került sor.⁵⁰² Magyarországon az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény alapján a csatlakozást követően került

⁵⁰¹ 2002/584/IB kerethatározat, kihirdetve: Hivatalos Lap L 190, 2002. júl. 18., 0001-0020. o.

⁵⁰² A Kerethatározat felállította annak a harminckét bűncselekménytípusnak a listáját, amelyek esetében a kettős büntetethez nem mérlegelhető. Ezeknél a kibocsátó tagállamban a büntetési tétel felső határa legalább háromévi szabadságvesztés vagy szabadságelvonással járó intézkedés. A kettős büntetethez követelménye azt jelenti, hogy a végrehajtó igazságügyi hatóság egy meghatározott bűncselekményre vonatkozóan az európai

alkalmazásra. Az európai elfogatóparancs lényege, hogy ha valamely tagállam igazságügyi hatósága az általa kibocsátott jogi aktus alapján valamely büntetőeljárás alatt álló, vagy már elítélt személy átadását kéri, akkor e határozatát az Európai Unió egész területén végrehajtják, és a személyt lehetőleg rövid időn belül át is adják. Ebben az eljárási rendszerben az államközi kapcsolatokat lényegében felváltják az igazságügyi hatóságok közötti kapcsolatok, ugyanis az európai elfogatóparancs végrehajtása elsődlegesen az igazságügyi hatóságok közötti eljárásra épül, megszüntetve a klasszikus kiadatási eljárásban meglévő közigazgatási és politikai döntési szinteket. Ez az Európai Unión belül működő rendszer bevezetése – Magyarországgal ellentétben – számos tagállamban alkotmányos aggályt okozott, a saját állampolgárok kiadása tekintetében. Portugália és Szlovénia már előre módosította alkotmányát, Franciaország pedig 2003. márciusában vizsgálta felül alkotmányos rendelkezéseit az európai elfogatóparancs alkalmazhatóságát illetően. Utóbb jelentkeztek alkotmányos aggályok három másik tagállamban. Németországban az átültető jogszabályt a Szövetségi Alkotmánybíróság 2005. április 27-ei határozatával megsemmisítette. Ez a döntés – a 2006. július 20-án elfogadott, és augusztus 2-án hatályba lépett törvényig – megakadályozta német állampolgárok átadását, de külföldi állampolgárokét nem. Lengyelországban az alkotmánybíróság 2005. április 27-i határozatával az átültető jogszabályt részleges megsemmisítette. A vonatkozó alkotmányi-és jogszabályi konstrukciót módosítani kellett, amelynek nyomán 2006. november 7-től Lengyelország átadja saját állampolgárait azzal a feltétellel, hogy a cselekményt, amely miatt az átadást kérték, Lengyelország területén kívül követték el, és az a lengyel jog szerint is jogsértés. Végezetül az európai elfogatóparancsot a ciprusi legfelsőbb bíróság 2005. november 7-i határozatával a ciprusi alkotmánnyal ellentétesnek ítélte. Az új szabály 2006. július 28-án lépett hatályba, ami időbeli korlátot szab az állampolgárok átadásának: Ciprus Unióhoz való csatlakozása – azaz 2004. május 1. – után elkövetett cselekmények esetén lehetséges.⁵⁰³

Látható tehát, hogy a Kerethatározat, és ennek nyomán az európai elfogatóparancs alkalmazhatósága az egyes tagállamokban nem volt alkotmányos aggály nélküli, születtek olyan megoldások is (pl. a lengyel) amely a Kerethatározattal ellentétes (továbbra is megkívánja a kettős büntethetőséget). Magyarországon maga a Kerethatározat (s ebből következően az európai elfogatóparancs Európai Unión belüli végrehajthatósága)

elfogatóparancsot csak akkor hajtja végre, ha a kérdéses cselekmény saját joga szerint is bűncselekménynek minősül. A harminckét cselekménytípusra vonatkozóan ezt a követelményt törlik el.

Második értékelő jelentés az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról Brüsszel, 2007.07. 11.
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/288format=HTMLaged=1language=HuguiLanguage=en>

alkotmányos aggályt – a kihirdető törvény⁵⁰⁴ elfogadása előtt előzetes normakontroll, vagy az azóta eltelt négy évben utólagos normakontrollban előterjeszhető indítvány formájában – nem okozott. Mindezek tükrében különös az az alkotmányossági kérdés, amely e jogintézmény működésének alkotmányosságát az Európai Uniót kívüli államok Európai Unió (tagállamai) általi szerződése kapcsán kérdőjelezi meg. Különös több tekintetben, és szerteágazó problémákat vet fel. Így:

- A Megállapodás esetén ki a szerződő partner? Az Európai Unió, vagy a tagállamok? Az Európai Unió részéről a Tanács járt el, de hozhat-e legitim döntést e tekintetben a tagállamokra nézve. Felléphet-e az Európai Unió, mint nemzetközi jogi jogalany, vagy végül is arról van-e szó, hogy a tagállamok szerződtek Norvégiával és Izlanddal, (s e tagállam-összesség az Unió). Tehát ebben az esetben a kérdés az Unió mibenlétére is vonatkozhat (ami álláspontunk szerint messze túlmutat egy alkotmánybírói kompetencián).

- Az Alkotmánybíróság elé tárt indítvány alapján – mint előkérdést – tisztázni kell a Megállapodás jogi minőségét. (Tekinthező-e nemzetközi szerződésnek?)

E kérdésekre adott válaszok eleve meghatározzák azt, hogy valójában fönnáll-e az Alkotmánybíróság hatásköre az érdemi eljárásra, függetlenül attól, hogy formálisan a nemzetközi szerződést kihirdető törvény alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára lehetőség van.

Fölvethető tehát, hogy amíg a Kerethatározat tagállami elfogadottsága – mint láttuk – aggály nélkül válhatott (az azt kihirdető jogszabályok vizsgálata révén) alkotmánybírói eljárások tárgyává, addig nem teljesen azonos a helyzet a Megállapodás esetén. Itt – végső soron – az Európai Unió szerződött az uniót kívüli államokkal egy adott tárgyban történő együttműködésről, s ez alappal kérdőjelezheti meg az alkotmánybírói hatáskört is. Ezzel ellentétes eredményre vezet ugyanakkor az, hogy a Megállapodásra a jogalap az Európai Unió számára az Európai Unióról szóló szerződés⁵⁰⁵ 24. és 38. cikke adta. E mellett az Európai Unióról szóló szerződés 24. cikk (5) bekezdése szerint az ilyen megállapodás „nem kötelezi azt a tagállamot, amelynek képviselője a tanácsban kijelenti, hogy a megállapodásnak meg kell felelnie saját alkotmányos eljárási követelményeinek”, míg a 24. cikk (6) bekezdése értelmében a megkötött megállapodások az Unió intézményeire kötelezőek. A köztársasági elnökhöz eljuttatott törvényszöveghez kapcsolt indokolás arra utal, hogy a Magyar Köztársaság képviselője a Tanács ülésén nyilatkozatot tett a hazai alkotmányos eljárások

⁵⁰⁴ Az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény

⁵⁰⁵ Az indítvány benyújtásakor állapotot figyelembe véve

lefolytatásának szükségességére vonatkozóan, azaz élt az Európai Unióról szóló szerződés 24. cikk (5) bekezdésben foglalt lehetőségével. Mindez azonban arra utal – mint ahogy az elnöki indítvány is tartalmazza –, hogy a megállapodás maga úgy válik magyar joggá, mint minden más olyan nemzetközi szerződés, amelyet a Magyar Köztársaság köt a nemzetközi jog egy másik alanyával, alanyaival, jelen esetben Norvégiával és Izlanddal.

c) A fentebb elemzettek a magyar Alkotmány szempontjából azt az alapvető kérdést vetik föl, hogy a Megállapodás megítélése az Alkotmány 2/A. §-ában foglalt Európa-klauszula, vagy az Alkotmány 7. § (1) bekezdésébe foglalt, a nemzetközi jog és a belső jog összhangjáról rendelkező tétel hatálya alá tartozik-e? A választás ugyanis kihat az eredményre, azaz az Alkotmány egyéb rendelkezésének érvényesülése eltérő lehet az Alkotmány 2/A. § vagy a 7. § (1) bekezdés alkalmazási körében. Maga a Kerethatározatot kihirdető törvény, azaz az európai elfogatóparancs Unión belüli érvényesülése kétséget kizáróan az Alkotmány 2/A. § alá vonható. A Megállapodásnak a fentebb bemutatott eltérő „minősége” alapján azonban fölmerül – s álláspontom szerint az elnöki indítvány is ezt sugallja –, hogy a Megállapodás lényegét tekintve az Alkotmány 7. § (1) bekezdésébe foglalt nemzetközi szerződés, s alkotmányossági vizsgálta is ekként kezelendő. Ha ez így van, akkor nagy az Alkotmánybíróság szabadsága a megítélés tekintetében, mert a vizsgálat tárgyára nem vonatkozik az Alkotmány 2/A. §-ába foglalt „szuverenitás-transzfer”: kezelhető a megállapodás akként, mint olyan, amit a Magyar Köztársaság kíván kötni. Ezt az értelmezést csak erősíti a Tanácsban tett azon magyar nyilatkozat, hogy a Megállapodásnak meg kell felelni saját alkotmányos eljárási követelményeinknek, ugyanis ez esetben – az Európai Unióról szóló szerződés szerint – a megállapodás „nem kötelezi azt a tagállamot”, azaz Magyarországot.

7.2. Az alkotmányossági probléma

A köztársasági elnök a Megállapodás egyes rendelkezései vizsgálatát kérte. Az indítvány rövid lényege, hogy a Megállapodás, az ott meghatározott harminckét bűncselekménytípusban nem követeli meg, hogy az elfogatóparancs alapjául szolgáló cselekmény a kibocsátó állam joga és a végrehajtó állam joga szerint azonos tényállási elemekkel legyen bűncselekmény. Ezáltal a kettős büntethetőség követelményét eltörli a hasonló tényállások esetén, holott

nyilvánvaló, hogy azonos elnevezése mögött eltérő cselekmények húzódnak meg.⁵⁰⁶ A büntetőjogi tényállás elnevezésbeli azonossága, illetve a tényállási elemek hasonlósága ugyanis egyáltalán nem zárja ki, hogy olyan cselekmény miatt kell átadni saját állampolgárt, amely cselekmény az átadó államban nem tartozik a büntetőjogilag üldözendő magatartások közé. A felvetett probléma központi eleme tehát a kettős büntethetőség bizonyos körben való megszüntetése. A köztársasági elnök alkotmányos problémaként az Alkotmány 57. (4) bekezdésének megsértését jelölte meg.⁵⁰⁷ („Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog szerint nem volt bűncselekmény.”) Mint ahogy arra az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának a bemutatásánál részletesen kitértünk, e szabály az Alkotmányban a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elveket emeli alapjogi rangra, s olyan garancia, amely egyben a jogállamiság elvének konkretizálása a büntető igazságszolgáltatás terén. S e ponton, érdemes egy pillanatra elidőzni.

Az Alkotmánybíróság már ítélezésének kezdetén – mint ahogy e dolgozatban már bemutatásra került – igen nagy hangsúlyt helyezett a jogállami kritériumok büntetőjogon belüli érvényesülésére. A Zétényi-Takács féle büntethetőség elvüléséről szó törvényt elbíró 11/1992. (III. 5.) AB határozat, majd a háborús és néPELLenes bűNösök megbüntetésével kapcsolatos 53/1993. (X. 13.) AB határozat központi alkotmányi kategóriája is a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elvek voltak. Az Alkotmánybíróság folyamatosan ellenállt azoknak a „kísértéseknek (és nyomásoknak)”, hogy engedjen az Alkotmány 57. § (4) bekezdéséből „igazságos” törekvések javára, azaz hogy az elmúlt rendszerben elkövetett, de már elévült bűNök bűNöseit meg lehessen büntetni akkor, ha egykor az állam politikai okból nem üldözte a cselekményeket. Jelen ügyben szintén az Alkotmány 57. § (4) bekezdése a központi kérdés abban az összefüggésben, hogy a hazai jog alapján bűncselekménynek nem minősülő magatartás lehet-e alapja elfogatóparancs végrehajtásának, azaz – s a korábbi ügyekkel ez a hasonlóság – lehet-e engedni az Alkotmány 57. § (4) bekezdéséből (immár egy

⁵⁰⁶ Példaként hozhatjuk fel, hogy a magzat jogalanyiságának fogantatástól kezdve való elismerésével az abortusz emberölésnek minősíthető, más (államok) más jogi konstrukciójában ez „képtelenségnek” minősül. Más példával élve: szexuális bűncselekményeknél igen színes képet mutat az ún. beleegyezési korhatár szabályozása, a 16 és 18 év közötti tartományban valahol bűncselekmény, valahol pedig föl sem merül az adott cselekmény büntetőjogi üldözése.

⁵⁰⁷ A Magyarországon kezdeményezett alkotmányossági vizsgálat ezáltal különbözik a Kerethatározat végrehajtása tekintetében fentebb bemutatott egyes tagállami alkotmányos aggályoktól. Ugyanis azok zömében arról volt szó, hogy az Alkotmányban foglalt saját állampolgár kiadási tilalmába ütközött az európai elfogatóparancs. Nálunk ilyen kiadási szabály az Alkotmányban nincs, az Alkotmány 69. § (1) bekezdése a magyar állampolgár Magyar Köztársaság területéről való kiutasítási tilalmáról szól, de ez értelem szerűen más, mint a kiadás. Így újszerűnek tűnik a *nullum crimen* és a *nulla poena* elvekkel való szembesítése az európai elfogatóparancsnak, még akkor is, ha a probléma alapvetően nem az Unió belüli érvényesülésre vonatkozik.

„közösségbe tartozás javára”). Az Alkotmánybíróság korábbi határozatai (és azok körülményei) tükrében igen magasnak tűnik a felállított mérce.

Az indítványban az elnök külön kitér az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének szövegében rejlő „magyar jog” kifejezésre abban az összefüggésben, hogy az Alkotmány a nullum crimen és a nulla poena sine lege elvet kifejezetten (csak) a magyar jogra mondja ki. Így a magyar Alkotmány hatálya alatt a büntetőjogi felelősségre vonás csak akkor megengedett, ha a felelősségre vonás alapjául szolgáló cselekmény az elkövetés időpontjában a magyar jog szerint bűncselekmény, és az elkövető a magyar jogban irányadó valamennyi tényállási elemet megvalósította. A Megállapodás azonban épp e követelményt igyekszik bizonyos körben feloldani. Így az Alkotmány 57. § (4) bekezdésével ellentétes az a szabály amely úgy hatalmaz fel magyar hatóságokat a büntetőjogi felelősségre vonásra irányuló cselekmény elvégzésére, hogy az ennek alapjául szolgáló cselekmény az elkövetés időpontjában a magyar jog szerint nem bűncselekmény. Végezetül a köztársasági elnök indítványa azzal zárul, hogy a Megállapodás nem következik szükségszerűen sem a nemzetközi jogi kötelezettségéből, sem pedig az Európai Unió jogából. Mindezekre tekintettel kérte a Megállapodás jelölt rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását.

7.3. Lehetséges megoldások

a) Az Amszterdami szerződés az Európai Unió céljai közé emelte a „szabadság, biztonság és a jog térségének” létrehozását, s ezzel – többek között – a bűnügyi együttműködés terén is új utat nyitott. Magának az európai elfogatóparancsnak az alapja a tagállamok közötti feltétlen bizalom mind a politikai megbízhatóság, mind pedig a jogrendszereik minősége tekintetében. Így az európai elfogatóparancs, mint jogintézmény bevezetését az Amszterdami Szerződésből következő jogrend, valamint a tagállamok közötti igazságügyi együttműködés fejlettsége tette indokolttá. A Megállapodás egy ún. zárt egyezmény Izland és Norvégia között, nem merül fel, hogy más államok vonatkozásában is alkalmazni kellene; Izland és Norvégia esetében pedig két olyan állammal állunk szemben amelyek a jogállamiság talaján állnak, az Európai Unió értékközösségébe tartozó államok. Mindezen feltételek érvényesülését szem előtt tartva a tényállási elemek abszolút azonosságát nem lehet megkövetelni. Csak akkor állapítható meg a saját alkotmányos jogrend sérelme, ha az adott cselekmény minőségileg más a végrehajtó államban, mint az átadás kérőben. Ennek alapján a Megállapodásban foglalt harminckét bűncselekménytípust össze kell vetni a magyar Btk.-val és – a tényállásbelei teljes

azonosságot nem megkövetelve – azt kell vizsgálni, hogy a különböző büntető tényállásbeli elnevezések és az azok mögötti tényállási elemek hasonlóak-e.⁵⁰⁸ Alkotmányellenesség csak akkor állapítható meg, ha a magyar jogban olyan elnevezésű bűncselekmény nincs, vagy az azonos elnevezés mögött található törvényi tényállás minőségileg más, mint a Norvég, vagy Izlandi büntetőjog szabályoz.

Ez a megoldás az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében foglalt szabályt lényegében „felpuhítaná”, erősítene viszont egyfajta bizalmat az Unió felé.

b) A másik megoldási lehetőség radikálisabb; az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének korábbi alkotmánybírói értelmezését veszi alapul. Kiinduló lehet – az Európai Unióval való viszonyt előzetesen tisztázandó – hogy az Európai Uniónak (ezidőszerint, azaz az alkotmányossági probléma jelentkezésekor) nincs önálló nemzetközi jogi jogalanyisága, a Tanács nem léphet fel a Közösség nevében. A tagállamokra kötelező nemzetközi kötelezettség csak úgy jöhet létre – így a Megállapodás is – ha abban a tagállamok is részt vesznek. Maga az Európai Unióról szóló szerződés biztosítja, hogy az egyezmény nem kötelező arra a tagállamra nézve, amelynek képviselője a Tanácsban kijelenti, hogy azt meg kell feleltetnie saját alkotmányos követelményeivel. Ez a Megállapodás esetében magyar részről megtörtént. A Tanács többi tagját azonban ez még nem akadályozza meg abban, hogy megegyezzenek az egyezmény rájuk nézve kötelező voltáról.⁵⁰⁹ Mindezen feltételeket figyelembe véve a Megállapodás és az Alkotmány 57. § (4) bekezdését érintően így az is megállapítható (ebben a logikai láncban), hogy az Alkotmány érvényesülése szempontjából nem elégséges a Btk. törvényi tényállások mechanikus összevetése. A lényeg azon van, hogy ne lehessen végrehajtani az átadási/kiadatási kérelmet, ha az adott cselekmény az elkövetés idején hatályos magyar jog (beleértve az anyagi és az eljárási szabályok összességét) szerint nem bűncselekmény. Abból a tényből ugyanis, hogy létezik egy, a harminckét bűncselekményt felsoroló lista szerinti bűncselekmény a magyar jogban, még nem lehet azt a következtetést levonni, hogy a külföldi Btk. is ugyanazt a cselekményt üldözi. Az értelmezésnek ez az iránya szükségképpen azzal járna, hogy meg kellene állapítani a Megállapodás köztársasági elnök által jelölt rendelkezéseinek alkotmányellenességét az Alkotmány 57. § (4) bekezdése alapján.

⁵⁰⁸ A Megállapodásban szereplő harminckét bűncselekménytípust tekintve a magyar jog (Btk.) a teljesítményfokozó szerrel való visszaélést sem elnevezésben, sem tényállásban nem tartalmazza.

⁵⁰⁹ Lenaerts – Nuffel- Bray (2005) 608.

Ezen értelmezéssel összefüggésben megjegyzendő végül, hogy az elfogatóparancs „európai története” sem zárult még le. A Kerethatározat által jelölt kritériumok alkalmazhatósága tekintetében – a végrehajtására irányadó törvény vizsgálat során – legutóbb a belga alkotmánybíróság döntött. A 2007. október 10-ei 128/2007. sz. ítéletben arról van szó, hogy a harminckettes listán szereplő emberölés tekintetében az abortusszal és az eutanáziával összefüggő cselekményeket a belga Btk. alapján nem lehet a Kerethatározat alá tartozónak tekinteni. (Íme: azonos tényállásbeli elnevezés alatt lévő eltérő cselekményeket nem lehet azonosan kezelni.)

c) Az ügyben felmerülhet egy harmadik megoldás is. Amennyiben elfogadjuk a köztársasági elnök érvelését, miszerint a Megállapodás az Alkotmány 57. § (4) bekezdésébe ütközik, két variáció lehetséges az európai elfogatóparancs Magyarország illetve Izland és Norvégia közötti érvényesülésében. Az egyik, hogy módosítani kell a Magyar Köztársaság Alkotmányát, pontosabban ki kell egészíteni az 57. § (4) bekezdésében szereplő nullum crimen és nulla poena elveket azon kivételekkel, amelyek lehetővé teszik a Megállapodásnak magyar alkotmányos rendszerben történő elhelyezését. A másik variáció, hogy Magyarország – mivel Alkotmány tiltja, és nemzetközi jogi vagy európai jogi kötelezettsége nincs – nem köt az európai elfogatóparancs alkalmazását illetően megállapodást e két országgal. E helyzetet talán felismerve, a Magyar Köztársaság Kormánya 2007. december 14-ei érkezéssel alkotmánymódosításra irányuló törvényjavaslatot nyújtott be a T/4677 számon. Ezen elképzelés szerint az Alkotmány 57. § (4) bekezdése a következőképpen módosul(na): „Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – a határozatok kölcsönös elismerése elvének érvényesülése céljából az Európai Unió jogi aktusai által meghatározott körben, az alapvető jogok lényeges tartalmát nem korlátozva – a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásában közreműködő más állam joga szerint nem volt bűncselekmény”. E kicsit – álláspontom szerint – zavaros szöveg indokolásából kiderül, hogy célja nem más, mint a Megállapodás befogadása az Alkotmány rendszerébe. Az indokolás kitér arra, hogy „... a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásában közreműködő más államok (Izland, Liechtenstein, Norvégia, Svájc) közötti büntetőjogi együttműködés mára már eljutott odáig, hogy az egyes államok a kettős büntethetőség követelményére való tekintet nélkül egyre szélesebb körben ismerik el a más állam bíróságai és hatóságai által – bármilyen megnevezéssel – hozott határozatokat. Ennek során a magyar állam szervei nem maguk alkalmazzák más államok jogát, hanem a magyar

jog tartalmától függetlenül, külön vizsgálat nélkül elismerik az adott másik állam hatóságai vagy bíróságai által elvégzett jogalkalmazást. Az erre lehetőséget adó normák ugyanakkor ellentétbe kerülhetnek az Alkotmány 57. § (4) bekezdésével, amennyiben azok büntető anyagi jogi, büntető eljárásjogi vagy büntetés-végrehajtási jogi jogkövetkezmények alkalmazására vezetnek akkor is, ha az adott cselekmény a magyar jog szerint nem volt az elkövetés idején bűncselekmény. Mivel a magyar állam joghatósága alatt valamennyi jogi aktus érvényességének végső forrása és mércéje a Magyar Köztársaság Alkotmánya, ezért a kettős büntethetőség követelményére tekintettel nem lévő normák érvényessége érdekében ezt a lehetséges ellentétet ki kell küszöbölni.” – áll az alkotmánymódosító törvényjavaslathoz csatolt indokolásban.

Ezt a javaslatot az Országgyűlés a 2007. december 17-i ülésnapján elfogadta, és az alkotmánymódosítás a 2007. évi CLXVII. törvénnyel kihirdetésre került. Az Országgyűlés azonban nem léptette hatályba a módosítást, azt egy jövőbeli bizonytalan eseményhez kötötte. Az említett törvény 2. §-a „Ez a törvény az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés hatálybalépésével egyidejűleg lép hatályba, és az azt követő napon hatályát veszti.” Az alkotmánymódosítás tehát a hatálybalépését a lisszaboni szerződés hatálybalépéséhez kötötte.

A kihirdetett, de még hatályba nem lépett 2007. évi CLXVII. törvényben – különös tekintettel a fent jelölt indokolására – maga az „alkotmányozó hatalom” nyújtott indokot a „törvényhozó hatalom” (amely szintén az Országgyűlés) által kihirdetni szándékozottak alkotmányellenességéről. Érdekes helyzet állt elő ezzel, amelyet az alkotmánybírói eljárásban figyelembe lehet venni.

A harmadik lehetséges megoldás tehát az, hogy az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének leendő módosítása adott esetben okafogyottá teszi a köztársasági elnök indítványában fölvetettek alkotmányossági vizsgálatát, így az alkotmánybírói eljárás felfüggeszthető 2009. január 1-éig. Ha a lisszaboni szerződés hatályba lép, az eljárás megszüntethető, ha nem akkor folytatható a vizsgálat.

7.4. A döntés

Az Alkotmánybíróság 2008. március 11-én meghozott 32/2008. (III. 12.) AB határozatában meghozta e tárgyban a döntést; de a fentebb vázolt három megoldás egyikét sem választotta „tisztán”. A határozathoz négy párhuzamos indokolás és két különvélemény is tartozik.

A határozat rendelkező része mindenben helyt ad az indítványt benyújtó köztársasági elnöknek, a Megállapodást kihirdető törvény valamennyi támadott rendelkezéséről megállapítja az alkotmányellenességet. A rendelkező rész pontjaihoz kapcsolódó többségi indokolás azonban úgy tűnik, hogy más érveket is talált, mint az elnök aggályai. Az indítványt, a többségi határozat indokolását és a hozzá kapcsolódó párhuzamos-és különvéleményeket tekintve azt mondhatjuk, hogy a probléma az Alkotmány 57. § (4) bekezdésbe foglalt nullum crimen szabály (eltérő) értelmezése körül forog, ezen belül is központi kérdés, hogy a kettős büntethetőség hagyományos feltételeitől helyenként el lehet-e térni az elfogatóparancs alkalmazásakor. Tehát az Alkotmány 57. § (4) bekezdéséből következik-e a büntető-tényállásbeli azonosság megkövetelése, ha Magyarországról az EUN-megállapodás alapján ki kell adni az állampolgárt. A döntés több lábon áll. Egyrészt – az indokolás mintegy bevezetőjében – elismeri, megerősíti az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát a nullum crimen sine lege elv alkalmazását illetően. A határozat – csakúgy mint az indítvány – felhívja az ún. Zétényi-Takács törvény kapcsán született 11/1992. (III. 5.) AB határozatot, amely nyitó döntése volt annak, a sorozatnak, amely – az Alkotmány 57. § (4) bekezdés értelmezése alapján – kimondta: elévült bűncselekményeket nem lehet újra üldözhetővé tenni akkor se, ha az állam politikai okból nem gyakorolta büntetőhatalmát. Ugyanakkor a határozat többségi indokolásának további részeiben a nullum crimen sine lege elvnek a korábbi gyakorlatban tapasztalt „erős érvényesítése”, nem tűnik fel. A határozat nem helyezkedik egyértelműen arra az álláspontra, hogy mind a magyar, mind a külföldi jog

szerinti azonos büntető-törvényi tényállás megléte az Alkotmány 57. § (4) bekezdésből folyó követelmény (mint ahogy ez a párhuzamos indokolásból következhet), viszont azt megerősítette, hogy az Alkotmány 57. § (4) bekezdése a bűnössé nyilvánítást és a büntetéssel sújtást érdemben befolyásoló valamennyi jogszabályra vonatkozik, azaz nemcsak az anyagi, hanem az eljárási szabályokra is. Mindazonáltal a határozat az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének egy további (új, önálló) értelmezését adja. Elvi élel mondja ki, hogy: „az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének szövegében a ’magyar jog’ fogalma alá sorolódva az ’eredeti’ magyar jog, azaz a magyar büntető törvény, valamint emellett adott esetben egyes cselekmények büntetendőségét kimondó és magyar jogszabályként kihirdetett nemzetközi jogi kötelezettségvállalások, illetve az alkotmánybeli adopción révén a nemzetközi szokásjog, valamint a büntetendőséget kimondó és a magyar államot is kötelező európai uniós aktusok logikailag zárt rendszert képeznek.”⁵¹⁰ A határozat aláhúzza – ami álláspontunk szerint is fontos, mint az ügy megítéléséhez tartozó körülmény –, hogy nem szabad figyelmen kívül hagyni az európai büntetőügyi és igazságszolgáltatási együttműködésben kulcselemet jelentő szabályt: a másik állam jogrendszerébe vetett bizalmat (a határozathoz kapcsolódó egyik különvélemény épp azt húzza alá, hogy a kiadás alapvetően a kiadást kérő és kiadást teljesítő államok közötti politikai bizalom kérdése). Ez a bizalom az izlandi és norvégiai jogrendszerrel szemben természetesen fönnáll.

A határozat a köztársasági elnök által támadott különböző rendelkezéseket [a (kihirdető) Törvény 3. §-ába foglalt Megállapodás 3. cikkének (2) és (3) bekezdését továbbá a (kihirdető) Törvény 4. §-ába foglalt Megállapodás 3. cikk (4) bekezdéséhez tett nyilatkozatot] nem együtt, hanem külön-külön vizsgálta. A 3. cikk (2) bekezdéséről azt állapította meg, hogy a kihirdető törvényben szereplő magyar szöveg „a központosítás (*interpunctio*) megváltoztatása miatt tartalmilag is eltér a Kerethatározattól”, ami esetenként többféle értelmezést tesz

⁵¹⁰ ABH. indokolás V. 2.5.

lehetővé, mindez e miatt az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének sérelmébe torkollik.⁵¹¹ A Megállapodás 3. cikk (3) bekezdése a büntetőjogi legalitás alkotmányos kritériumait sérti, mivel „annyira egyértelmű parancsot hordoz (ti. ’egy állam semmilyen esetben sem tagadhatja meg’ a fentiek szerint kibocsátott elfogatóparancs végrehajtását), hogy a büntetőjogi legalitás alkotmányos kritériumai alapján nem engedhető meg, hogy ez olyan elkövetői magatartásokra mutasson, amelyek különbözőképpen értelmezhetők és a Btk. fogalmi rendszeréhez bizonytalanul illeszkednek. E bizonytalanságot semmiképpen sem tudja ellensúlyozni, hogy a 3. cikk (3) bekezdése [további cikkekre] utalásával mégis lehetőséget nyújt a végrehajtás megtagadására, többek között a vétőképtelen kor, a *ne bis in idem* re szabály, az elévülés, illetve a kegyelem esetén.”⁵¹² Végül a Megállapodás 3. § (4) bekezdésben felsorolt harminckét bűncselekmény tényállásainak a magyar Btk-val való összevetése alapján (fontos kiemelni, hogy nem valamennyi tényállási elemnek való pontos megfelelés vizsgálatáról van szó) a döntés megállapította, hogy a Megállapodásban szereplő a hormontartalmú anyagok és más növekedésserkentők tiltott kereskedelme bűncselekménynek nincs megfelelője a magyar Btk.-ban. Az alkotmányellenesség e tekintetben kizárólag az 57. § (4) bekezdésén alapul, ahogy a határozat megjegyzi: „Ezen a ponton tehát igazolódik a köztársasági elnök aggodalma, hogy a Törvény olyan cselekmény esetében is felhatalmazza a magyar hatóságokat a magyar Alkotmány hatálya alá tartozó jogalanyok bűnössé nyilvánítására és büntetéssel sújtására irányuló cselekmények elvégzésére, mely cselekmények az elkövetés időpontjában a magyar jog szerint nem bűncselekmények”.⁵¹³

[Az Alkotmánybíróság határozata, bár tudomásul veszi – a fentebb bemutatott az Alkotmány 57. § (4) bekezdését érintő – alkotmánymódosítást⁵¹⁴, de arra nem alapoz érdemi indokolást (talán szkeptikus, hogy az valaha is hatályba lép?). E módosítás – állapítja meg a döntés – az Alkotmány szintjén megszünteti az alkotmányellenesség okait, illetve ki tudja egyenlíteni azokat, az egyeztetések ellenére esetleg megmaradt különbségeket, amelyek – figyelemmel az 57.§ (4) bekezdésének jelenleg hatályos megfogalmazására és az abból a büntetőjogi legalitást illetően az Alkotmánybíróság által kibontott követelményekre – a megkereső és a végrehajtó

⁵¹¹ ABH. indokolás VII.

⁵¹² ABH. indokolás VIII.

⁵¹³ ABH. indokolás IX.

⁵¹⁴ a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2007. évi CLXVII. törvény

állam viszonylatában az átadási együttműködés alkotmányos akadályát képezik.⁵¹⁵ Mindez azonban majd az (esetleges) jövő.]

A határozathoz párhuzamos indokolás kapcsolódik, amelyhez három további bíró is csatlakozott. A párhuzamos indokolás az Alkotmány 57. § (4) bekezdésébe foglalt nullum crimen sine lege elv korábbi alkotmánybírói határozatokban fellelhető „szigorú” értelmezését adja, s kizárólag erre fűzi fel a köztársasági elnök által támadott rendelkezések alkotmányellenességét: „bűnösnek nyilvánítani” mindenkit csak az „elkövetés idején” hatályos jog szerint lehet: vagyis az Alkotmány előírja, hogy nemcsak a büntetendőség, hanem a konkrét személy büntethetősége (bűnösnek nyilvánítása) kérdésében is az elkövetéskor, és nem máskor hatályos magyar jog alapján kell és lehet állást foglalni. „Az Alkotmány 57. § (4) bekezdése akadályoz minden olyan magyar közhatalmi cselekvést, mely a magyar Alkotmány területi hatálya alá tartozó személyek büntetőjogi felelősségre vonására anélkül irányul, hogy a felelősségre vonás alapjául szolgáló cselekmény a magyar jog szerint bűncselekmény lenne, illetve megvalósítaná a magyar jog szerint irányadó valamennyi törvényi tényállási elemet.” (...) „Az Alkotmány 57. § (4) bekezdése tiltja, hogy a magyar állam olyan cselekmény miatt is bűnössé nyilvánításhoz vezető büntető eljárásra adjon a területi joghatósága alatt álló olyan személyt, akinek cselekménye nem büntethető a magyar jog szerint.” (..)⁵¹⁶ A párhuzamos indokolás úgy véli, hogy az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének érvényesülése alól csak az Alkotmány más tételes szabályai adhatnának kivételt, erre vonatkozó kivételt azonban a hatályos alkotmány nem tartalmaz. A Megállapodás nem az Alkotmány 7. § (1) bekezdés szerinti „nemzetközi jog általánosan elismert szabálya”, de a 2/A. § sem nyitotta ki e körben az Alkotmányt. A párhuzamos indokolás lényegében a

⁵¹⁵ ABH. indokolás XI.

köztársasági elnök kérelméhez igazodik, s a korábbi döntések – különös tekintettel a fentebb említett 11/1992. (III. 5.) AB határozatra – szellemében érvényesíti a nullum crimen sine lege elvet.

A határozathoz kapcsolt egyik különvélemény szerint a nullum crimen sine lege elvnek nincs köze az ügghöz. A különvéleményt megfogalmazó alkotmánybíró úgy véli, hogy „a kiadatás nem azonos a büntető hatalom gyakorlásával, az elkövetett cselekmény büntetőjogi megítélésével, hanem az pusztán egy — ha tetszik — közigazgatási eljárás, amely a kiadást kérő állam büntető igazságszolgáltatásának megvalósítását segíti elő, s mint ilyen tulajdonképpen az államok közötti jogsegély minősített esete: ahol nem valamely információ kerül kiadásra/átadásra, hanem maga a bűncselekményt elkövető személy. A jogsegély pedig az államok közötti szolidaritás egyik megnyilvánulási formája.” Különösen fontos ez az EU-n belül, ami eleve a politikai bizalomra épül. E különvélemény végül a nullum crimen sine lege elv érvényesülése kapcsán úgy véli, hogy az „csak a magyar anyagi büntetőjog alkalmazásának feltételeiről szól” (ezzel szemben mind a többségi indokolás, mind a párhuzamos indokolás szerint az elv valamennyi, tehát az eljárási és egyéb büntetőszabályok alkalmazása során is irányadó). Ugyanakkor e különvélemény nem állítja, hogy ne merülhetne fel a Megállapodással szemben alkotmányossági aggály, csak nem az 57. § (4) bekezdése szerint, hanem a menedékjog, saját állampolgár kiadatási tilalma, törvényes bíróhoz való jog, stb. alapján. A másik különvélemény elismeri az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének kapcsolatát az indítványban felvetett problémával, de – részben a párhuzamos indokolással szemben – úgy véli, hogy az Alkotmány e szabálya nem kíván tényállásbeli azonosságot: „Az Alkotmány 57. § (4) bekezdéséből nem következik, hogy a büntetőjogi legalitás követelménye csak akkor érvényesül a kettős büntetendőség feltételéhez kötött nemzetközi bűnügyi együttműködési

⁵¹⁶ ABH. párhuzamos indokolás 3, 5, 7 pontjai

megállapodások – így a Megállapodás – esetén, ha az elfogatóparancs alapjául szolgáló cselekmény a kibocsátó állam joga és a végrehajtó állam joga szerint azonos törvényi tényállási elemekkel minősül bűncselekménynek. A perdöntő az, hogy a végrehajtó állam büntető törvényében legyen olyan törvényi tényállás, amely alá az elkövetési magatartás vonható.”

A fentebb bemutatott határozat (kapcsolódó véleményeivel együtt) jó példája az alkotmányértelmezés nehéz mesterségének. A közhatalom-gyakorlás fontos területe a büntetőhatalom gyakorlása. Kitüntetett szerepe van az Alkotmányba foglalt büntetőgaranciáknak, amelyek a közhatalom gyakorlásának alkotmányos kereteit adják. Mindezek következetes „belső érvényesítése” sem könnyű feladat, de ha mindez az „európai alkotmánykötelékben” való részvétellel függ össze, azt mondhatjuk, hogy a nehéz feladat mellé egy újszerű helyzet megoldására is rákényszerít. Ebben az összefüggésben – álláspontom szerint – a többségi indokolás jó megoldást talált.

Ami a továbbiakat illeti. Az Abtv. már idézett 36. § (2) bekezdése kimondja a követendő eljárást: Ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződés aggályosnak tartott rendelkezésének alkotmányellenességét állapítja meg, a nemzetközi szerződés mindaddig nem erősíthető meg, amíg a nemzetközi szerződést kötő szerv vagy személy az alkotmányellenességet meg nem szünteti. Az Alkotmánybíróság a 32/2008. (III. 12.) AB határozatában azzal, hogy megállapította a Megállapodás egyes rendelkezései alkotmányellenességét, megállította a „kihirdetési eljárást”, amely értelemszerűen a törvény egészét érinti: a köztársasági elnök nem írhatja alá, visszaküldi azt az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés ugyanakkor az Alkotmány 57. § (4) bekezdésnek módosításával kifejezésre juttatta, hogy nem a Megállapodás körében, hanem az Alkotmány szabályinak a változtatásával kívánja az alkotmányellenességet kiküszöbölni. Az alkotmánymódosítás viszont függ a lisszaboni szerződés sorsától, így – kis túlzással – de azt is állíthatjuk, hogy az Ír népszavazástól

(mármint ami a reformszerződés sorsát illeti) is függ, hogy Magyarország köt-e megállapodást Izlanddal és Norvégiával az európai elfogatóparancs alkalmazhatóságáról. („Összezsugorodott” a világ, s benne alapjaiban változik az államok, a közjog szerepe – gondolhatnánk.) Ha a lisszaboni szerződés „elbukik”, akkor a Megállapodás vagy nem lép hatályba, vagy a magyar alkotmányozó dönt úgy (dönthet úgy), hogy ettől függetlenül is hatályba lépteti az 57. § (4) bekezdésnek módosítását.⁵¹⁷

7.5. Néhány összegző gondolat

a) „Az EU nem állam, az államon belül kialakított alapelvek már ezért is csak korlátozottan vihetők rá át. Mindenekelőtt olyan tagállamokból tevődik azonban össze, amelyekben a demokrácia, jogállam stb. különféle koncepciói vannak érvényben. Ezért a többi tagállam alkotmányos hagyományait is figyelembe kell venni: a GG 23. cikk 1. bek. 1. mondat 2. fordulatának mércéi⁵¹⁸ egy az európai alkotmánykötelekben szükségszerűen kialakuló ’közös európai alkotmányjog’ elemeivé válnak.”⁵¹⁹ Az idézett kommentár úgy véli, hogy az „állam felé törekvés” fontos közjogi állomásainak tekinthető majd, ha az Európai Parlament-i választások szabályai valamennyi tagállamban ugyan azok lesznek, illetve ilyen egységes büntetőjogi jogintézmények alkalmazása.⁵²⁰ Ez utóbbihoz kapcsolódhat közvetetten az európai elfogatóparancs itt elemzett jogintézménye is. A büntetőhatalom esetleges „átengedése” ugyanis a szuverenitás kérdését messzemenően érinti. Az Alkotmánybíróság az elemzett 32/2008. (III. 12.) AB határozatában inkább elhatárolta a Megállapodás kapcsán felmerült alkotmányossági problémát a szuverenitást érintő meglévő alkotmányi tételektől, az Alkotmány 2/A. §-ától és 7. § (1) bekezdéséből. Ezt is figyelembe véve azt az általánosítást is fölvetjük, hogy az EU tagállamai közötti együttműködés elmélyülése („útban az állam

⁵¹⁷ Mint ahogy Trócsányi László megállapította: „Az Alkotmány e cikkelyének hatályba lépése a lisszaboni szerződés ratifikációjához van kötve, amely azért meglepő, mert az európai kiadatási irányelv magyarországi transzpozíciójára már a korábbiakban sor került”; Trócsányi (2008) 403.

⁵¹⁸ A Grundgesetz 23. cikk (1) bekezdés első mondata értelmében: A Német Szövetségi Köztársaság az egyesült Európa megvalósításához hozzájárul az Európai Unió létrehozásán keresztül, melyet a demokratikus, a jogállami, a társadalmi és a föderatív alapelvek, valamint a szubszidiaritás elve köteleznek és az ezen alaptörvény által biztosított jogvédelemhez lényegében hasonló jogvédelmet biztosít.

⁵¹⁹ Grundgesetz Kommentar herausgegeben von Horst Dreier, Band II (Artikel 20-82), Mohr Siebeck 1998, 360/50.

⁵²⁰ A lisszaboni szerződés szerint a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés teljesen átkerülnek az Európai Unió működéséről szóló szerződésnek (jelenlegi EKSZ) a szabadságon, a biztonságon és a

felé”) nem áll meg egy-egy Európa-klauzula alkotmányba iktatásánál illetve általános elvek alkotmányi rögzítésénél, hanem az „elmélyülés” folyamata azzal is járhat, hogy további – adott esetben konkrét jogokat deklaráló – alkotmányi rendelkezéseket is módosítani kell [ahogy történt ez a magyar alkotmány 57. § (4) bekezdésével]. A bevezetőben vázlatosan bemutattuk, hogy az európai elfogatóparancs több EU tagállam alkotmányát érintette, alkotmánymódosítást kívánt. Hasonlóan nálunk is (csak nem kiadatási szabályt, hanem a nullum crimen elvet érintően) alkotmánymódosra került sor az európai együttműködés ezen formája zavartalanulásának lebonyolítása érdekében. Így álláspontom szerint alappal vethető fel, hogy a nemzeti alkotmányokra – az együttműködés más területen való szorosabbá fűzésekor – adott esetben további módosítás vár: szuverenitás-transzfer esetről-esetre. Paradox helyzet ez. Általában az alkotmánybíróságok állapítják meg, hogy az Alkotmány nem teszi lehetővé az adott lépést, ennek nyomán módosulnak az alkotmányok. Ezáltal azonban épp az alkotmánybíróságok válnak mozgatóivá a „közös európai alkotmányjog” kialakulásának. A magyar Alkotmánybíróság e határozatával és az alkotmányozó hatalom az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének kiegészítésével mindennek jó példáját adta.

b) Az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárás során a belga *Advocaten voor de Wereld VZW kontra Leden van de Ministerraad* ügyben⁵²¹ vizsgálta az európai elfogatóparancsot a „bűncselekmények és büntetések törvényességének elve” összefüggésében is. Az ítéletnek ez a része (48-54. pontok) nagyon közel áll a nullum crimen sine lege elve érvényesülésének elemzéséhez. Ahogy fentebb láttuk, az alapprobléma (bár itt a Kerethatározat, és nem a Megállapodás vonatkozásában, de maga a 32/2008. (III. 12.) AB határozat vetette fel a szövegazonosságot), hogy szükséges-e a kiadást kérő és a kiadó állam büntetőtörvényében a pontos tényállásbeli azonosság a kiadáshoz, vagy sem. Az Európai Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a több mint harminc, felsorolt bűncselekmények „nem jogi definíciójukkal szerepelnek, hanem mindössze nemkívánatos magatartásoknak nagyon határozatlanul megfogalmazott fajtáiként.” Az Európai Bíróság emlékeztetett arra, hogy a „büntetések jogszerűségének elve (nullum crimen, nulla poena sine lege) a közösségi jog általános jogelvei közé tartozik, és a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak alapját képezi.” Az Európai Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy „ha a tagállamok a

jog érvényesülésén alapuló térségről szóló címébe, amely terület vonatkozásában az Unió a tagállamokkal megosztott hatáskörökkel rendelkezik.

⁵²¹ C-303/05 számú ügy, az EU 35. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet az Arbitragehof (Belgium) a Bírósághoz 2005. július 29-én érkezett, 2005. július 13-ai határozatával terjesztett elő.

Kerethatározat végrehajtása céljából szó szerint is veszik a bűncselekményfajtáknak a Kerethatározat 2. cikkének (2) bekezdésben szereplő felsorolását, e bűncselekmények törvényi tényállása és az alkalmazandó büntetések 'a kibocsátó tagállam joga szerint' alakulnak" ... azonban a kibocsátó állam köteles tiszteletben tartani a bűncselekmények és büntetések jogszerűségének az elvét is.⁵²² Az Európai Bíróság tehát e döntésben nem a bűncselekmények tényállási elemeinek és büntetési tételeinek a harmonizálására helyezte a hangsúlyt, hanem – ha lehet így fogalmazni – a jogintézmény, az európai elfogatóparancs működésére. S nem is kell mást tenni. Ezt követően elindulnak az „automatizmusok”, s – mint ahogy a német alkotmány közép-kommentárjából idéztük – „az európai alkotmánykötelekben szükségszerűen kialakul a közös európai alkotmányjog”. Ehhez hozzájárult az Alkotmánybíróság itt bemutatott határozata is.

V. Összefoglalás

1. A rendszerváltást követő alkotmány-történet, illetve az ehhez kapcsolódó alkotmánybírói értelmezés – a szuverenitás oldaláról – a Magyar-Szovjet Vegyesbizottság eljárási problémájától az Európai Unió (s benne Magyarország, mint tagállam) által a büntetőjogi együttműködésről Izlanddal és Norvégiával kötött megállapodás alkotmányi befogadhatóságáig tart. Nagy ívű történet tanúi voltunk, s mindössze csak tizennyolc év telt el. Az Európai Unióhoz való csatlakozás óta pedig négy év. Ahogy a fentebb feldolgozott esetek mutatják, ez alatt a négy év alatt az Alkotmánybíróság még nem igazán alakította ki álláspontját a tekintetben, hogy miként viszonyuljon a közösségi jog, jobban mondva az Európai Unió joga kapcsán felmerült problémákhoz. Mint ahogy bemutattuk, az Alkotmánybíróság vizsgált már quasi rendeletet (rendeletet átültető törvényt) a cukorügyben, irányelvet átültető törvényt a lőfegyver-törvény ügyben és az ügyeleti díj ügyében. Ugyanakkor egyik döntésről sem mondható el, hogy határozottan állást foglalt volna a közösségi jog elsőbbsége és a magyar Alkotmány viszonyáról, s nem volt még alkalom arra sem, hogy az Alkotmány 2/A. §-ába foglalt „szükséges mértéket” értelmezze. De nemcsak az Alkotmánybíróság, hanem az alkotmányozó hatalom tevékenységében is megmutatkozik egyfajta óvatosság. Ha az Alkotmány Európa-klausuláját nézzük, láthatjuk, hogy nem „szuverenitás-átruházásról”, hanem a hatáskörök közös és az Európai Unió intézményei útján

⁵²² C-303/05, 48-53.

való gyakorlásról szól.⁵²³ Az Alkotmány 57. § (4) bekezdésbe foglalt nullum crimen szabály módosítása is azt jelzi,⁵²⁴ hogy az alkotmányozó hatalom inkább a problémákat megelőzni igyekszik. Álláspontunk szerint tehát a közösségi jog és az Alkotmány viszonyát illetően egyfajta halogatás tapintható ki a közjogi rendszerünkben.

2. Az egyik álláspont szerint a közép-kelet-európai államoknak nem kellene újra végigmenni azon az úton, amelyet egyes nyugat-európai alkotmányok, és alkotmánybíróságok már végigjártak. Az Európai Unió intézményrendszerébe és jogába vetett bizalom – továbbá az a tény, hogy mint tagállam részt veszünk a döntéshozatalban – elégséges okot szolgáltat a közösségi jog primátusának akár az Alkotmány feletti érvényesülésre. Ezzel szemben megfogalmazódnak olyan vélemények is, hogy a „maga útját” minden tagállamnak végig kell járni.⁵²⁵ A szuverenitás-transzferrel kapcsolatban egykor felmerült európai problémák nem teljesen azonosak a kelet-európai államok (így Magyarország) esetleges fenntartásaival, s mindehhez hozzávehetjük, hogy maga az európai integráció egésze sem halad gördülékenyen.⁵²⁶ Nos. Ebben az érőterben a magyar Alkotmány és alkotmánybírósági gyakorlat még nem mutatta meg igazán, hogy merre is hajlik. Az európai elfogatóparancs kapcsán felmerült problémák általános érvényű értékelése azonban fölveti annak a quasi kompromisszumos modellnek a jogosultságát, amely nem zárja ki az alkotmányok lépésről lépésre történő módosítását, így „nyitogatva” ki további alkotmányi tételeket a közösségi jog érvényesülése érdekében. Erre mondtuk, hogy szuverenitás-transzfer esetről-esetre.

3. Végezetül úgy véljük, hogy a magyar alkotmánybírósági gyakorlatban nem tartható sokáig az a doktrína amely alapján a bíróság alapvetően a kihirdető jogszabályból, mint belső jogszabályból indul ki. Nem tartható sokáig, hiszen előbb-utóbb minden bizonnyal előkerül majd olyan ügy is, amikor az alkotmányellenesség megállapítását kérő indítványt nem lehet elutasítani. S ebben az esetben a fentebb kifejtett valamely megoldás alapján állást kell foglalni. Mint látjuk az „eszköztár” bővül. Nemcsak a szembehelyezkedés, vagy a teljes elfogadás végletei merülhetnek föl, de az Alkotmány vonatkozó szabályainak a megváltoztatása, vagy – az adott alkotmányossági problémát közösen megoldandó – előzetes

⁵²³ S ezen alkotmányi szabály parlamenti vitájából ki is derül, hogy a képviselők egy részének épp a „szuverenitás-vesztés” volt a legfőbb problémája, ezt minimalizálendő kerestek alkalmas alkotmányszöveget.

⁵²⁴ Különösen az a tény, hogy a módosítás kihirdetése megelőzte a vonatkozó alkotmánybírósági határozat közzétételét.

⁵²⁵ Lásd pl. az ismertetett lengyel ügyeket.

⁵²⁶ Lásd az Európai Alkotmány sorsát, illetve ehhez képest a Lisszaboni Szerződés „visszalépését”, elfogadásának körülményeit.

döntéshozatali eljárás kezdeményezése az Alkotmánybíróság részéről. Mindenestre a választandó megoldásnál – véleményünk szerint – az Alkotmánybíróság nem fogja figyelmen kívül hagyni az Európai Unióhoz való csatlakozást megelőző tizennégy év gyakorlatát (és szemléletét) sem. Ezért igyekeztünk erről közel teljes képet adni, bemutatva a rendszerváltástól ide vezető utat is.

ZÁRSZÓ

A második világháború utáni Európában az alkotmánybíróságok létrehozásának egyik célja az volt, hogy intézményes garanciát teremtsenek a múlt szörnyűségeinek megismétlődését megakadályozandó. Hellyel-közzel a közép-kelet-európai rendszerváltás(oka)t követő alkotmányozás és alkotmánybíróságok létrehozása is ezt a célt szolgálta. Az alkotmánybíróság, mint intézmény, történelmi dimenziójában tehát a demokráciát és a jogállamot szimbolizálja. Az Európai Közösség, majd az Európai Unió létrehozásának egyik célja is hasonló: az egyes államok közötti konfliktusok kiéleződésének – végső soron a háború – megakadályozása volt. S az Unió motorja ma is a bizalom, az, hogy a tagállamok együtt akarják az „előrelépést”. Célját tekintve tehát az alkotmánybíráskodás és az Unió intézményeinek a létrehozása azonos irányba mutat.

A részletekbe merülve ugyanakkor azt láthatjuk, hogy a különböző tagállamok alkotmányos megoldásai mégiscsak különbözőek. Mint ahogy bemutattuk a közösségi jogot fenntartás nélkül az Alkotmány felé helyező megoldástól (lásd: pl. Ausztria), egyfajta (a szuverenitás és az alapjogok terén tapasztalható) fenntartás hangsúlyozásáig (pl. Lengyelország, vagy a Reformszerződés vonatkozásában legutóbb Franciaország). Vannak olyan tagállamok, ahol a közösség jogát nem kezelik külön a nemzetközi szerződésektől (pl. a francia vagy a lengyel megoldás), vannak ahol önálló minőséget tulajdonítanak neki (pl. Magyarország), amely kihat az esetleges alkotmányossági megítélésre. Fontos azonban, hogy még a legszélsőnek tekinthető tagállami megoldás sem megy el addig, ami visszavetné az integrálódást, legfeljebb lassítja az előrelépést, vagy épp „pihenteti” azt. Tehát célját nem kérdőjelezi meg.

S ahogy az egyes tagállami megoldások különböző választ hozhatnak, úgy nem egyszer – mint ez a második részben bemutatásra került – az Európai Közösség hatásköreinek megosztása vonatkozásában is eltérő (s néha igen bonyolult) válaszok (megoldások) szülehetnek. De látni kell, hogy az előrelépés „erőltetése” e téren sem megy el addig a mértékig, amely esetleg valamely tagállam elfordulását eredményezné. A létrehozáskor megfogalmazott cél védelme elsőrendű szempont itt is.

A tagállamok és az Unió közötti szuverenitás-megosztásban tehát a kölcsönös bizalom és az együttműködés a legfontosabb elemek. A jogi konstrukciók változását ezek az elemek mozgatják.

A közép-kelet-európai államok (benne Magyarország) felvétele az Európai Unióba, ha nem is teremtett merőben új helyzetet az Unió működése tekintetében, de abban mindenképpen új szemléletet hozott, hogy ezek az államok nemrég nyerték vissza – több évtizede vágyott – függetlenségüket, s nyilván ebből az aspektusból is közelíthetnek egy-egy problémához. Jelen dolgozatban a magyar alkotmányfejlődés és alkotmánybíróági gyakorlat jól bemutatja, hogy a kilencvenes évek elején a legfőbb közjogi (adott esetben a nemzetközi joggal is összefüggő) problémák még a múlttal foglalkoztak: az elmúlt rendszer bűnöseinek felelősségre vonásával, új tulajdoni szerkezet kialakításával. Ehhez képest pár száz kilométerrel nyugatabbra már a hatvanas évek közepén megfogalmazódott pl. a közösségi jog autonómiájának elve, amely a maga rendszerében onnantól kezdve fejlődött, s a közép-kelet-európai államok (miután többé-kevésbé „elrendezték a múltat”) csak a kilencvenes évek közepén kapcsolódhattak e rendszerekhez. Ezek az államok már csak történelmükre tekintettel is méltán kívánhatják meg, hogy az önrendelkezés keretében saját maguk által (igen gyorsan) megvalósított jogállamiságot és demokráciát is „alkotmányos hagyományként” figyelembe lehessen venni, és az a „közös európai alkotmányjog” részévé váljon.

I R O D A L O M J E G Y Z É K

A lengyel Alkotmánybíróság határozata az európai elfogatóparancsról (Sajtóközlemény 2005. április 27.) Fundamentum 2005. 2. 95

Alter, K.: Establishing the Supremacy of European Law: The making of an International Rule of Law in Europe Oxford University Press, 2001

Az európai integráció alapszerződésai Budapest KJK-Kerszöv 2002

Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János: Az Alkotmány Magyarázata Budapest Kjk-Kerszöv 2003

Balogh – Holló: Az értelmezett alkotmány Magyar Hivatalos Közlönykiadó Budapest 2005

Bárczy Zoltán: Dohányreklám és nemzeti szuverenitás az Európai Unióban. Magyar Jog 2001. 3. szám

Barents, R.: The internal market unlimited: some observation on the legal basis of Community legislation 1993. 30 CMLR

Becker, A. C.: Vorrang oder Voherrschaft – Anmerkung zum Urteil des spanischen Tribunal Constitucional DTC 1/2004 Europarecht 2005 353.

Becker, A. C.: Vorrang oder Vorherrschaft – Anmerkung zum Urteil des spanischen Tribunal Constitucional DTC 1/2004 EuR 2005

Berke Barna: Európai Unió, közösségi jog és nemzeti alkotmánybíráskodás Jogállam 1996/1.

Berke Barna: Közösségi jog és a tagállamok jogrendszere: vonzások és taszítások Magyar Jog, 1995 4. szám

Blutman lászló – Chronowski Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (I-II.) Európai Jog 2007 2. és 4. szám

Bogdandy, A. (szerk.): Europäisches Verfassungsrecht Springer Verlag Berlin – Heidelberg 2003

Bogdandy, A.: The European Union as a Supranational Federation: A Conceptual Attempt in the light of the Amsterdam Treaty Columbia Journal of International Law 2000 1.

Bonnie, A.: The Constitutionality of Transfers of Sovereignty: the French Approach European Public Law 1998 4.

Bragyova András: Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alkotmányban? In: Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára (szerk. Bragyova A.) Miskolc Bíbor Kiadó 2003

Bragyova András: Az Európai Unióhoz való csatlakozás alkotmányjogi kérdései (intézményi reform) EU-tanulmányok I.kötet Nemzeti Fejlesztési Hivatal É.N. 1890-1115.

Chronowski Nóra – Petrétei József: EU csatlakozás és alkotmánymódosítás: minimális konszenzus helyett politikai kompromisszum Magyar Jog 2003 8. szám

Chronowski Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog Dialóg Campus, Pécs 2005

Chronowski Nóra: Az Európai Unió és az alkotmány Európai Tükör 2000 4. szám

Chronowski Nóra – Petrétei József: Előkészületben az Európai Unióhoz való csatlakozással összefüggő alkotmánymódosítás JURA 2002 2.szám

Chronowski Nóra – Nemessányi Zoltán: Európai Bíróság – Alkotmánybíróság: felületi feszültség Európai Jog 2004 3.szám

Claes, M.: The National Courts' Mandate in the European Constitution Hart, 2006

Codices (2002/2) Infobase on Constitutional Case-Law

Craig P. – de Burca G.: EU law, text, cases and materials Oxford University Press, Oxford 2007

Craig, P.: Competence: Clarity, cConferral, Containment and Consideration European Law Review 2004 29.

Craig, P.: Constitutions, constitutionalism, and the European Union European Law Journal 2001 June

Cremona, M.: External Relations of the EU and the Member States: Competence, Mixed Agreements, International Responsibility, and Effects of International Law EUI Working Paper, Law No. 2006/22

Czuczai Jenő (szerk): Jogalkotás, jogalkalmazás hazánk EU-csatlakozása küszöbén KJK-KERSZÖV, Budapest 2003

Csöndes Mónika – Kecskés László: Aláírták a Lisszaboni Szerződést Európai Jog 2008 1.

Dezső Márta – Vincze Attila (szerk.): A magyar alkotmányjog Európai uniós forrásai Osiris, Budapest 2004

Dezső Márta – Vincze Attila: Magyar alkotmányosság az európai integrációban HVG-ORAC, Budapest 2006

Eeckhout, P.: External Relations of the European Union: Legal and Constitutional Foundations Oxford University Press 2004

Estella, A.: The EU Principle of Subsidiarity and its Critique Oxford University Press 2004
EU-csatlakozás és alkotmányozás (2001) Szeged, Szegedi Tudományegyetem ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék

Everling, U.: 'The Maastricht Judgment of the German Federal Constitutional Court and its Significance for the Development of the European Union' Yearbook of European Law 1994 1. 14

Everling, U.:(1995) A Szövetségi Alkotmánybíróság Maastrich-ítélete és jelentősége az Európai Unió fejlődése szempontjából Magyar Jog 1995/3.

Fazekas Judit (szerk.): Az európai integráció alapszerződésai 2.KJK-KERSZÖV, Budapest 2002

Ficsor Mihály (1998) Megjegyzések az európai közösségi jog és a nemzeti alkotmány viszonyáról I.-II..Magyar Jog 1998/8-9.

Habermas, J.: Megjegyzések Dieter Grimm: 'Kell-e alkotmány Európának?' című tanulmányához In: Alkotmányelmélet és európai integráció Szent István Társulat 2004

Hamza Gábor: A Luxembourgi Bíróság szerepe az európai jog egységesítésében Jogtudományi Közlöny 2005 12. szám

Harmathy Attila: Alapjogi Charta – nemzeti alkotmánybíróságok In: Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére Rejtjel Kiadó Budapest 2008

Harmathy Attila: Jogrendszerünk átalakulása és az Európai Unió joga Ius Privatum, Ius Commune Europae Liber Amicorum Studia Ferenc Mádl Dedicata ELTE ÁJK Nemzetközi Magánjogi Tanszék Budapest 2001

Hartley T. C.: The Foundations of European Community Law Oxford University Press 2003

Hartley, T.: The foundations of European Community Law Clarendon Press Oxford 1988

Herdegen Matthias: Európai jog Budapesti Fórum Európáért Könyvek (szerk. Varga István) Budapest 2005

Hervey T.: 'Up in Smoke?' Community (anti-) tobacco law and policy European Law Review 2001 26.

Hoffmeister (2001) Constitutional review of EC Regulation on bananas Common Market Law Report 2001. 38.

Holló András: És mi lesz az alkotmánnyal? Fundamentum 2004 3. szám

Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról HVG-ORAC, Budapest 2007

Jogalkotás, jogalkalmazás hazánk EU-csatlakozása küszöbén (2003) Bp., Kjk-Kerszöv

Kecskés László – Széchenyi László: A közösségi jog közvetlenül hatályosuló rendelkezései és az azokkal szembeni engedetlenségi lehetőségek az Európai Közösségek jogában Jogtudományi Közlöny 1998/6.

Kecskés László EU-jog és jogharmonizáció Budapest HVG-Orac 2005

Kecskés László: Magyarország EU-csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségessé vált alkotmánymódosítás folyamata I.-II. Európai Jog 2003/1., 2.

Kellermann: A bővítés alkotmányjogi hatásai nemzeti szinten Európai Jog 2001

Kende Tamás – Szűcs Tamás – Jeney Petra (szerk.): Európai közjog és politika Complex, Budapest 2007

Kende Tamás – Szűcs Tamás: Európai közjog és politika Bp., Osiris 2003

Kirchhof, P.: The Balance of powers Between National and European Institutions European Law Journal September 1999

Kiss J. László: A huszonötök európai Osiris, Budapest 2005

Korinek, K.: Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit Wien – New York 2000

Kumm, M.: 'Who is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe?' Common Market Law Review 1999. 36.251

Kukorelli István – Papp Imre: A magyar Alkotmány EU-konformitása Európai Jog 2002 6. szám

Kukorelli István – Papp Imre: Az alkotmánymódosítás folyamata Európai Jog 2003 1. és 2. szám

Lenaerts K – Nuffel P. – Bray R.: Constitutional law of the European Union London Thomson/Sweet & Maxwell 2005

Lenaerts K.: Interlocking Legal Orders in the European Union and Comparative Law International and Comparative Law Quarterly, 2003.

Lenaerts, K. – Corthaut, T.: Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law European Law Review 2006 31.

Lenaerts, K.: The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union Common Market Law Review 2007 1645.

Limbach, J.: Die Kooperation der Gerichte in der zukünftigen europäischen Grundrechtsarchitektur Europäische Grundrechte Zeitschrift, 2000. 14-16.

MacCormick N.: A szuverenitásról és a posztszuverenitásról Fundamentum 2003 2. szám

Mádl Ferenc: Az európai integráció architektúrájának kiépülése a Reformszerződésig Polgári Szemle 2007 9.

Maduro, M.: Contrapunctual law: Europe's Constitutional Pluralism in Action In: Walker, N. (ed): Sovereignty in Transition Hart. 2003. ch.21

Majtényi László – Miklósi Zoltán: És mi lesz az Alkotmánnyal? Budapest Eötvös Károly Intézet 2004

Mayer, F.: 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 2003

Nagy Boldizsár: A szuverén határai Fundamentum 2003 2. szám

Newman, M.: Democracy, Sovereignty and the European Union Hurst & Company London 1997

Oliver, D.: The Changing Constitution in the 1990s Current Legal Problems, 1997

Osztovcics András: Az előzetes döntéshozatali eljárás legfontosabb elméleti és gyakorlati kérdései KJK-KERSZÖV, Budapest 2005

Paczolay Péter (szerk.) Alkotmányelmélet és európai integráció Szent István Társulat Budapest 2004

Paczolay Péter: A magyar alkotmány jövője és az uniós csatlakozás Politikatudományi Szemle 2004 1-2. szám

Pernice, I.: Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited Common Market Law Report 1999 36.

Perry, A. J.: The Relationship between Legal Systems and Economic Development: Integrating Economic and Cultural Approaches Journal of Law and Society 2002. 284

Peterson, J. – Shackleton, M.: The Institutions of the European Union New York OUP 2006

Sadurski, W.: "Solange Chapter 3": Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union EUI Working Papers, Law No. 2006/40

Sajó András (szerk.): Alkotmányosság a magánjogban Complex, Budapest 2006

Sajó András: Az EU-csatlakozás hatása az új tagállamok alkotmányosságára Fundamentum 2003 2. szám

Sajó András: Miért nehéz tantárgy az együttműködő alkotmányosság? Fundamentum 2004 3.

Sári János: Rekviem a magyar alkotmányjogért. A csatlakozás után Magyar Jog 2005 7.

Schutze R.: Co-operative Federalism Constitutionalised: The Emergence of Complementary Competences in the EC Legal Order European Law Review 2006 31.

Somsen H.: Case C-300/89 Commission v. Council 1992. 29 CMLR

Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon Osiris Budapest 2001

Somogyvári István: Az uniós csatlakozás alkotmánymódosítást igénylő kérdései Európai Közigazgatási Szemle 2001 1. szám

Sonnevend Pál: Alapvető jogaink a csatlakozás után Fundamentum 2003 2. szám

Timmermans: A közösségi jog alkalmazása a nemzeti bíróságok előtt: a közvetlen hatály elv és az elsőbbségi elv Jogtudományi Közlöny 1997/3.

Törő Csaba: Lehetséges terápia az EU Alkotmány szerződése ratifikációjának megakadása esetére Európai Jog 2005 3

Tomcsányi Móric: Magyarország Közjoga 1940. Budapest Királyi Magyar Egyetemi Nyomda

Trócsányi László – Badó Attila (szerk.): Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban KJK-KERSZÖV, Budapest 2005

Trócsányi László: Nemzeti szuverenitás és európai integráció In: Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére Rejtjel Kiadó Budapest 2008

Trócsányi László – Csink Lóránt: Alkotmány v. közösségi jog: Az Alkotmánybíróság helye az Európai Unióban Jogtudományi Közlöny 2008 2. szám

Varga Csaba: Európai integráció és a nemzeti jogi kultúrák egyedisége Jogtudományi Közlöny 1992 10. szám

Válogatott ítéletek az Európai Bíróság esetjogából I.-II. (2001) Bp., Kjk-Kerszöv

Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga Complex, Budapest 2006

Várnay Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga Jogtudományi Közlöny 2007 10.szám

Vincze Attila: Policentrális alkotmányozás, multi-level constitutionalism ... avagy, kell-e temetni a magyar Alkotmányt? In: Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére Rejtjel Kiadó Budapest 2008

Vörös Imre: Az Európai Megállapodás alkalmazása a magyar jogrendszerben Jogtudományi Közlöny 1997 5. szám

Vörös Imre: Az EU csatlakozás alkotmányjogi, jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai Jogtudományi Közlöny 2007 10. szám

Vörös Imre: Az európai alkotmány várható hatásai a magyar jogrendszerre Állam-és Jogtudomány 2006 2. szám

Walker, N. (ed): Sovereignty in Transition Hart, 2003

Walker, N.: 'The Idea of Constitutional Pluralism' Modern Law Review 2002. 65

Walter, R. – Mayer, H.: Grundriß des österreichischen Verfassungsrechts 9. Aufl., Wien 2000

Weatherill S.: Better competence monitoring European Law Review 2005 30.

Weatherill, S. – Beaumont, P.: EU law London Penguin 1999

Weiler, J.: The Community System: the Dual Character of Supranationalism; Yearbook of European Law (1981)

www.fide2002.org European Union Law and National Constitutions, Fide XX Congress, London 2002