

SZABÓ KRISZTIÁN BENCE

AZ EURÓPAI UNIÓ JOGÁNAK HATÁSA A MAGYAR KÖZJOG  
RENDSZERÉRE\*

## BEVEZETŐ GONDOLATOK

Magyarországnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásával lezárult egy hosszú folyamat, melynek során hazánk alkalmassá vált az integrációs szervezetben való részvételre. A közösségi követelményeknek való megfelelés érdekében e folyamat változtatások sokaságát eredményezte a jogrendszer minden területén a jogközelítés keretében. A széles értelemben vett magyar közjog és a magánjog egésze megméretett az *acquis communautaire*-nek való megfelelés szempontjából, a folyamat ezen részének sikerességét tehát egy külső, a Magyar Köztársaság jogrendszerétől független próbakövön mérhetjük le. Az integrációhoz csatlakozásra történő felkészülés folyamatának eredményességét azonban egy másik, belső jogi kritérium is befolyásolta, nevezetesen az, hogy Magyarország úgy váljék az Európai Unió tagjává, hogy egyben megőrizze alkotmányos berendezkedésének koherenciáját, valamint közjogi rendszerének alapelemeit. Ezen törekvések eszköze volt elsősorban az Alkotmányba beépített „Európa-klauzula”<sup>1</sup>, valamint az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködésére vonatkozó alkotmányi és külön törvényi<sup>2</sup> szabályozás magalkotása.

Mindezidáig a jogalkotó a közjog területén – kevés kivétellel – csupán arra törekedett, hogy a közösségi kompatibilitás külső és a jogrendszer koherenciája megőrzésének belső kényszerén alapuló jogalkotási feladatait – olykor sürgető körülmények között – a csatlakozásra tekintettel elvégezze. A csatlakozás megtörtént, s minden várakozásunk szerint az Unió keretében történő állami létezés sokkal hosszabbra nyúlik majd, mint amilyen a tagságra való felkészülés folyamata volt. Mindez azt mutatja, hogy közjogi rendszerünknek a csatlakozás követelményei alapján történő átalakítása nem öncél, hanem felkészít, és egyben feljogosít az integráció működtetésében való teljes jogú, cselekvő részvételre. Az elmúlt két év során a közjog területén végbement jogalkotás elsősorban arra irányult, hogy felszámolja a csatlakozás alkotmányos akadályait (lásd a közös hatáskörgyakorlás problematikáját), valamint módosítsa az Unió jogával kifejezetten ellentétes alkotmányi és egyéb jogszabályi rendelkezéseket<sup>3</sup>. Ezt nevesíthetjük a tagság statikájára vonatkozó közjogi jogalkotásként, melynek közvetlen célja a csatlakozás előfeltételeinek megteremtése, magára a csatlakozásra való alkalmasság biztosítása volt. Most azonban, hogy a „brüsszeli gépezet” befogadott minket, mint új fogaskere-

---

\* A szerző az ELTE ÁJK V. évfolyamos hallgatója. A dolgozat konzulense: dr. Papp Imre egyetemi adjunktus. A dolgozattal a szerző a 2005. évi OTDK Állam- és jogtudományi szekciójának *Alkotmányjog I. (Általános rész)* tagozatán I. díjat nyert.

ket, fel kell tárnai a további szabályozási szükségleteket, és meg kell alkotni azokat az alkotmányi és törvényi rendelkezéseket, melyek lehetővé teszik, hogy a magyar jogrendszer a közösségi jog sajátosságainak figyelembevételével, azzal összhangban működhessen. Ezt nevezem az integrációs tagság dinamikájára vonatkozó követelménynek. A közösségi lét ezen két jogalkotási összetevője természetesen nem független egymástól, hiszen a csatlakozás bekövetkezése után is fenn kell állnia azoknak a statikus feltételeknek, amelyek az integrációban való részvételt, s adott esetben az együttműködés továbbfejlesztését, elmélyítését is lehetővé teszik.

E tanulmány keretei között a továbbiakban nem kívánok foglalkozni a magánjogi jellegű jogközelítés, illetve jogegységesítés kérdéskörével, értekezésem tárgyát az alkotmányjog egyes területeinek vizsgálata képezi. Elsősorban a közösségi jog sajátosságainak a magyar közjog rendszerére gyakorolt egyes hatásait vizsgálom, különös tekintettel arra, hogyan befolyásolják az alkotmányos berendezkedés alap-elemeit, s miként helyezhetők el az Alkotmány által meghatározott intézményrendszerben anélkül, hogy annak alapvető elveit és értékeit megváltoztatnák. Céloom a felmerülő kérdések olyan szempontú vizsgálata, illetve olyan megoldási lehetőségek ismertetése, amelyek Magyarország számára az Európai Unió tagjaként is lehetővé teszik az Alkotmány és az általa létrehozott közjogi rendszer zárt logikájának és koherenciájának megőrzését.

## **AZ ALKOTMÁNYOS BERENDEZKEDÉS KOHERENCIÁJA MEGŐRZÉSÉNEK JELENTÉSE ÉS JELENTŐSÉGE**

Az 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) a Magyar Köztársaság alaptörvénye.<sup>4</sup> Az Alkotmány e mondata nem tekinthető pusztán fennkölt deklarációnak, hanem olyan megkerülhetetlen kiindulópontként értelmezendő, amely meghatározza az állam jogrendjének az Alkotmányhoz fűződő viszonyát. Az Alkotmány nem csupán rögzíti az államberendezkedésre, a hatalomgyakorlásra, az alapvető jogokra vonatkozó legfontosabb szabályokat, hanem az egész jogrendszer alapszövegét szolgál: létesíti azt a csontvázat, amelyre a jog társadalmi szabályozó mechanizmusa ráépítheti a rendszert mozgató ereket és izmokat. Alkotmányjogi értelemben az alaptörvény hozza létre magát az államot, s egyben megalkotja azt a jogrendet, amely a konkrét alkotmányi rendelkezések és alapelvek érvényesítésének eszközeként működik.

### **ALKOTMÁNYI ALAPELVEK ÉS AZ ALKOTMÁNYOS STRUKTÚRA**

Az Alkotmány konkrét előírásai az érintett tárgykörök, az egyes jogok és kötelezettségek címzettjei és kiterjedése szempontjából igencsak szerteágazóak. Vannak azonban olyan alkotmányi alapelvek, vezérfonalak, melyek az alaptörvény minden rendelkezésének értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos kívánalmakat jelenítenek meg. Az Alkotmány természetesen ritkán tartalmaz részletes szabályo-

zást, így a hézagok kitöltésekor szükségesek olyan támpontok, amelyek konzisztens módon biztosítják az autentikus értelmezés koherenciáját.

Az alapelvek képezik ugyanakkor az Alkotmány szilárd tartószerkezetét azzal, hogy meghatározzák az alkotmányos berendezkedés alapvető jellegét, s biztosítják sajátos összetevőinek harmonikus egybekapcsolódását<sup>5</sup>. Az alkotmányi értékek, alapelvek tehát nemcsak a konzisztens alkotmányértelmezés eszközei, de egyben – különösen a jogalkotás alkotmányossági követelményeinek megfogalmazásával – kifejezik az alkotmányos struktúra logikai zártságát is. A legfontosabb, rendszeralkotó alapelvek az Alkotmány egy-egy támpilléreként kiemelkedő rendelkezéséből származtathatók, és egymással összekapcsolódva az Alkotmány építménye fölé emelkedő védőburokként funkcionálnak. A védelem nem az Alkotmány konkrét normaszövege egészének szól, és korántsem jelenti az alaptörvény érinthetetlenségét, „mindössze” arra hivatott, hogy megőrizze az Alkotmány belső koherenciáját és a jogrendszer Alkotmánynak való megfeleléseit. Mindebből látható, hogy az alapelvek ebből a szempontból az alkotmányozóval szemben fogalmazzak meg követelményeket, nevezetesen azt, hogy amennyiben az Alkotmány módosítása során az alapelvek forrásul szolgáló rendelkezések változatlanul fennmaradnak, úgy az Alkotmányban és a jogrendszerben a módosítások során beállt változásoknak meg kell felelniük az alapelvek által támasztott koherenciakövetelményeknek. Mivel a magyar Alkotmányban jelenleg nincsenek moratóriummal védett rendelkezések, természetesen az alkotmányozó hatalmában áll megváltoztatni az alapelveket megfogalmazó alkotmányi normákat is. Ebben az esetben a rendszeralkotó elvek új konstellációja jelenti a szabályozás koherenciájának próbakövét, illetve jelöli ki az alkotmányos struktúra megőrzésének követelményeit.

A magyar jogrendszer egészét átható elvek kidolgozásában, kibontásában és érvényesítésében az Alkotmánybíróság játszott és játszik kiemelkedő szerepet<sup>6</sup>. A legfontosabb elvek – a jogállamiság, az abból származó jogbiztonság, a népszuverenitás, a demokratikus legitimitás, az államhatalmi ágak elválasztása, a joguralom<sup>7</sup> stb. – az alkotmányi tilalmakkal, államcéllokkal, állami köteleességekkel, valamint az Alkotmány más előírásaival egymásra épülő, összefüggő rendszert alkotnak. Az Alkotmányban történő szerepeltetésük jelentősége két tényezőben ragadható meg: egyrészt az Alkotmány 78. § (2) bekezdése szerint a Kormány köteles az Alkotmány végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjeszteni. Ez a rendelkezés növeli az alapelvek és államcélok normatív erejét. Másrészt az Alkotmányban nevesített elvek és államcélok ezen státusuknál fogva alkotmánybírósági védelemben részesülnek<sup>8</sup>.

### **AZ ALKOTMÁNYOS BERENDEZKEDÉS KOHERENCIÁJÁNAK MEGBOMLÁSA ÉS HELYREÁLLÍTÁSÁNAK JELENTŐSÉGE**

A Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz 2004. május 1-jén történő csatlakozásával új korszak kezdődött a magyar alkotmányjog és alkotmányvédelem történetében. A Csatlakozási Szerződés hatálybalépésének pillanatában hazánkban

több tízezer oldalnyi közösségi joganyag vált alkalmazhatóvá, s egyben megnyíltak a közösségi szervek Magyarország területére (is) vonatkozó jogalkotási hatáskörei, átalakítva ezzel a teljes hazai jogrendszert. Az átalakulás nagy része azonban úgy történt meg, hogy következtében a magyar alkotmányos struktúra koherenciájának védelmét szolgáló értékrendszer több vonatkozásban sérelmet szenved. A közösségi jogrend működése szempontjából ugyan közömbös, hogy a tagállam összehangolta-e uniós tagságát nemzeti alkotmánya rendelkezéseivel<sup>9</sup>, az alkotmányos rendszer következetességének megőrzése érdekében mégis szükséges az egyes alapelveket érintő kérdések belső jogi rendezése. Mindezt alátámasztja az a meghatározó alapelv is, mely szerint a jogrendet az Alkotmány konstituálja, s ebből származó logikus követelmény, hogy a jogrend változásainak is az Alkotmányra visszavezethetőnek kell lenniük. Ennek fényében szükséges az Alkotmány és egyes jogszabályok felülvizsgálata abból a célból, hogy a lehetőségekhez mérten – az Alkotmány és egyes törvények módosításával – őrizzük meg az alkotmányos berendezkedés jelenlegi értékrendszerén nyugvó egységességét, ahol pedig ez nem lehetséges, ott az alapvető struktúra megfelelő átalakításával biztosítsuk a jogrendszer koherenciáját az európai jogállamiság követelményeinek szem előtt tartásával.

Álláspontom szerint a jelenlegi alkotmányos és törvényi szabályozás nem áll összhangban az Alkotmány azon rendelkezéseivel, melyek a jogrendszer elvi megalapozottságát és koherenciáját biztosítani hivatott értékrendszert létrehozzák. A logikai zártság és következetesség tehát mind az alaptörvény, mind a jogrendszer egészének szintjén megbomlott. A jog mint autonóm rendszer zavartalan működéséhez elengedhetetlen az Alkotmányon nyugvó koherens állapot helyreállítása, történjék az akár a jelenlegi strukturális alapelemeknek az uniós csatlakozás nyomán előállt új helyzethez történő igazításával. A tagállami lét tehát megkövetel bizonyos változtatásokat az alkotmányos berendezkedés alapelemei tekintetében is, ez az áldozat azonban – bár az Európai Unió szemszögéből nézve közömbös, és a tagállami jogokat és kötelezettségeket nem érinti – mindenképpen meghozandó a hazai jogrendszer jogelméleti épségének megóvása érdekében.

#### **AZ ALKOTMÁNYOS STRUKTÚRÁNAK AZ EURÓPAI UNIÓS TAGSÁGGAL ÉRINTETT KRITIKUS PONTJAI**

Az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében megfogalmazott népszuverenitás elve, valamint a szuverenitás fogalmának és a szuverenitás korlátozásának kérdésköre már az uniós csatlakozást előkészítő alkotmánymódosítás kapcsán a figyelem középpontjába került. Az Európa-klauzulát<sup>10</sup> megfogalmazó 2002. évi LXI. törvény átalakította az Alkotmány hagyományos szuverenitásfogalmát, s ezzel megtett egy fontos lépést a közösségi jogrend hatásaival összhangba hozható új alkotmányi alapelvrendszer kidolgozása útján. Az éles belpolitikai csatározások közepette elfogadott klauzula azonban nem tekinthető végleges megoldásnak<sup>11</sup>, mivel számos – az integráció múltja során kikristályosodott és jelenében formálódó – követelménynek nem felel meg, ezért továbbfejlesztése elengedhetetlen.

Rendkívüli jelentősége és a jogirodalom intenzív közrehatása ellenére sem született szabályozás a közösségi jog és a belső jog viszonyának, a közösségi jog belső jogban való érvényesülésének, a jogforrási rendszer átalakulásának kérdése körében. Bár a közösségi jog sajátos tulajdonságai a belső jogi rendezést uniós szempontból irrelevánssá teszik, a jogalkotás alkotmányossága és a jogbiztonság alapelve megkövetelik az alkotmányos rendezést.

Bár e tanulmány keretei nem teszik lehetővé a téma kifejtését, meg kell említenem, hogy mind a szuverenitásfogalom, illetve a hatáskörmegosztás értelmezésében és továbbfejlesztésében, mind a közösségi jog és belső jog viszonyára vonatkozó kérdésben kiemelkedő szerep hárul a magyar Alkotmánybíróságra. Ismervén a tagállami alkotmánybíróságok gyakorlatának a közösségi jog alkotmányos státusának kialakításában játszott szerepét, fontos a hazai testület mozgásterét úgy meghatározni, hogy az uniós tagság által teremtett körülmények között is el tudja látni alapvető alkotmányvédelmi feladatait, s mindeközben ne váljék a közösségi jog érvényesülésének kerékkötőjévé<sup>12</sup>.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás az Országgyűlés és a Kormány közjogi viszonyában is jelentős változásokat eredményezett. Az integrációs ügyekben történő együttműködés szabályozása kapcsán vizsgálat tárgya lehet, hogy az miképpen befolyásolja a jogalkotás demokratikus legitimitását, illetve a Kormány parlament előtti felelősségének intézményét, továbbá milyen hatású a hatalommegosztás elvének érvényesülésére.

## **AZ ALKOTMÁNYOS SZUVERENITÁSFOGALOM ÁTALAKULÁSA ÉS A HATÁSKÖRMEGOSZTÁS**

Az Európai Unió mint szervezet jogi természetének meghatározására a jogtudomány mind a mai napig nem alakított ki egységes álláspontot. Az elméletek széles palettán mozognak az Uniót szövetségi államnak tekintő nézetektől egészen addig a felfogásig, amely még az Európai Unió egyszerű nemzetközi szervezetektől való különbözőségét sem ismeri el. A legelterjedtebb s általam is leginkább elfogadhatónak ítélt – úgynevezett autonóm – felfogás egyfajta középutat jelöl ki, nevezetesen az Uniót olyan *sui generis* államközi szervezetként határozza meg, melyre annak tagállamai bizonyos felségjogokat átruháztak<sup>13</sup>.

### **A HATÁSKÖRTRANSZFER MAGYAR MODELLJE**

#### ***Az Európa-klauszula megalkotásának szükségessége***

Mínt hogy a szuverenitásból eredő egyes jogok átszármaztatását az Unió alapvető fogalmi elemeként határoztuk meg, a közösségi jogrend hatásainak vizsgálatához elengedhetetlen a közösségi hatáskörmegosztás magyar modelljének vizsgálata. Az Unió és Magyarország közötti hatáskörmegosztás kérdéséről a csatlakozási szerző-

dés rendelkezik, mely – azon túl, hogy megerősítéséhez az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazata szükséges – jogi jellegét tekintve nem különbözik más nemzetközi szerződésektől, éppen ezért összhangban kellett lennie az Alkotmánnyal, és ki kellett állnia az alkotmánybírói kontrollt. Az Alkotmány a klauzula beiktatását megelőzően semmilyen rendelkezést nem tartalmazott akár egyes állami hatáskörök átruházásáról, akár valamely nemzetközi szervezettel történő közös gyakorlásáról. Az egész Alkotmányt áthatja viszont a 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság és a (2) bekezdésben megjelenő népszuverenitás eszméje. Mindezek együttes értelmezéséből következik, hogy a felségjogok átruházása egy olyan rendszerben, amely arra kifejezett felhatalmazást nem ad, s oly módon, amely ráadásul jelentős részben kérdésessé teszi a hatalom demokratikus képviselő útján történő gyakorlását, ellentétes lett volna az Alkotmánnyal<sup>14</sup>.

A 2002. évi LXI. törvénnyel megvalósított alkotmánymódosítás kiküszöbölte annak lehetőségét, hogy a csatlakozási szerződés megbukjon egy esetleges alkotmányossági felülvizsgálaton. Az Alkotmány módosítást megelőző állapotában az alapelvek védelmi rendszere nem engedte volna meg a közösségi jogrendnek a csatlakozási szerződés rendelkezésein keresztül történő érvényesülését a magyar jogrendszerben. Az Európa-klauzula azonban a népszuverenitás elvének az európai tendenciáknak megfelelő módosításával, az „integrációs kiskapu” kinyitásával egyrészt elhárította a konkrét alkotmányellenesség veszélyét, másrészt megteremtette az uniós tagság legfontosabb közjogi jogalapját azzal, hogy a csatlakozás belső jogi legitimációs forrásoként megerősíti, hogy az Unió valóban a tagállamtól nyeri el hatásköreit<sup>15</sup>.

### ***A klauzula értékelése és továbbfejlesztésének lehetőségei***

Az Alkotmány 2/A. §-ában elhelyezett Európa-klauzula vitathatatlan érdeme, hogy felhatalmazást ad a Magyar Köztársaság számára az Európai Unió szervezetében való tagállami részvételre, ezáltal megőrzi az alaptörvény konstituáló struktúráját. Emellett azonban a hatályos rendelkezés számos fontos kérdésben rossz vagy hiányos megoldást rögzít.

A magyar Alkotmány szuverenitáskonceptiója a 2002. évi módosítást megelőzően is a népszuverenitás elvére épült. A 2. § (2) bekezdése azonban tartalmaz egy olyan fordulatot is, amely az államszuverenitás konkrét tartalmi elemeit határozza meg: rögzíti, hogy a nép a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja. Összetevőinek ez a kimerítő meghatározása önmagában nem tenné lehetővé az államszuverenitás mennyiségi csökkenését, ezért nagy jelentőségű a 2/A. § által létrehozott speciális megengedő szabály. Az Európa-klauzula tehát megvalósítja a modern népszuverenitás-elmélet kristálytiszta leképeződését, amely immár lehetővé teszi az államszuverenitás összetevőit képező hatáskörök átruházását anélkül, hogy a szuverenitásburok sérülne<sup>16</sup>.

A fenti elméleti megalapozottság ismeretében – még a háttérben meghúzódó politikai kompromisszum figyelembevételével is – érthetetlen, miképp fogadhatta

el az alkotmányozó a klauzula hatáskörmegosztást szabályozó fordulatait<sup>17</sup>. Az alkotmányi rendezés legfontosabb célja megteremteni annak alaptörvényi hátterét, hogy az Unió jogrendje legitim hatást fejthessen ki a magyar jogrendszerre. Ennek nem felel meg az a megoldás, amely nem elég, hogy a magyar nyelv szabályai szerint is nehezen értelmezhető, de tartalmát tekintve egyértelműen szembenáll az Unió jogi és politikai realitásaival, ennél fogva a gyakorlatban nem érvényesülhet. Az Unió intézményei útján történő közös hatáskörgyakorlás koncepciója egy jelentős dogmatikai tévedést is magában rejt, amikor nem veszi figyelembe, hogy az Unió speciális jogállása következtében intézményei – eltekintve a kormányközi modellben történő uniós tevékenységektől – nem közös, hanem saját, önálló hatáskörben járnak el.

Az „átruházás” kifejezés kerülése a klauzula megalkotásánál nem indokolható a szuverenitás elvesztésétől való rettegéssel. A „szuverenitás átruházása” ugyanis nemcsak elméleti okokból pontatlan terminológia, de az Unió nem is tart igényt ennek megjelenítésére. Az Európai Bíróság gyakorlatában megfogalmazott korlátozott, egyedi közösségi hatáskörök elve, valamint a Római Szerződés 5. cikk (1) bekezdése – mely rögzíti, hogy a Közösség a Szerződés által ráruházott hatáskörök keretei között jár el – azonban egyértelműen megköveteli a tagállami hatáskörök átruházását. Figyelemmel arra, hogy az államszuverenitás egyes elemeinek átengedése nem veszélyezteti a megújított alkotmányi szuverenitásfogalmat, annak érdekében, hogy az alaptörvény ténylegesen biztosítsa a jogalapot az – egyébként a csatlakozási szerződés megkötésével megtörtént – hatáskör-átruházás számára, szükséges az Európa-klauzula módosítása, és annak beiktatása, hogy a Magyar Köztársaság egyes Alkotmányból eredő hatásköreit az Európai Unióra átruházhatja<sup>18</sup>, illetőleg azokat a többi tagállammal közösen gyakorolhatja<sup>19</sup>.

Álláspontom szerint nem helyes a hatáskör átruházása helyett a hatáskör gyakorlásának átruházásáról rendelkezni<sup>20</sup>. Ha ugyanis a hatáskör maga a magyar államnál marad, és csak annak gyakorlása kerül az uniós szervekhez, kérdésessé válik, vajon érvényesíthető-e az ilyen hatáskörgyakorlás alapján a közösségi jog szupremáciája, mivel a hatáskör pusztán gyakorlójának értelemszerűen meg kell felelnie bizonyos, a hatáskör tényleges birtokosa által meghatározott szabályoknak<sup>21</sup>. Ez a megoldás túlmutat a korlátozott és egyedi hatáskörök elvén, hiszen az nem a tagállamoknak biztosít eszközt a közösségi hatáskörök korlátozására, illetve gyakorlásuk módjának meghatározására, hanem a szerződéses felhatalmazások betartását követeli meg. A hatáskör gyakorlása feltételeinek megszabására tehát a tagállam önmagában nem lehet jogosult pusztán a hatáskör származtatására hivatkozással.

Az Alkotmány Európa-klauzulája jelenleg két pontatlan, értelmezésre szoruló korlátozó rendelkezést tartalmaz a hatáskör-átruházásra vonatkozóan. Az egyik szerint a Magyar Köztársaság az Európai Unió számára csak az alapító szerződésekben fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig biztosíthatja a közös hatáskörgyakorlást. Ez a szabály kísérletet tesz a közösségi hatáskörgyakorlással szemben az arányosság követelményének megfogalmazására. Önmagában azonban nem jelent elegendő korlátozást, ezért fontos lenne

kiegészíteni a klauzulát a szubszidiaritás elvére való utalással. A másik korlátozás abban az alkotmányi fordulatban rejlik, mely szerint a közösségi hatáskörgyakorlás „egyes, Alkotmányból eredő” hatáskörök vonatkozásában valósulhat meg. Ez a szűkítés nyilvánvalóan nem helyettesítheti az alapvető szuverenitási követelmények alkotmányi megfogalmazásának igényét. Abban az esetben azonban, ha a generálklauzula vagy katalógus nem születne meg, az Alkotmánybíróság az „egyes hatáskörök” kifejezés értelmezésével *praeter constitutionem* maga is kialakíthatná a szuverenitás belső körének védelmi stratégiáját<sup>22</sup>.

## **AZ EURÓPAI ALKOTMÁNY HATÁSA AZ UNIÓ ÉS A TAGÁLLAMOK KÖZÖTTI HATÁSKÖRMEGOSZTÁSRA ÉS A MAGYAR MODELLRE**

### ***Az Európai Alkotmány létrehozása***

Az Európai Unió állam- és kormányfői, illetve külügyminiszterei 2004. október 29-én Rómában aláírták Az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződést (a továbbiakban: Európai Alkotmány). E dokumentum elfogadása az Egységes Európai Okmány vagy a Maastrichti Szerződés léptékével mérhető gyökeres változásokat eredményez az Unió életében, amennyiben várhatóan 2006. november 1-jén, a szerződő felek alkotmányos követelményeinek megfelelő megerősítési eljárások lefolytatását követően hatályba lép. Új időszámítás kezdődik az Unió életében már csak azért is, mert az Európai Alkotmány IV-437. cikke hatályon kívül helyezi az Európai Közösséget létrehozó szerződést, az Európai Unióról szóló szerződést, illetve az ezeket módosító és kiegészítő egyezményeket, továbbá bizonyos jegyzőkönyvi fenntartások mellett a tagállamok csatlakozási szerződéseit. Az új, magával az Európai Alkotmány I-1. cikkével létrehozott Európai Unió az Európai Közösségek és a korábbi Európai Unió jogutódja, az eddig szinte áttekinthetetlen integrációs rendszer azonban végre közös egységet alkot egy intézményrendszerrel<sup>23</sup>, egységes hatáskörökkel és eljárási szabályokkal. A Közösség és az Unió jogi aktusai tekintetében jogfolytonosság érvényesül, ez vonatkozik a közösségi joganyagot értelmező bírósági gyakorlatra is<sup>24</sup>.

### ***Az Európai Alkotmány hatása a magyar Európa-klauzulára***

Az Európai Alkotmány a magyar Alkotmány Európa-klauzulájával szemben is új követelményeket támaszt. Rögtön felmerülhet a kérdés, összefér-e az Európai Alkotmány a magyar Alkotmány 2/A. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel. Egyrésztől fennáll az a követelmény, hogy a nemzetközi szerződés az Európai Unió alapító szerződéseiből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig rendelkezzen a hatáskörgyakorlásról. Ez az alkotmány-szerződés esetében fogalmilag kizárt, hiszen az alapító szerződések hatályon kívül helyezésével maga hoz létre új jogosultság- és kötelezettségrendszert. Másrészt a szerződés a Magyar Köztársaság hatásköreinek a többi tagállammal való közös



gyakorlását teheti lehetővé, amivel nyilvánvalóan ellentétes az alkotmány szerződés hatáskör-átruházásra vonatkozó alapelve. Megállapíthatjuk tehát, hogy az alkotmány szerződés ellentétes a magyar Alkotmány hatályos Európa-klauzulájával.

A szerződés Kormány általi aláírásával a nemzetközi kötelezettségvállalás megtörtént. Egy olyan kiemelkedő jelentőségű egyezmény esetében, mint az Európai Alkotmány, nem engedhető meg, hogy annak megkötése ne a magyar Alkotmány kifogástalan felhatalmazó rendelkezésén nyugodjék, az ugyanis az uniós jogrend magyar jogrendszerbe történő legitím beépülésének alapját képezi, és az Alkotmány konstituáló struktúrájának megőrzéséhez feltétlenül szükséges. Jelen pillanatban az a paradox helyzet állt elő, hogy éppen az az Európa-klauzula rontja le az Alkotmány jogrendszert meghatározó erejét, amelyet a szuverenitás és az alkotmányos rend védelmére hivatkozva fogalmaztak meg hatályos – esendő – formájában.

A fennálló ellentétek feloldására nem elegendő a kiterjesztő alkotmányértelmezés, az alkotmány szerződés megerősítése előtt feltétlenül szükség van az Alkotmány módosítására. Elsődleges szempont, hogy az Európa-klauzula a – most már több oldalról is igazoltan helytelen – közös hatáskörgyakorlás helyett fogalmazza meg a hatáskör-átruházás lehetőségét. Ezen túl szükséges az integrációs szervezet megnevezését egyszerűen Európai Unióra változtatni, tekintve, hogy az Európai Alkotmány megszünteti a fennálló szervezeti duplikációt.

## **AZ UNIÓ JOGÁNAK ÉRVÉNYESÜLÉSE KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A MAGYAR JOGRENDSZERBEN ELFOGLALT HELYÉRE**

Az Európai Unióhoz való csatlakozás pillanatától kezdve Magyarország területén hatályossá vált a teljes európai közösségi joganyag. Ez a beáramlás a közösségi jogrend szempontjából a csatlakozási szerződésen keresztül, a Római Szerződés rendelkezései alapján ment végbe, függetlenül a belső jogi rendezéstől. Szükséges azonban, hogy a változások az Alkotmányra<sup>25</sup>, mint a magyar jogrendszer forrására is visszavezethetők legyenek annak érdekében, hogy hazánk és a Közösségek intézmény- és jogrendszerének alkotmányos szintű összeegyeztetésével megóvjuk saját alkotmányos rendszerünk koherenciáját. Mielőtt rátérnék a közösségi jog belső jogi státuszának rendezésével kapcsolatos követelményekre, szükségesnek tartom áttekinteni azon sajátosságait, melyek meghatározzák a közösségi jognak a belső joghoz való viszonyát.

### **A KÖZÖSSÉGI JOG TERMÉSZETE**

A közösségi jog olyan önálló jogrendet képez, amely nem azonos sem a tagállamok jogrendjével, sem a nemzetközi joggal. A tagállamok jogától való elkülönülés egyértelmű, hiszen a közösségi jogot nem állami szervek alkotják, és az a szuverén államok *ad hoc* akaratától függetlenül érvényesül.

A közösségi jog nemzetközi jogtól való elhatárolása már alaposabb vizsgálatot igényel. Keletkezési módját tekintve az elsődleges közösségi jog nem különbözik a nemzetközi jogtól: államok közös akaratmegegyezését tükrözi. Annál inkább különleges a másodlagos közösségi jog, melyet egy állandó, államoktól elkülönült szervezethez hoz létre, s mely egyazon országcsoporthoz vonatkozik<sup>26</sup>. A másodlagos közösségi jog esetében az alaki jogforrások is különös jellemzőkkel rendelkeznek, azok ugyanis nem nemzetközi szerződések, hanem *sui generis* jogszabályok. A jogalanyok tekintetében annyiban tér el a közösségi jog a nemzetközi jogtól, hogy az utóbbi esetében a természetes és jogi személyek csak szűk körben jogalanyok, az előbbi esetében viszont a Közösség szervei, a tagállamok, azok természetes és jogi személyei egyformán és egyidejűleg alanyai a közösségi jognak<sup>27</sup>.

A közösségi jognak a nemzetközi jogtól megkülönböztető kiemelkedően fontos jellemzője, hogy a közösségi jog sajátos eszközökkel rendelkezik érvényesülése kikényszerítésére<sup>28</sup>. Ennek alapköve az Európai Bíróság, melynek joghatóságához a tagállamok fenntartást nem tehetnek, s amelyhez nem csak a tagállamok, hanem a közösség szervei, valamint a természetes és jogi személyek is keresettel fordulhatnak.

Az Európai Unió *sui generis* jogrendszer. Olyan jogközösség, melynek létezése és működése praktikusán azon alapul, hogy a tagállamok jogrendszerei igazodnak az Unió központjában alkotott joghoz. E közösségi jogkövetés biztosítására hivatott elvek<sup>29</sup> és eszközök folyamatosan alakultak ki az integráció története során, s mára eljutottak arra a szintre, hogy az Európai Alkotmányban megtörténhetett az egységes uniós jog fogalmának definiálása<sup>30</sup>.

## AZ UNIÓS JOG HELYE A MAGYAR ALKOTMÁNYOS RENDSZERBEN

### *A közösségi jog státusa rendezésének szükségessége*

Az Európai Unió jogrendjének a Magyar Köztársaság területén történő érvényesülése számos, mindmáig megoldatlan problémát vet fel. Magyarországon jelenleg két önálló jogrendszer működik egymás mellett oly módon, hogy belső logikája, érvényesülési elvei és jogforrási rendszere vonatkozásában egyik sincs tekintettel a másikra. A közösségi jogtól nem is várhatunk mást, hiszen annak sajátos természetéből következik, hogy a tagállamok belső jogi rendezésétől függetlenül érvényesül. A magyar jogrendszerrel szemben azonban feltétlen követelmény, hogy a közösségi jognak a nemzeti jogrendszerben elfoglalt helyét annak tényleges tulajdonságainak figyelembevételével meghatározza. Máskülönben a magyar alkotmányos rendszer sorsa nem lehet más, minthogy érvényesülése folyamatosan akadályokba ütközzék, s ezáltal tekintélye és normatív ereje romba dőljön. A közösségi jog nemzeti jog feletti szupremáciájának általánosan elismert elvéből és abból a feltételzésből, hogy a magyar állam szervei nem sértik meg a közösségi jogot, ugyanis az következik, hogy a tagállami jogalkalmazók a közösségi jog betartása érdekében

kénytelenek a belső jog előírásait figyelmen kívül hagyni anélkül, hogy erre bármiféle alkotmányos felhatalmazásuk lenne. A közösségi jog magyar alkotmányos rendszerben történő elhelyezésének alapvető jelentősége tehát abban áll, hogy az Alkotmány konstituáló hatályának megőrzésével egyetemben fenntartsuk a jogrendszer belső koherenciáját.

Az Alkotmány Európa-klauzulája, még ha működőképesnek is tekinthetnénk, nem volna alkalmas arra, hogy a közösségi jog hazai érvényesülését közjogilag megalapozza. A hatáskör-átruházás ugyanis csak az Unió számára, kifelé történő rendezést valósítja meg, a belső jogérvényesülésre nincs hatással. A közösségi jogrend és a magyar jogrendszer jelenleg tehát elkülönülten, egymás mellett működik, s mivel a közösségi jog számára ez semmilyen korlátozást nem jelent az érvényesülés során, a magyar alkotmányos struktúra folyamatosan sérül. A közösségi jog annyiban válhat a magyar jogrendszer részévé, amennyiben a belső alkotmányos szabályozás azzá teszi, amennyiben az Alkotmány módosításával annak alapját az alkotmányozó megteremti. Az Alkotmány módosítása nem jelenti az alaptörvény meghunyászkodását a közösségi jog előtt. Éppen ellenkezőleg: ha az európai uniós tagsághoz fűződő nemzeti érdeket úgy tudjuk érvényesíteni, hogy egyben az alkotmányos struktúra alapelemei is érvényre jutnak, az a magyar közjogi rendszer erejét és életrevalóságát fejezi ki.

### ***A közösségi jog közvetlen alkalmazhatósága és elsőbbsége a magyar jogban***

A közösségi jog az alapító szerződéseket értelmező gyakorlatból, az Európai Alkotmány hatálybalépésétől pedig annak szövegéből eredően rendelkezik szupremáciával a tagállamok jogszabályaival szemben, a belső alkotmányos struktúra koherenciájának megőrzése érdekében azonban szükséges annak megjelenítése az Alkotmány szintjén is<sup>31</sup>. A hatályos Alkotmány nem tartalmaz olyan rendelkezést, amelyre a közösségi jog belső jogi alkalmazhatóságát alapítani lehetne, sem olyat, amely a közösségi jogforrások belső jogforrásokkal való hierarchikus viszonyát kifejezné. Az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének homályos rendelkezései valójában a hagyományos nemzetközi jog és a belső jog viszonyának meghatározására sem alkalmasak, a közösségi jog *sui generis* jellemzői pedig egyértelműen kizárják alkalmazhatóságukat<sup>32</sup>.

A közösségi jog és a belső jog viszonyát azért kell az Alkotmány szintjén rendezni, mert a jogrendszer alapelemeinek szabályozását, a jogalkotó hatásköröket, a jogalkalmazás alapvető elveit és a jogforrási rendszert is az alaptörvény szabályozza, és a jogállamiság elve a magyar jogalkalmazó szerveket – bíróságokat, más hatóságokat – kötelezi a magyar jogrend érvényre juttatására<sup>33</sup>. Ennélfogva a közösségi jog elsőbbsége alapján a belső jog alkalmazása alóli felmentést csak maga az Alkotmány biztosíthatja<sup>34</sup>, ezt követeli meg a jogbiztonság elve is. A közösségi jog elsőbbségét az alaptörvényben *expressis verbis* megfogalmazni nem ajánlatos, ennél szerencsésebb volna annak a – sajnálatos módon a politikai egyeztető tárgyalások

során elvetett – generálklauzulának az alkalmazása, amelyet az uniós csatlakozást megelőző alkotmánymódosítási javaslat tartalmazott: „A Magyar Köztársaságban a közösségi jog és az Európai Unió egyéb vívmányai az Európai Unió alapító szerződéseinek és az azokból fakadó jogelveknek megfelelően érvényesülnek.”<sup>35</sup> E formula egyrészt jól megfelel annak az alaptételnek, mely szerint az elsőbbség alkotmányi tükröztetése közösségi jogi szempontból csak deklaratív lehet, másrészt mégis létrehozza a közösségi jog belső jogi érvényesülésének alkotmányi jogalapját. Az elsőbbség Alkotmányban történő rögzítése azért aggályos, mert egyrészt olyan alkotmányi értékrendet jelenítene meg, amely a közösségi jog alkotmánybírói értelmezését tenné szükségessé, másrészt a közösségi jog és az Alkotmány viszonyának konkretizálása jelentős jogelméleti probléma parazsát szítaná fel.

A fenti problémát az a kérdés jelenti, hogy vajon a közösségi jog elsőbbsége az Alkotmánnyal szemben is fennáll-e, avagy sem. A szakirodalomban fellelhető válaszok ellentmondásait<sup>36</sup> a kérdés differenciált megközelítésével próbálom feloldani. Mivel a közösségi jog és a belső jog két önálló logika alapján működő jogrendszer, saját elveik alapján a közösségi jog és az Alkotmány viszonyát is különbözőképpen ítélik meg. Álláspontom szerint közösségi jogi értelemben az elsőbbség fennáll, azaz a közösségi jog a vele ellentétes alkotmányi rendelkezések alkalmazásának mellőzését is megköveteli. Alkotmányjogi megközelítésben azonban az alaptörvény áll a hierarchia csúcsán, hiszen ő hozza létre a belső jogrendszert, amelyben a közösségi jog egyáltalán érvényesülni tud. Ez a megkülönböztetés azonban nem jelenthet alapot a közösségi jog elsőbbségének relativizálására, mivel az Alkotmánynak konstituáló szerepe megőrzése érdekében egyfajta szubjektív kényszer hatására igazodnia kell a közösségi jog követelményeihez. Ha az igazodási kényszer teljesíthetetlen, vagy az integráció előnyei az alkotmányvédelem feladását nem teszik kifizetődővé, az állam egyetlen lehetősége az Unióból való kilépés<sup>37</sup>.

### ***A közösségi jog hatása a magyar jogforrási rendszerre***

A közösségi jog belső jogi érvényesülése körében a legkézzelfoghatóbb problémát a jogforrási rendszerre gyakorolt hatása jelenti. A közösségi jog és a magyar jogforrási rendszer összeegyeztetése azért okoz nehézséget, mert alapvetően más elvek határozzák meg a belső jogforrások egymáshoz fűződő és a közösségi jog belső joghoz való viszonyát. A magyar jogforrások az Alkotmány és a jogalkotási törvény<sup>38</sup> által meghatározott, a jogszabály kibocsátója szerinti szigorú hierarchiába rendeződnek, mely szerint a rangsorban előrébb álló jogszabállyal az alatta elhelyezkedő nem állhat ellentétben. Amennyiben az alacsonyabb rendű jogszabály mégis magasabb rendűvel ütközik, az annyiban az előbbi érvénytelenségét és a jogrendszerből alkotmánybírói eljárás útján történő eltávolítását vonhatja maga után. A közösségi jog szupremáciája nem jelenti azt, hogy az egyszerűen a belső jogforrási hierarchia csúcsára ültethető, mivel működési mechanizmusa eltér a belső jog derogációs modelljétől<sup>39</sup>. A közösségi jog alkalmazási elsőbbségéből –

amely a párhuzamos jogrend külső behatását közvetíti – csak az következik, hogy a vele ellentétes magyar jogszabály nem alkalmazható, ugyanakkor változatlanul fennmarad a belső jogban. A közösségi jog tehát – bármennyire is kívánatosá teszi a rendszer átláthatóságának követelménye – nem illeszthető be a magyar jogforrási hierarchiába, a belső joggal szembeni elsőbbségét alkotmányossági szempontból egyedül az alapító szerződések és a belőlük fakadó alapelvek szerinti érvényesülést megfogalmazó generálklauzula legitimálhatná<sup>40</sup>.

A generálklauzula kötelezettségeket róna mind a jogalkalmazókra, mind pedig a jogalkotókra. A magyar bíróságoknak a közvetlen alkalmazhatóság és elsőbbség következtében döntéseik meghozatalakor alkalmazniuk kell a közösségi jogot, a vele ellentétes belső jogot félre kell tenniük, s a nemzeti jog egészét a közösségi joggal összhangban kell értelmezniük. A generálklauzula létrehozásával a bíróságoknak speciális alkotmányi rendelkezés tenné lehetővé a hatályos belső jogtól való eltérést, s mindeközben a belső jogforrási rendszer formálisan ép maradna, hiszen a bíróság álláspontja nem érinti a jogszabály hatályát. Az alkotmányi felhatalmazás azért is fontos ebben a körben, mert a hatályos alaptörvény szerint a bírák csak a törvénynek vannak alárendelve<sup>41</sup>, ez pedig lehetetlenné teszi a magyar bíróságok számára, hogy ellássák közösségi feladataikat. Hasonlóan alkotmányi megalapozásra szorul az előzetes döntés intézménye, mivel jogorvoslat híján annak kérése kötelező, az Európai Bíróság válasza pedig minden esetben köti a magyar bíróságokat<sup>42</sup>. Az elsőbbség doktrínája és az Európai Bíróság közösségi jogértelmezési monopóliuma a Legfelsőbb Bíróság alkotmányos helyzetének felülvizsgálatát is szükségessé teszi<sup>43</sup>. Mivel mindkét bíróság feladatkörébe tartozik az értelmezés és a jogegység biztosítása<sup>44</sup>, fontos kérdés tevékenységi területeik elhatárolása. Az Alkotmány hatályos rendelkezései szerint a Legfelsőbb Bíróság a bíróságokra kötelező jogegységi határozataival biztosítja jogalkalmazásuk egységességét. Mint-hogy a bíróságok nem csak a belső, hanem a közösségi jogot is alkalmazzák, a Legfelsőbb Bíróságnak arra is lehetősége van, hogy a közösségi jog alkalmazása belső jogi következményeinek egységességét biztosítsa. Ez úgy lehetséges, hogy ha valamely bíróság eljárása során kért előzetes döntés fényében egy belső jogszabály közösségi joggal ellentétesnek találtatik<sup>45</sup>, és e minősítéssel a Legfelsőbb Bíróság egyetért, jogegységi határozatban megtilthatja a bíróságoknak a közösségi joggal ellentétes magyar jogforrás alkalmazását. Ebben az esetben ugyanis nem kerül sor a közösségi jog nemzeti bíróságok általi értelmezésére, épp ellenkezőleg a belső jogforrás értelmezése, illetve minősítése történik meg az előzetes döntés alapján<sup>46</sup>: nem sérül tehát az Európai Bíróság interpretációs monopóliuma. Az Alkotmány Legfelsőbb Bíróságra vonatkozó hatályos rendelkezései lehetővé tennék a felvázolt modell alkalmazását, ám természetesen csak akkor, ha a közösségi jog érvényesülésére vonatkozó generálklauzula megadná az alkotmányos felhatalmazást a bíróságok számára a belső jogszabályok félretételére.

Fontos megjegyezni, hogy a közösségi jog érvényesülésének nem lehet normál-állapota az, ha rendszeresen háttérbe kell szorítania a belső jogi rendelkezéseket ahelyett, hogy azokkal harmóniában együttműködné. Ennek a lehetőségnek olyan

garanciaként kell jelen lennie a jogrendszerben, ami az összeütközés kivételes esetében ellentmondást nem tűrve érvényesíti a közösségi jogot, egyébként pedig elvi erejével tarja fenn a közösségi és belső jogrend közötti egyensúlyt. Ezért a közösségi jog alkotmányos érvényesülését biztosító generálklauzula megalkotása a jogalkotás szempontjából is elengedhetetlen, hiszen ez teremti meg a jogalkotók felelősségét olyan belső jogrendszer kialakításáért, mely igazodik az Unió joga által támasztott követelményekhez, és csak ritka kivételként kényszerül feladni érvényesíthetőségét a közösségi aktusokkal szemben.

A közösségi jogérvényesülési generálklauzula nemcsak a közösségi jog sajátelvű működésének nyújtana alkotmányos alapokat, hanem az alaptörvény egyéb rendelkezéseivel közösen a jogalkotók számára is alkotmányos kötelezettséget teremtene a belső jog közösségi jognak megfelelő alakítására. A közösségi jog alapító szerződések és az azokból fakadó jogelvek szerinti érvényesülésének követelményét együtt kell vizsgálnunk az Alkotmánynak a jogállamiságot<sup>47</sup>, az ennek részét képező jogbiztonságot, a Kormánynak az alkotmányos rend védelmével<sup>48</sup>, illetve az Alkotmány végrehajtásával kapcsolatos kötelezettségeit<sup>49</sup> megjelenítő rendelkezéseivel. Az együttes értelmezésből következik, hogy a jogalkotóknak egyrészt tartózkodniuk kell a közösségi joggal tartalmilag ellentétes jogalkotási aktusok meghozatalától, illetve hatályon kívül kell helyezniük a közösségi joggal ellentétesse váló jogszabályokat, másrészt – mivel a generálklauzula implikálja a közösségi jog előfoglalási helyzetből adódó elsőbbségét is – tartózkodniuk kell az Európai Unió által lefoglalt szabályozási tárgykörökben történő jogalkotástól.

## ZÁRSZÓ

Magyarországnak az Európai Unióhoz történő csatlakozása kétségkívül új korszak kezdetét jelenti a magyar alkotmányjog történetében. Kérdéses azonban, hogy az új korszak a közjog megújítását és gyarapodását vagy pedig szabályozási hiányosságokkal és ellentmondásokkal terhelt rendszerének válságát hozza-e magával. Az alkotmányos berendezkedés olyan bonyolult és összetett építmény, amelynek egyetlen tégláját sem lehet elmozdítani anélkül, hogy az a rendszer stabilitását és működőképességét ne befolyásolná; az Európai Unió pedig falakat bontott, és újakat emelt helyettük.

Az uniós csatlakozást megelőző alkotmánymódosítás és törvényalkotás az integrációhoz fűződő vitathatatlan nemzeti érdektől vezérelve elindult egy úton, amelynek végén az alkotmányos struktúra átalakítása áll, mégpedig azzal a céllal, hogy az Európai Unióban tagként való részvétel minden aspektusában érvényesüljön az Alkotmány jogrendet konstituáló hatálya, valamint az alkotmányos berendezkedés elvi egységességének és logikai zártságának tétele. A folyamat kezdeti lendülete hamar megtört, és a koherens alkotmányos rendszer kialakítására irányuló jogalkotás megrekedt.

Az alkotmányos berendezkedés átalakítása – az alkotmányi szuverenitásfogalom megújításával és az uniós hatáskörmegosztás szabályozásával – eljutott addig a szintig, amely lehetővé teszi az Unió jogrendjének hazai érvényesülését, így a további jogalkotási feladatok közösségi jogi relevanciával nem rendelkeznek. Belső alkotmányossági szempontból viszont annál fontosabb, hogy a jogrendszer működését meghatározó alkotmányos értékek rendszere teljes és koherens legyen. A tanulmány igyekezett feltárni a legjelentősebb közjogi viszonyok szabályozási hiányosságait, s rámutat arra, hogy az Unióra történő hatáskör-átruházás és a közösségi jog belső jogi érvényesülése tekintetében elengedhetetlenül szükséges az alkotmányi normákat is érintő rendezés.

E szabályozási hiány mindaddig nem okozott fennakadást a jogrendszer működésében. Ám a csatlakozás időpontjától egyre távolodva mind nagyobb az esélye olyan jogalkalmazási problémák előkerülésének, melyek megmutatják, hogy bizonyos területeken a jogalkotó súlyos mulasztásban van. Az uniós tagság koherens alkotmányos hátterének szabályozásához remélhetőleg új motivációt biztosít az Európai Alkotmány közelgő ratifikációja, mely lehetővé teszi, hogy az eddig elmulasztott jogalkotási feladatok a legújabb, legkorszerűbb szabályozási igények mentén legyenek megoldhatók.

## SZAKIRODALOM

### MONOGRÁFIÁK

ÁDÁM Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Budapest, Osiris, 1998.

KECSKÉS László: *EK-jog és jogharmonizáció*. Budapest, KJK, 1999.

KENDE Tamás – SZÚCS Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika*. Budapest, Osiris, 2002.

### CIKKEK, TANULMÁNYOK

BERKE Barna: Európai Unió, közösségi jog és nemzeti alkotmánybíráskodás. = *Jogátlam*. 1996/1-2.

BERKE Barna: Közöségi jog és a tagállamok jogrendszerei: vonzások és taszítások. = *Magyar Jog*. 1995/ 4.

BODNÁR László: Alkotmány, nemzetközi szerződés, EU-jog. = *Magyarország és Európa az ezredfordulón*. Pécs, 2001.

BODNÁR László: A nemzetközi jog – az EK jog és az államon belüli jog viszonyáról. = *Európai Jogi Tájékoztató*. 1994/1.

CHRONOWSKI Nóra: Az EU és az Alkotmány. = *Európai Tükör*. 2000/4.

CHRONOWSKI Nóra: Az Országgyűlés és a Kormány integrációs ügyekkel kapcsolatos együttműködésének szabályozásáról. = *Magyar Közigazgatás*. 2003/9.

CHRONOWSKI Nóra: Integráció és alkotmányozás. *Magyar Közigazgatás*. 2000/3.

- CHRONOWSKI Nóra – NEMESSÁNYI Zoltán: Európai Bíróság – Alkotmánybíróság: felületi feszültség. = *Európai Jog*. 2004/3.
- CSENYI Ákos: A nemzeti parlamentek és az európai integráció. = *Magyar Közigazgatás*. 1999/ 3.
- FÁBIÁN Gy.-VERESS E.: Alkotmánymódosítás Romániában és az európai integráció. = *Európai Jog*. 2003/6.
- FELFÖLDI Enikő: Az európai integráció befolyása a magyar országgyűlés szerepére. = *Magyarország és Európa az ezredfordulón*. Pécs, 2001.
- FURRER, Andreas: The principle of pre-emption in European Union Law. = Winter, G. (szerk.): *Sources and Categories of European Union Law. A Comparative and Reform Perspective*. Baden-Baden, Nomos, 1996.
- GÁL ATTILA András: Az európai közösségi jog és a tagállami belső jog viszonya a Német Szövetségi Köztársaság példáján. = *Collega*. 2001/1.
- JAKAB András: A közösségi jog és a tagállami jog viszonya (Négy tévedés a 4/1997. (I. 22.) AB határozat egyetlen bekezdésében). = *Állam- és Jogtudomán*. 2001/3-4.
- KECSKÉS László: A közösségi jog és a tagállamok jogrendszerei viszonyának egyes kérdései. = *Európai Jogi Tájékoztató*. 1994/3.
- KECSKÉS László: Az EK-jog: a nemzetközi szerződések és az irányelvek közvetlen hatálya. = *Jogtudományi Közlöny*. 1994/11.
- KECSKÉS László: Indító tézisek a Magyar Köztársaság Alkotmánya EU-vonatkozású szabályainak továbbfejlesztéséhez. = *Európai Jog*. 2004/3.
- KECSKÉS László: Magyarország EU csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségessé vált alkotmánymódosítás folyamata I-II. = *Európai Jog*. 2003/1-2.
- KONDOROSI Ferenc: Az euroatlanti integráció hatása a közjogra. = *Magyar Közigazgatás*. 2003/1.
- KUKORELLI István – PAPP Imre: A magyar alkotmány EU-konformitása. = *Európai Jog*. 2002/6.
- LUDLOW, Peter: A rendszer kiépítésétől a rendszer működéséig. = *Európai Szemle*. 1998/1.
- MOLNÁR Tamás: „Amerikából jöttem, mesterségem címere: pre-emption.” A szabályozási terület elfoglalása, mint előfoglalási helyzet az Európai Közösségek és az Amerikai Egyesült Államok jogában. = *Est quadam prodiere tenus. Tudományos Diákköri Dolgozatok 2003*. Szerk.: Kelemen Miklós – Takács Péter. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2004.
- PACZOLAY Péter: Az EU és az Alkotmánybíróság. = „Jöjj el szabadság!” Bihari Mihály egyetemi tanár 60. születésnapjára készült ünnepi kötet. Budapest, 2003.
- PETRÉTEI József: Szuverenitás és hatalomgyakorlás. = *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*. Szerk.: Kiss László. Pécs, 1996.
- POKOL Béla: Az uniós csatlakozás és a magyar parlamentarizmus. = *Politikatudományi Szemle*. 1998/1.
- SÁRI János: A miniszteri és az államtitkári felelősség. Ami az 1997. évi LXXIX. törvényben benne van, s ami kimaradt belőle. = *Jogtudományi Közlöny*. 1999/7-8.



- SOMOGYVÁRI István: Az uniós csatlakozás alkotmánymódosítást igénylő kérdései. Európai Közigazgatási Szemle, 2001. évi 1. szám, a *Magyar Jog* 2001/10. melléklete
- SOMOGYVÁRI István: Integrációs jogpolitikai célkitűzések. = *Collega*. 2001/4.
- SZÚCS Tamás – JENEY Petra – KENDE Tamás: Az újonnan csatlakozó államok intézményrendszerének felkészülése az EU döntéshozatali mechanizmusában való részvételre. = *Európai Tükör*. 2000/2.
- TIMMERMANS, C. W. A.: A közösségi jog alkalmazása a nemzeti bíróságok előtt: a közvetlen hatály elve és az elsőbbségi elv. = *Jogtudományi Közlemény*. 1997/3.
- TÓTH Judit: Az európai integráció és az alkotmányozás kapcsolata. = *Európai Tükör*. 1998/1.
- VÖRÖS Imre: Az EU-csatlakozás alkotmányjogi, jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai 1-2. = *Cég és Jog*. 2002/9-10.

### **JOGFORRÁSOK, JOGSZABÁLY-TERVEZETEK**

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
1987. évi XI. törvény a jogalkotásról
1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról
2003. évi XXX. törvény a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény, a nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. törvényerejű rendelet és a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény módosításáról
2004. évi LIII. törvény az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről
- 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról
- T/1114. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról
- T/1270. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról
- T/4486. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról
- T/4487. számú törvényjavaslat az Alkotmánybíróságról
- T/9457. számú törvényjavaslat az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről
- T/9588. számú törvényjavaslat az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről
- 9/1992. (I. 30.) AB határozat
- 11/1992. (III. 5.) AB határozat
- 17/1994. (III. 29.) AB határozat
- 1/1995. (II. 8.) AB határozat
- 66/1997. (XII. 29.) AB határozat

30/1998. (VI. 25.) AB határozat

25/1999. (VII. 7.) AB határozat

## UNIÓS DOKUMENTUMOK, BÍRÓSÁGI HATÁROZATOK

Az Európai Közösséget létrehozó Római Szerződés

Egységes Európai Akta

A Maastrichti Szerződéshez csatolt 13. számú nyilatkozat

Az Amszterdami Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv a nemzeti parlamentek szerepéről

Az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés és mellékletei

Conclusions of the Presidency of the European Council at Edinburgh 11-12 December (1992). Bull. EC 12/1992.

2/94 vélemény Az EK csatlakozásáról az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez [1996] ECR I-1759.

Amministrazione delle finanze dello Stato v. Simmenthal, 106/77 [1978] ECR 629.

Becker, 8/81 [1982] ECR I-53.

Bizottság v. Olaszország, 39/72 [1973] ECR 101.

Bizottság v. Tanács, 165/87 [1988] ECR 5545.

Bizottság v. Tanács (másként: ERTA), 22/70 [1971] ECR 263.

Costa v. ENEL, 6/64 [1964] ECR 585.

Faccini Dori v. Recreb, C-91/92 [1994] ECR I-3325.

Grad v. Finanzamt Traunstein, 9/70 [1970] ECR 825.

Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, 11/70 [1970] ECR 1125.

Marleasing v. Comercial Internacional de Alimentación, C-106/89 [1990] ECR I-4135.

Németország v. Európai Parlament és Tanács, C-376/98 [2000] ECR I-2242.

Ratti, 148/78 [1978] ECR 1629.

Van Gend en Loos v. Administratie der Belastingen, 26/62 [1963] ECR 3.

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> Alkotmány 2/A. § (1) bek.

<sup>2</sup> 2004. évi LIII. törvény az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről.

<sup>3</sup> Például a választójog EU-konformitásának megteremtése vagy a Magyar Nemzeti Bankra vonatkozó szabályozás felülvizsgálata

<sup>4</sup> Alkotmány 77. § (1) bek.

<sup>5</sup> ÁDÁM Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Budapest, 1998. 40.

<sup>6</sup> E tanulmány keretei között nem áll módomban az egyes alapelvek tartalmi ismertetése. Az alábbiakban azon elvekről foglalkozom részletesebben, amelyeknek érvényesülésében az Európai Unióhoz történő csatlakozás következtében változás állhat be.

<sup>7</sup> Lásd például a 9/1992. (I. 30.) AB határozatot, a 11/1992. (III. 5.) AB határozatot, az 1/1995. (II. 8.) AB határozatot, a 66/1997. (XII. 29.) AB határozatot, a 25/1999. (VII. 7.) AB határozatot stb.

<sup>8</sup> ADÁM Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Budapest, 1998. 68.

<sup>9</sup> SOMOGYVÁRI István: Az uniós csatlakozás alkotmánymódosítást igénylő kérdései. Európai Közigazgatási Szemle. 2001/1., a *Magyar Jog* 2001/10. melléklete, 22.

<sup>10</sup> Szándékosan kerülöm a „csatlakozási klauzula” kifejezés használatát, mivel hangsúlyozni kívánom, hogy az Alkotmány 2/A. §-ának rendelkezései nem csak a csatlakozásra vonatkoznak, hanem minden, Magyarországot érintő közösségi hatáskörgyakorlás alkotmányosságának forrásául szolgálnak.

<sup>11</sup> KECSKÉS László: Indító tézisek a Magyar Köztársaság Alkotmánya EU-vonatkozású szabályainak továbbfejlesztéséhez. = *Európai Jog*. 2004/3. 6.

<sup>12</sup> CHRONOWSKI Nóra – NEMESSÁNYI Zoltán: Európai Bíróság – Alkotmánybíróság: felületi feszültség. = *Európai Jog*. 2004/3. 27.

<sup>13</sup> VÖRÖS Imre: Az EU-csatlakozás alkotmányjogi, jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai 2. = *Cég és Jog*. 2002/ 10. 27.

<sup>14</sup> Ezt a nézetet támasztja alá az Alkotmánybíróság 30/1998. (VI. 25.) AB határozatának indokolása, amikor alkotmányellenessé nyilvánítja az Európai Megállapodás által megjelölt közösségi versenyjogi kritériumok alkalmazását a belső jogban, tekintettel arra, hogy hatáskörök gyakorlásának átruházására – ami a közösségi jog belföldi alkalmazása mögött meghúzódik – az Alkotmány nem tartalmaz felhatalmazást. Figyelemre méltó Vörös Imrének ide kapcsolódó megjegyzése, mely szerint ezen logika alapján a nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. tvr. is alkotmányellenes volna, hiszen külföldi jog alkalmazását rendeli. Bővebben lásd: VÖRÖS Imre: Az EU-csatlakozás alkotmányjogi, jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai 1. = *Cég és Jog*. 2002/ 9. 8.

<sup>15</sup> SOMOGYVÁRI István: Az uniós csatlakozás alkotmánymódosítást igénylő kérdései. = Európai Közigazgatási Szemle 2001/1., a *Magyar Jog* 2001/10. melléklete, 23. Ezen tételnek nagy jelentősége van annak elemzésekor, hogy milyen hatáskörű a tagállami alkotmánybíróság az uniós jogalkotás esetleges hatáskörtúllépésének vizsgálata körében.

<sup>16</sup> CHRONOWSKI Nóra: Integráció és alkotmányozás. = *Magyar Közigazgatás*. 2000/3. 177.

<sup>17</sup> Alkotmány 2/A. § (1) bekezdés: „A Magyar Köztársaság (...) egyes, az Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.”

<sup>18</sup> Vö.: T/1114. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról 1.§, illetve T/1270. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról 2.§. Ehhez képest visszalépést jelent a T/4486. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról 1. §-ában megfogalmazott javaslat az Alkotmány 2/A. §-ának módosítására.

<sup>19</sup> Ez utóbbi fordulatra az Unió kormányközi együttműködésben megvalósuló tevékenysége miatt van szükség.

<sup>20</sup> Vö.: SOMOGYVÁRI István: Az uniós csatlakozás alkotmánymódosítást igénylő kérdései. = Európai Közigazgatási Szemle, 2001/1., a *Magyar Jog* 2001/10. melléklete, 24.

- <sup>21</sup> Gondoljunk például arra a hasonló helyzetre, amikor a polgármester államigazgatási hatósági hatáskört gyakorol! Ilyen esetben az önkormányzati tisztségviselőnek az államigazgatási eljárás szabályai szerint kell eljárnia, és a jogorvoslat szempontjából betagozódik az államigazgatás szervezetrendszerébe
- <sup>22</sup> VÖRÖS Imre: Az EU-csatlakozás alkotmányjogi, jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai 2. = *Cég és Jog*. 2002/10. 28.
- <sup>23</sup> Az Unió mellett továbbra is elkülönülten működik az Európai Atomenergia Közösség, amelynek alapító szerződését azonban az Európai Alkotmány jelentős mértékben módosítja, és nagy számú kérdésben saját magát rendeli alkalmazni.
- <sup>24</sup> Lásd: Az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés IV-438. cikk
- <sup>25</sup> KUKORELLI István – PAPP Imre: A magyar alkotmány EU-konformitása. = *Európai Jog*. 2002/6. 2.
- <sup>26</sup> JAKAB András: A közösségi jog és a tagállami jog viszonya (Négy tévedés a 4/1997. (I. 22.) AB határozat egyetlen bekezdésében). = *Állam- és Jogtudomány*. 2001/3-4. 226.
- <sup>27</sup> BODNÁR László: A nemzetközi jog – az EK jog és az államon belüli jog viszonyáról. = *Európai Jogi Tájékoztató*. 1994/1. 15.
- <sup>28</sup> BODNÁR László: A nemzetközi jog – az EK jog és az államon belüli jog viszonyáról. = *Európai Jogi Tájékoztató*. 1994/1. 17.
- <sup>29</sup> A legfontosabb, itt nem részletezett uniós jogérvényesítési elvek a következők: a közvetlen hatály, a közösségi hűség, a közvetett hatály, az elsőbbség és az előfoglalás elve.
- <sup>30</sup> Az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés I-6. cikk. Ez véget vet annak az ambivalens helyzetnek, amit a közösségi jog/uniós jog fogalompár alkalmazása okozott. Ezek megkülönböztetésére többé nem szolgált alapot a pillér struktúra, ezért a szakirodalomnak kell eldöntenie, hogy kizárólag az új normatív uniós jog fogalmat alkalmazza, és a közösségi jog kifejezést elveti, vagy a hagyományos alkalmazásra és a tartalmi egyezőségre tekintettel megtartja azt szinonim fogalomként.
- <sup>31</sup> SOMOGYVÁRI István: Az uniós csatlakozás alkotmánymódosítást igénylő kérdései. = Európai Közigazgatási Szemle, 2001/1., a *Magyar Jog* 2001/10. melléklete, 27.
- <sup>32</sup> BODNÁR László: Alkotmány, nemzetközi szerződés, EU-jog. = *Magyarország és Európa az ezredfordulón*. Pécs, 2001. 30.
- <sup>33</sup> Alkotmány 2. § (1) bekezdés: „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”
- <sup>34</sup> VÖRÖS Imre: Az EU-csatlakozás alkotmányjogi, jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai 1. = *Cég és Jog*. 2002/9. 5.
- <sup>35</sup> T/1114. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról 1.§, illetve T/1270. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról 3.§. A több mint két évvel ezelőtt megfogalmazott generálklauzula természetesen korszerűsítésre szorul. Ha a jogalkotó hasonló alkotmánymódosítást hajtana végre, annak szövegében, főként pedig fogalomkészletében már érdemes lenne figyelembe venni az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés által bevezetett újításokat.
- <sup>36</sup> Vö.: VÖRÖS Imre: Az EU-csatlakozás alkotmányjogi, jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai 2. = *Cég és Jog*. 2002/10. 27.; ÁDÁM Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Budapest, 1998. 18-19.

<sup>37</sup> SOMOGYVÁRI István: Az uniós csatlakozás alkotmánymódosítást igénylő kérdései. = Európai Közigazgatási Szemle, 2001/1., a *Magyar Jog* 2001/10. melléklete, 25.

<sup>38</sup> 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról.

<sup>39</sup> JAKAB András: A közösségi jog és a tagállami jog viszonya (Négy tévedés a 4/1997. (I. 22.) AB határozat egyetlen bekezdésében). = *Allam- és Jogtudomány*. 2001/3-4. 242.

<sup>40</sup> Lásd az előző, 4.2.2. pontot, valamint a 35. lábjegyzetet.

<sup>41</sup> Alkotmány 50. § (3) bekezdés

<sup>42</sup> A 2003. évi XXX. törvény illesztette be a polgári peres eljárás és a büntetőeljárás szabályai közé az Európai Bíróság előzetes döntésének igénybevételére vonatkozó rendelkezéseket. Mindezt azonban úgy tette meg, hogy a bíróságok igazságszolgáltató tevékenységének a magyar törvényeken kívül más szabálynak történő alárendelésére az Alkotmány normái továbbra sem adnak lehetőséget. Mindazonáltal példaértékű az a szabályozási módszer, amellyel a módosító törvény az előzetes döntéshozatali eljárás közösségi szabályait azok részletes kifejtése nélkül alkalmazni rendeli: „A bíróság az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárását az Európai Közösséget létrehozó Szerződésben foglalt szabályok szerint kezdeményezheti.” (2003. évi XXX. törvény 3. §). Ez a megoldás egyrészt kifejezi a közösségi jog közvetlen alkalmazhatóságát, másrészt eleget tesz a jogbiztonság elvéből eredő követelményeknek.

<sup>43</sup> TÓTH Judit: Az európai integráció és az alkotmányozás kapcsolata. = *Európai Tükör*. 1998/1. 114.

<sup>44</sup> Az Európai Bíróság esetében ezt leginkább a Római Szerződés 234. cikke támasztja alá, majd még pontosabban kifejezi az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés I-29. és III-369. cikke. A Legfelsőbb Bíróságra vonatkozóan lásd az Alkotmány 47. § (2) bekezdését.

<sup>45</sup> Azért érdemes a minősítést az előzetes döntést kérő bíróság eljárásához kötni, mert az Európai Bíróság jogértelmezése szilárd alapot ad a közösségi joggal fennálló összeütközés megállapításához. Az előzetes döntés kérésére az utolsó jogorvoslat alkalmával mindenképpen sor kell kerülnön, ha pedig nincs fellebbezés, és az eljáró bíróság korábban sem kért előzetes döntést, abban az esetben nem biztos, hogy a minősítés Legfelsőbb Bíróság általi generalizálása megalapozott lenne.

<sup>46</sup> Ahogy a nemzeti bíróságok nem értelmezhetik a közösségi jogot, mert arra csak az Európai Bíróság jogosult, ugyanúgy az Európai Bíróságnak sincs hatásköre a nemzeti jogszabályok értelmezésére. Ezért – habár az előzetes döntésekben az Európai Bíróság általában szinte eldönti a konkrét jogvitát – a belső jogforrás közösségi joggal való ütközését is csak a tagállami bíróságok állapíthatják meg.

<sup>47</sup> Alkotmány 2. § (1) bek.

<sup>48</sup> Alkotmány 35. § (1) bek. a) pont

<sup>49</sup> Alkotmány 78. § (1) bek.

