

Balogh-Békesi Nóra

Az Európai Unióban való tagságunk alkotmányossági összefüggései
az esetjog tükrében

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK
KÖNYVEI

DOKTORI ÉRTEKEZÉSEK 12.

Sorozatszerkesztő: *Frivaldszky János*

BALOGH-BÉKESI NÓRA

AZ EURÓPAI UNIÓBAN VALÓ
TAGSÁGUNK ALKOTMÁNYOSSÁGI
ÖSSZEFÜGGÉSEI AZ ESETJOG
TÜKRÉBEN



PÁZMÁNY PRESS
Budapest 2015

©Szerző 2015
© PPKE JÁK, 2015

ISSN 2064-1907
ISBN 978-963-308-259-1

Kiadja:
a Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kara
1088 Budapest, Szentkirályi u. 28–30.
www.jak.ppke.hu

Felelős kiadó: Dr. Varga Zs. András dékán

Korrektúra: Réti Anna

Szerkesztés, nyomdai előkészítés: Szakaliné Szeder Andrea

Készült a PPKE nyomdájában.
Felelős vezető: Hesz Margit

TARTALOM

Bevezető	9
-----------------------	----------

I. fejezet

Az Alkotmány az Európai Unióhoz való csatlakozás előtt.....	13
--	-----------

II. fejezet

A nemzetközi jogot érintő alkotmány-értelmezés

az Európai Unióhoz való csatlakozás előtt.....	19
---	-----------

1. A nemzetközi szerződések megítélésére irányadó alkotmánybírói gyakorlat 1990 és 1997 között	20
1.1. <i>Nemzetközi szerződésekből eredő jogalkotói kötelezettség nem teljesítésének alkotmányos vetületei.....</i>	20
1.2. <i>Az Alkotmány által – belső jogi közvetítés nélkül – transzformált jog</i>	22
1.3. <i>A szuverén állam büntetőhatalma a jogállam ‘szorításában’, avagy a nemzetközi jog és az elévülési kérdések</i>	26
2. A nemzetközi szerződések megítélésére irányadó alkotmánybírói gyakorlat 1997-től az Európai Unióhoz való csatlakozásig	31
2.1. <i>Nemzetközi szerződés alkotmányellenességének utólagos vizsgálata</i>	32
2.2. <i>Illesztési kísérlet (avagy az Európai Megállapodás, mint az alkotmányossági vizsgálat tárgya)</i>	41
2.2.1. Előzmények	41
2.2.2. A szuverenitás kérdése mint előfeltétel	44
2.2.3. A döntés	45
2.2.4. ‘Dogmatikus szigorúság’	49
2.2.5. A jogkövetkezmények az Alkotmány 7. § (1) bekezdése tükrében....	52
2.2.6. Néhány visszhang	54

III. fejezet

Az Alkotmány megváltoztatása az Európai Unióhoz való

csatlakozás érdekében.....	57
1. Előkészület.....	57
1.1. Nézetekről vázlatosan	57
1.2. Jogalkotási kísérletek.....	61
2. Alkotmánymódosítás és csatlakozás	67

IV. fejezet

Az Alkotmánybíróság gyakorlata az Európai Unióhoz való

csatlakozást követően	73
1. A mezőgazdasági termékek kereskedelmi többlet- készletezésével kapcsolatos ügy (az ún. ‘cukorügy’)	73
1.1. A probléma	73
1.2. A döntés	76
1.3. A visszhang	77
2. Népszavazás az „Európai Unió Alkotmányáról”	79
2.1. Előzmény.....	79
2.2. A döntés	80
2.3. Néhány megjegyzés, s ami a határozatból következhet.....	81
3 A lőfegyverügy	83
3.1. Előzmény.....	83
3.2. A döntés	83
3.3. Néhány megjegyzés, a döntés visszhangja	84
4. Közbevetőleg hatásköri kérdésekről	86
5. A szerencsejátékügy	88
5.1. Előzmények	88
5.2. A döntés	89
5.3. Rövid értékelés.....	92
6. Az orvosi ügyeleti díj.....	92
6.1. Előzmények	92
6.2. A döntés	93
6.3. Értékelés	95
7. Az európai elfogatóparancs kapcsán fölmerült alkotmányossági problémák	97
7.1. Eljárási kérdések.....	97
7.2. Az alkotmányossági probléma	103
7.3. Lehetséges megoldások.....	105

7.4. A döntés.....	108
7.5. Néhány összegző gondolat	113
8. Az SPS törvény	115
8.1. Hatásköri kérdés, mint a vizsgálat előfeltétele	116
8.2. A döntés	117
8.3. A döntés jelentősége	119
9. Az Európai Unió joga, mint viszonyítási pont.....	119
9.1. Szómáliai menekültügy	120
9.2. Európai adatvédelem.....	120
9.3. Dohányreklám tilalma	122
10. A Lisszaboni Szerződés	124
10.1. Előzmények.....	124
10.2. Az alkotmányossági probléma	125
10.4. A döntés.....	129
10.5. A visszhang	130

V. fejezet

Alkotmány helyett Alaptörvény (és az alkotmánybírósági gyakorlat) ...

1. Az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdése értelmezése	135
1.1. Az Alkotmány 2/A. §-hoz tartozó értelmezés továbbélése	135
1.2. Az alkotmányossági probléma	137
1.3. A döntés.....	137
2. Hallgatói szerződések	139
3. Pénznyerő automaták üzemeltetésének korlátozása	141
4. Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködés	143

VI. fejezet

Az Európai Unió joga és a „belső alkotmányosság”

1. Az Európai Unió jogába ütközés vizsgálatának kérdése	149
2. Értékek az Alkotmány/Alaptörvény felett?	152

Záró gondolatok

MELLÉKLET

Egyes tagállami alkotmányok Európai Unióval

kapcsolatos rendelkezései.....	159
Ausztria.....	159

Belgium.....	162
Csehország.....	162
Dánia.....	163
Egyesült Királyság.....	163
Franciaország.....	164
Görögország.....	165
Hollandia.....	166
Írország.....	166
Lengyelország.....	168
Luxemburg.....	169
Németország.....	169
Olaszország.....	170
Portugália.....	170
Románia.....	171
Spanyolország.....	172
Svédország.....	173
Szlovénia.....	173
 Irodalomjegyzék.....	 175
Az Alkotmánybíróság határozatai.....	183

BEVEZETŐ

A rendszerváltás óta 25 év telt el. A magyar közjogi élet egyik jelentős változása közé tartozott, hogy a jogállami alkotmány védelmére létrejött az Alkotmánybíróság. Jelen értekezés e 25 évet kívánja átfogni egy, illetve két alkotmányos rendelkezés érvényesülése aspektusából. Az egyik a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát meghatározó alkotmányi tétel, a másik pedig az Európai Unióhoz való csatlakozás előtt beiktatott Európa-klauszula. Korántsem a teljesség igényével, de a dolgozat megkísérli feltárni az adott alkotmányi rendelkezés létrejöttének körülményeit, majd az ahhoz kapcsolódó alkotmánybíróági esetjogot és az alkotmányos tételeket, alkotmánybíróági határozatokat elemző szakirodalmi álláspontokat. Az értekezés időrendi sorrendben haladva mindig az adott időszak szempontjából vizsgálja és elemzi a közjogi helyzetet, majd a későbbi visszatekintés mutat rá a változásokra. De célja az is, hogy dokumentálja a korábbi állapotot, rögzítse a változásokat.

A elmúlt 25 év alatt a vizsgált tárgyban két jelentős változás történt. Egyrészt csatlakoztunk az Európai Unióhoz, másrészt az Alkotmányt felváltotta az Alaptörvény. Az Alaptörvény e tárgyban változást nem hozott. Az Alkotmány korábbi 7. § (1) bekezdését felváltó Alaptörvény Q) cikke tartalmában ugyanazokat a rendelkezéseket foglalja magában, az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése – mint majd látjuk – meg is erősíti azt az alkotmánybíróági gyakorlat által is kimunkált tételt, hogy a nemzetközi jog általánosan is elismert szabályain kívül a nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé. Hasonló a helyzet a 2002-ben az Alkotmány 2/A. §-ként beiktatott Európa-klauszulát felváltó Alaptörvény E) cikkével is. A két szabály tartalmilag ebben az esetben is egybeesik. Így azt mondhatjuk, hogy az Alkotmányhoz tartozó értelmezések nem veszhetnek kárba az Alaptörvény hatálya alatt sem.

Szólnunk kell ugyanakkor arról, hogy az Alaptörvény negyedik módosításának 19. cikk (2) bekezdése szerint „[a]z Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybíróági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.” Felmerülhet így,

hogy az Alaptörvényt megelőző alkotmánybíróági értelmezések elemzésének mára pusztán jogtörténeti jelentősége van. Ettől azonban árnyaltabb a kép.

Korábban – az Alaptörvény negyedik módosítását megelőzően – az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatban kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.”¹ A korábbi Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtett elvi jellegű megállapítások felhasználása tehát megkívánta az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak tartalmi összevetését és mérlegelését az Alaptörvény értelmezési szabályaira is tekintettel. A negyedik módosítást követően született a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat azonban kimondta, hogy „a hazai és európai alkotmányjogi fejlődés eddig megtett útja, az alkotmányjog szabályszerűségei szükségképpen hatással vannak az Alaptörvény értelmezésére is. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálható alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése.

Az Alkotmánybíróság – a fenti feltételek vizsgálata mellett – a hatályát veszített alkotmánybíróági határozat forrásként megjelölésével a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja.

A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”²

¹ Ld. Indokolás [40].

² Ld. a határozat indoklásának 30–34. pontjait.

Az alkotmánybírószági határozatok továbbélésére vonatkozó értelmezést az Alkotmánybírószág és a bíróságok³ a mai napig követik, az Alkotmány alatt meghozott alkotmánybírószági határozatok hivatkozása – amennyiben az alkotmányi és alaptörvényi szöveg azonos – általános maradt. Így az Alkotmánybírószágnak az Alkotmány 7. § (1) bekezdését és 2/A. §-át érintő értelmezései és a hozzá kapcsolódó szakirodalmi vélemények bemutatása – e szakterületen 25 éve kialakult álláspontok összegzése – talán a gyakorlat számára sem haszontalan.

A nemzetközi jog, illetve a közösségi, majd később az európai jog alkotmányos összefüggéseinek elemzésébe szükségképpen ‘belekavarodnak’ az alkotmánybírószági eljárásokat érintő hatásköri kérdések is⁴, illetve nem egy esetben – mint majd erre is utalunk – a hatásköri problémák túlmutatnak önmagukon, tartalmi követelményt is közvetítenek. Nemcsak az Alkotmányt váltotta fel az Alaptörvény, hanem új alkotmánybírószági törvény is született, amely az Alkotmánybírószág életében jelentős változást hozott. Szerencsénkre a nemzetközi szerződésekkel érintő előzetes normakontroll lehetősége, illetve a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló hatáskörök szerkezete megmaradt⁵, a nemzetközi szerződésből eredő mulasztás vizsgálatának lehetősége még nevesítésre is került. Változás az indítványozhatóság tekintetében történt, az utólagos absztrakt normakontroll hatáskörben az eljárást nem kezdeményezheti bárki. Mindezen változás azonban – véleményünk szerint – a hatásköri problémáknak az európai uniós csatlakozáson és az alkotmányi változásokon átvélő bemutatását nem teszi haszontalanná.

Az alábbiakban időrendben haladva mutatjuk be az alkotmányi/alaptörvényi szabályokat, változásokat, illetve az azokhoz tapadó alkotmánybírószági gyakorlatot, kiemelve az esetleges változásokat, értékelve, kritizálva azokat.

³ Ld. az 1/2013. KMJE jogegységi határozatot.

⁴ Ld. még: VARJU–VÁRNAY (2014) 21–31.

⁵ E hatáskör indítványozói körébe – álláspontunk szerint helyesen – felvételre került a bíró is, ha az előtte lévő ügyben valamely jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát észleli. Ilyen tárgyú kezdeményezések már érkeztek is az Alkotmánybírószághoz.

I. FEJEZET

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 7. § (1) bekezdése volt, amely egyetlen mondatból – de lényegében két szabályból – állt. Kimondta, 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 megkötí 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 alkotmányosági problémával kellett megbirkózni – ezen alkotmányos tételeken kívül nem állt rendelkezésre más alkotmányos szabály. Ugyanakkor véleményünk szerint e rendelkezésekből önmagukban még a hierarchiát – azaz, hogy milyen a vi-

szony az Alkotmány, a nemzetközi jog és a belső jog kapcsolatában – sem lehet ‘tisztán’ levezetni.

A jogállami Alkotmány elfogadásával⁶ egy időben fogadta el az Országgyűlés az Alkotmánybíróságról szóló törvényt⁷. Azon túl, hogy az alkotmány értelmezésébe (és alkalmazásába) nyilvánvalóan benne foglaltatik a nemzetközi szerződésekre vonatkozó rendelkezések értelmezése és alkalmazása is, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvénynek (a továbbiakban: régi 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 volt 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.”⁸ 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.⁹ 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 eljárhat¹⁰ nemzetközi szerződésbe ütközés alkotmányossági vizsgálata tárgyában. Szabályt találunk az Abtv.-ben – nemcsak

⁶ Az 1989. október 23-án elfogadott 1989. évi XXXI. törvény.

⁷ Az 1989. évi XXXII. törvény.

⁸ Hasonló szabályt tartalmaz az új Abtv. a 2011. évi CLI. törvény 42. §-a.

⁹ A 15/1993. (III. 12.) AB határozat rendelkező részének III. pontjából kiderül, hogy az Alkotmánybíróság a kárpótlási törvény, és a Párizsi Békészerződést 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.

¹⁰ Az 1989. évi XXXII. törvény 21. § (7) bekezdése szerint.

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 tette, hogy a nemzetközi szerződés megerősítése előtt¹¹ az Országgyűlés, a köztársasági elnök vagy a Kormány kérhesse a nemzetközi szerződés aggályosnak tartott rendelkezése alkotmányossági vizsgálatát. Az Abtv. e szabálya akként folytatódott, 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.”¹² 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 kiindulóponttra azt mondhatjuk, hogy az eredeti konstrukció szerint, az Alkotmány és az Abtv. együttes olvasatában a hierarchia élén az Alkotmány áll, ezt követi a nemzetközi jog, majd pedig a belső jog.¹³ Az Alkotmánybíróság az ezzel kapcsolatos, azaz összhang biztosítására irányuló feladatát ekképpen foglalta össze: „Olyan jogszabály, törvényjavaslat vagy ki

¹¹ A köztársasági elnök 2007. június 27-ei keltével 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)

¹² Az új Abtv. 40. § (2) bekezdése is hasonló szabályt tartalmaz.

¹³ Ld. még: BALOGH–HOLLÓ–KUKORELLI–SÁRI (2003) i. m. 163–166.

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 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.”¹⁴ 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 ‘fegyvertárat’ biztosítottak az Alkotmánybíróság számára az érvényesítéshez. E szabályösszesség a jogalkotási szuverenitás minden jegyét¹⁵ magán viselte, az Alkotmány primátusa e rendszerben – álláspontunk szerint – megkérdőjelezhetetlen. Az Alkotmánybíróság első elnöke ezzel kapcsolatban utóbb úgy vélekedett, hogy „A nemzetközi

¹⁴ 53/1993. (X.13.) AB határozat, ABH 1993. 323., 326–327.

¹⁵ SCHANDA (2014) i. m. 91.

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.”¹⁶ 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 alkalmas”.¹⁷ Az alábbiakban kiderül, hogy egy „nem alkalmas” alkotmányi rendelkezés alkalmassá válhat-e alkotmányértelmezés útján.

¹⁶ SÓLYOM (2001) i. m. 437.

¹⁷ VÖRÖS (2002) i. m. 398.

II. FEJEZET

A NEMZETKÖZI JOGOT ÉRINTŐ ALKOTMÁNY- ÉRTELMEZÉS AZ EURÓPAI UNIÓHOZ 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,¹⁸ a második pedig 1997-től az Európa-klauszula 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.

¹⁸ 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997. 41. A korszak-meghatározást nem markánsan elkülönülő és egymástól elhatárolt egységeként értelmezzük, hanem valami új (‘korszakalkotó’) szempont megjelenéséhez kötjük.

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

1.1. Nemzetközi szerződésekből eredő jogalkotói kötelezettség nem teljesítésének alkotmányos vetületei

Az ítékezés 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 ítékezés első évében megszületett. A 30/1990. (XII.15.) AB határozat arról szólt, hogy a Magyarországon ideiglenesen állomásozó szovjet csapatok tagjai által szolgáltatott 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*.¹⁹ 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.”²⁰ 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.”²¹ Ezáltal megteremtődött annak vizsgálati lehetősége, hogy a

¹⁹ 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.

²⁰ 30/1990. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1990, 128.

²¹ ABH 1990, 134.

nemzetközi szerződésből eredő belső jogalkotás megfelelő-e.²² 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.²³ Az Alkotmánybíróság e döntésében már természetesen 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.²⁴ 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.”²⁵ Az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével a mulasztások vizsgálata tehát összefügg, hiszen a belső jog és a nemzetközi jog összhangjához természetszerűen hozzátartozik a nemzetközi kötelezettségvállalás végrehajtása, az abból fakadó jogalkotási feladatok teljesítése.

²² 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 – maradvá 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 „rímel”: 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 úgyis beáll. E kérdésre az alkotmánybíróági gyakorlat nem ad pontos választ.

²³ ABH 1993. 143.

²⁴ ABH 1996. 122.

²⁵ ABH 1996. 124.

A nemzetközi szerződésből eredő mulasztás vizsgálatára irányuló alkotmánybíróági gyakorlat a fentiek szerint állandósult.²⁶ 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 kérdésre a későbbiekben feleletet adunk.

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

Az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének első fordulata kimondta: „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 idézet is, amely immár az Alkotmány e rendelkezésére épülő alkotmánybíróági gyakorlatot elemzi: „Különös helyet biztosít azonban az Alkotmánybíróság 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 Alkotmánybíróság 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 Alkotmánybíróság éppen ezért jogosult minden, belső joggá vált nemzetközi norma alkotmányosságai vizsgálatára.”²⁷

²⁶ Az új Abtv. normaszinten is megerősíti a nemzetközi szerződésből eredő mulasztás vizsgálatának lehetőségét, a 46. § (2) bekezdés szerint jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása valósul meg.

²⁷ SÓLYOM (2001) i. m. 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. [...] 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.)”²⁸ 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 probléma az, hogy a magyar Alkotmány

²⁸ SÓLYOM (2001) i. m. 545–546.

idézett 7. § (1) bekezdése egyik koncepció mellett sem teszi le a voksot: Vörös Imre szerint nem egyértelmű, homályos, semmitmondó, eklektikus.”²⁹

Mindezek mellett azonban látni kell, hogy az Alkotmány 7. § (1) bekezdés első fordulata – más megközelítésben – garanciális szerepe is volt (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 Alkotmánybíróágon,³⁰ 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.³¹ Az Alkotmánybíróóság 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 vizsgálándó, 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 Alkotmánybíróáságnak tehát – vélte a testület – 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.³² Az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének értelmezése során a következőket állapította meg: „A 7. § (1) bekezdés első fordulata, amely szerint a Magyar Köztársaság jogrendszere

²⁹ VÖRÖS (2002) i. m. 398–399.

³⁰ Ld. 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.

³¹ Részletesebben ld. a következő címet.

³² ABH 1993. 326.

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.³³

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
- 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.”³⁴

³³ ABH 1993, 327.

³⁴ ABH 1994, 53.

Ahogy az ezt megelőző részben – a nemzetközi szerződésekből eredő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség elemzése során –, most is felteszünk egy mának 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 büntetőhatalma 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 alkotmánybíróági gyakorlat alapján – a nemzetközi jog és a belső jog összhangja azokban szerephez jut. Az Alkotmány 7. § (1) 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.³⁵ 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 előbbre való.”³⁶ 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

³⁵ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992. 77.

³⁶ ABH 1992. 82.

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 „egyes büntetőeljárási 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 ‘igazság pártiak’ 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.³⁷ 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 külön transzformáció vagy adaptáció nélkül azok közé a »vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek«

³⁷ ABH 1993. 328.

közé számítanak, amelyeknek a belső joggal való összhangját ugyancsak az Alkotmány idézett bekezdése írja elő második fordulatában.”³⁸

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 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.”³⁹

³⁸ ABH 1993, 332.

³⁹ ABH 1993, 328–329.

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.⁴⁰ Ezen okfejtés alapján az Alkotmánybíróság az elemezett 53/1993. (X. 13.) AB határozatban úgy döntött, hogy az Alkotmány 57. § (4) bekezdésben alkalmazott korlát⁴¹ figyelembevételével bizonyos körben – a genfi egyezmények alkalmazását tekintve – helye lehet a büntethetőségnek. E határozatról utólag a következőképpen vélekedett az Alkotmánybíróság első 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.”⁴²

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

⁴⁰ ABH 1993, 334.

⁴¹ 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).

⁴² SÓLYOM (2001) i. m. 259.

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.⁴³ 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 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.⁴⁴ A tárgyban utolsó döntés a 36/1996. (IX. 4.) AB határozat.⁴⁵ 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 törvény⁴⁶ 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

⁴³ Képletesen azt mondhatnánk, hogy ha nincs ellentmondás, akkor legfeljebb az Alkotmányig érhet fel, felé azonban nem kerekedhet.

⁴⁴ ABH 1994, 41., 54.

⁴⁵ ABH 1996, 117.

⁴⁶ Az 1993. évi XC. törvény.

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 – mint politikai kompromisszum által létrejött szöveg – a demokratikus jogállam minden értékét magán viselte. Ha az Alkotmánybíróság elismerné – akárcsak 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 ezáltal 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 „féltese”. Rendszerváltoztató 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 teremődött (vagy beteljesedett a régi), amely azonban előre mutat.

2.1. Nemzetközi szerződés alkotmányellenességének utólagos vizsgálata

a) Az Alkotmánybíróság ítélezésének 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.⁴⁷ Az Alkotmánybíróság ugyan osztotta 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”⁴⁸. 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.”⁴⁹

⁴⁷ ABH 1990, 131–132.

⁴⁸ ABH 1990, 132.

⁴⁹ 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 48.

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 végezhető el a belső jogszabály, a nemzetközi szerződés és az Alkotmány harmóniájának vizsgálata nélkül.”⁵⁰ 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.”⁵¹

⁵⁰ ABH 1993, 326.

⁵¹ ABH 1993, 831.

b) Ezen előzmények alapján egy az 1996-os év végén beérkezett indítvány szerint⁵² az Alkotmánybíróságnak egyértelmű választ kellett adni arra, hogy van-e hatásköre nemzetközi szerződés alkotmányosságának utólagos vizsgálatára.⁵³ 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 a régi Abtv. külön említette 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 ‘kulcsrendelkezései’ e tekintetben, a nemzetközi szerződésekről szóló 7. § (1) bekezdése, illetve az Alkotmánybíróságot szabályozó 32/A. §-a volt, 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.⁵⁴ 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 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; és semmiképpen nem következethető, hogy annak utólagos

⁵² A 4/1997. (I. 22.) AB határozat belső ügyszáma 1353/B/1996. lásd: ABH 1997, 54.

⁵³ 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: ld. az előző lábjegyzetet.

⁵⁴ ABH 1997, 49.

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 normafajtaikat.

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 korlátozásokra, 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.)”⁵⁵

Ez az érvelés nem talált egyhangúságra a testületen belül. Épp a nemzetközi jog sajátosságaira hivatkozva fogalmazódott meg különvélemény⁵⁶. 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 veszti 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

⁵⁵ ABH 1997, 50.

⁵⁶ Ld. Dr. Vörös Imre alkotmánybíró különvéleményét a 4/1997. (I. 22.) AB határozathoz, ABH 1997, 53.

megfogalmazása tehát két lábon is áll: egyrészt azon, hogy a nemzetközi szerződések sajátossága (mármint, hogy több állam egybehangzó elhatározásán nyugszik) kérdésessé teszi (az ebből a szempontból egyoldalúnak tűnő) alkotmánybíróági 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.
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.”⁵⁷

Láthatjuk tehát, hogy nemcsak hatáskör teremtéséről, hanem az ahhoz kapcsolódó eljárás meghatározásáról is szó van. A különvéleményben is megfogalmazott – a nemzetközi szerződések sajátosságaiból eredő – aggály kibontásait 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

⁵⁷ ABH 1997, 41.

nemzetközi szerződésbe ütközésére – mint önálló hatáskörre – is kiterjedhet az alkotmánybíróvási kontroll.

c) Feledésbe merült viszont, hogy a 4/1997. (I. 22.) AB határozat elemzett egy másik problémát is, nevezetesen: összhangban van-e az Alkotmánnyal a nemzetközi szerződés megerősítése előtti (tehát előzetes normakontroll) eljárás indítványozóinak szűkítése az Országgyűlésre, a köztársasági elnökre és a kormányra, másként fogalmazva: alkotmányos-e, hogy ezt az eljárást nem kezdeményezheti bárki? Az Alkotmánybíróvár 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 Alkotmánybíróvár 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 alkotmánybíróvási eljárás indítványozásának az Abtv. 21. § (1) bekezdésében felsoroltakra korlátozása nem alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróvár megjegyzi továbbá, hogy az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése a jogszabályok vizsgálatát jelöli meg egyetlen alkotmányosan kötelező alkotmánybíróvási 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 – természetesen – 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 alkotmánybíróági 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 Alkotmánybíróóság előtti indítványtételi jogosultság bárki számára való biztosítása.”⁵⁸

Az alkotmánybíróáságnak 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 Alkotmánybíróáságtól: „A törvényhozónak az Alkotmány alapján itt nemcsak az indítványozói kör meghatározásában van szabad keze, hanem abban is, hogy egyáltalán biztosít-e előzetes normakontrollt”.⁵⁹

d) Úgy tűnik tehát, hogy a kihirdetett nemzetközi szerződések utólagos vizsgálata volt az a hatáskör, amelyet az Alkotmánybíróóság mindenképpen az eszköztárában szeretett volna tudni. A döntést elemezve megfigyelhető, hogy az Alkotmánybíróóság a hatáskör-megragadás igazolására visszanyúlt a rendszerváltás körülményeihez. A történeti háttérrel elemezve, maga a határozat

⁵⁸ ABH 1997, 46–47.

⁵⁹ Bár nem a megerősítés előtt álló nemzetközi szerződés előzetes normakontrollja, de az ötven országgyűlési képviselő által kezdeményezhető előzetes normakontroll – ebben az időben – kikerült az Alkotmánybíróóság 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.

beszél a kerekasztal-tárgyalásokról és az Ellenzéki Kerekasztal követeléséről⁶⁰, s mindez épp a nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálata során kap különös hangsúlyt. Következtethetünk ebből az ügy ‘súlyosságára’, fontosságára is.⁶¹ 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.⁶² 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 a miértre, de maga az elemzett határozat is érinti a miértet: „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 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 adopciós 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

⁶⁰ ABH 1997, 45, 46.

⁶¹ 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.

⁶² ABH 1997, 46.

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].⁶³

Mindezek összefoglalásaként e határozatban megállapításra került, hogy a német alkotmánybíróság az utólagos normakontrollra vonatkozó alkotmánybírói hatáskör ‘természetes’ gyakorlása mellett – különösen az Európai Unió szerződések tekintetében – nem mondhat le arról, hogy alkotmányőrző feladatának valamely részét ne lássa el, e feladat pedig kiterjed a szuverenitás mindenfajta gyakorlására, ami csak az Alaptörvényen nyugszik. Ezen az alapon – a 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.”⁶⁴

S ezzel meg is érkeztünk (a dolgozat közelebbi tárgyához), a szuverenitás-transzfer alkotmányossági kérdéseihez. 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

⁶³ ABH 1997, 51–52.

⁶⁴ ABH 1997, 52.

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 ‘becsempészésnek’ kísérlete – minden jó szándék ellenére – kudarcot vallott”.⁶⁵ „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.”⁶⁶ 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 bíróságok általi közvetlen alkalmazásának lehetőségéről, alkotmányosságáról.”⁶⁷

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 tagállamai 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.⁶⁸ Ezt követően két évvel az Alkotmánybírósághoz indítvány

⁶⁵ VÖRÖS (2002) i. m. 399.

⁶⁶ Uo.

⁶⁷ Uo.

⁶⁸ 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 tárgy-

érkezett, amelyben az indítványozó az Európai Megállapodás 62. cikk (1) és (2) bekezdésének az alkotmányossági vizsgálatát kérte.⁶⁹ Az indítványozó alapvetően az Európai Megállapodás versenyjogi rendelkezésekre irányadó szabályait sérelmezte, közelebbről azt, hogy az Európai Közösség 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 mechanizmusára⁷⁰, 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

körét 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.

⁶⁹ S az Alkotmánybíróság az indítvány benyújtását követő két év elteltével hozta meg határozatát.

⁷⁰ 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 normaösszesség pedig a vegyes szokásjog iskolapéldájaként sem a magánjogba, sem a közjogba nem tartozik, hanem tipikusan a mindkét jogág elemeit vegyítő gazdasági jog része” Lásd Vörös (2002) i. m. 401.

is, mint az állampolgárokat közvetlenül érintő 'hatalomgyakorlás', amennyiben hazai jogviszonyokat a közösségi jog közvetlenül alakíthat.

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 szuverenitáskorlátozással 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.⁷¹

A szuverenitást érintően hasonló véleményen volt a külügyminiszter is. Álláspontja 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 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.⁷²

Álláspontunk szerint a fentiek azt bizonyítják, hogy a szuverenitáskorlátozást, 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.

⁷¹ Ld. ABH 1998, 222., 223–224.

⁷² Ld. ABH 1998, 223.

évi LXI. alkotmánymódosító 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’,⁷³ amely kellőképpen nyomatékosította, hogy az alkotmányos konstrukció átgondolása is feltétele a csatlakozásnak. Ezt bizonyítja az is – mint arra a későbbiekben kitérünk –, hogy az Európa-klauzulát beiktató alkotmánymódosítás többször hivatkozik az itt elemzett alkotmánybírószági határozatra, mint az alkotmánymódosítás okára.

2.2.2. A szuverenitás kérdése mint előfeltétel

Az Alkotmánybíróság döntött az alábbiak szerint. 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 közvetlenül a magyar versenyhatóság által anélkül is, hogy ezek a külföldi közjogi normák a magyar jog részévé válnának.”⁷⁴ E kérdésre adott alkotmánybírószági válasz több pilléren nyugszik, de a vezérfonal az, 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.⁷⁵

⁷³ Kecskés László – egy 2003-ban írt tanulmányában – is úgy vélte, hogy Magyarországon a közjogászok viszonylag megkésettten kezdtek el foglalkozni az európai integrációval összefüggő jogi, így alkotmányjogi kérdésekkel. Ehhez nem kis indítatást adott az Alkotmánybíróság 30/1998. (VI. 25.) AB határozata [KECSKÉS i. m. 2003/1.]

⁷⁴ ABH 1998, 226.

⁷⁵ SÓLYOM (2001) i. m. 743.

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. Staatenverbund⁷⁶ ('államkapcsolat') fogalommal illette, s annak legitimitációját kizárólagosan a tagállamok népeiből vezette le.⁷⁷ 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 alkotmányellenessé 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

⁷⁶ 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) i. m. 405.

⁷⁷ Ld. a BVerfG döntésének értékelését pl. Ulrich EVERLING: A Szövetségi Alkotmánybíróság Maastricht-ítélete és jelentősége az Európai Unió fejlődése szempontjából. *Europäische Zeitung*, 3/1994.

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 kifo-gásolt rendelkezések alkotmányos alapját.”⁷⁸

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) bekezdés második fordulatának (azaz a nemzetközi jog és a belső jog összhang-ját 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 hatá-rozatra 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 ka-tegóriájába 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.]”. A közösségi jog megítélése szempontjá-ból 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 (kiegészí-teni) 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 elhatá-rolás 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 alapul fekvő közjogi-hatósági jogviszo-nyok, amelyekben a közösségi jogi kritériumok szerinti elbírálás kötelezettsége áll fenn, az állami szuverenitással közvetlen kapcsolatban állnak: a verseny-

⁷⁸ ABH 1998, 230–231.

korlátozás 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.⁷⁹

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;

⁷⁹ ABH 1998, 232–233.

- 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.)⁸⁰

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 képviseleti 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 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 legitimáció 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 legitimációja egyaránt alkotmányi követelmény a belső és külső, vagyis a nemzetközi kapcsolatok meghatározására irányuló, illetőleg nemzetközi kötelezettségvállalást eredményező közhatalmi aktusokat illetően.

⁸⁰ 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.

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.”⁸¹

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 népre.⁸² 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

⁸¹ ABH 1998, 233.

⁸² Az alkotmánybírósági 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.

nemzetközi jogi jogalanyiséggal rendelkezik. A vonatkozó szabályok átvétele ezért egyben egy másik közhatalmi rendszer normáinak az átvételét jelenti, ami az alkotmányossági megítélést nagyban befolyásolja. Véggökövetkeztetésként 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.”⁸³

⁸³ ABH 1998, 234.

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.⁸⁴ Ezáltal végső soron nemcsak hogy „üzent” az alkotmánymódosítás szükségességét illetően, hanem mintegy ‘sürgette’ is azt.

A német Szövetségi Alkotmánybíróság Maastricht-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.”⁸⁵ 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 legitimáció 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.⁸⁶

⁸⁴ ABH 1998, 235.

⁸⁵ Az Integration – az Europäische Zeitung melléklete – 3/1994. számából dr. Újlaki László készített rövidített fordítást Ulrich EVERLING: A Szövetségi Alkotmánybíróság Maastricht-ítélete és jelentősége az Európai Unió fejlődése szempontjából írása alapján; *Magyar Jog*.

⁸⁶ 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.

2.2.5. A jogkövetkezmények az Alkotmány 7. § (1) bekezdése tükrében

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 rendelkezett, 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 lesz.⁸⁷

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 Kormányrendeletre.⁸⁸ Úgy ítélte meg, hogy önmagában az Európai Megállapodásból nem következik az alkot-

⁸⁷ SÓLYOM (2001) i. m. 379.

⁸⁸ „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.

mányellenesség – 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 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.”⁸⁹

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 évre⁹⁰ felfüggesztette. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor nem állt meg ennél a pontnál. Nem állt

⁸⁹ ABH 1998, 237.

⁹⁰ A határozat 1998. június 25-én került kihirdetésre, a határozathozatalt 1999. december 31-ig függesztette fel.

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 alkotmánysértően értelmezni. Az Európai Megállapodást érintő jogkövetkezmény, az alkalmazásánál irányadó alkotmányos követelmény meghatározása. A rendelkező rész szerint így az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a Magyar Köztársaság és az Európai Községek 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.”⁹¹ 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.”⁹²

2.2.6. *Néhány visszhang*

A 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, így vagy úgy, de mérföldkönek 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 előzőkben a német Alkotmánybíróság maastrichti döntése kapcsán érintőlegesen már szoltunk 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.

⁹¹ ABH 220.

⁹² SÓLYOM (2001) i. m. 369.

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 határozat tehát meglehetősen merev mederbe terelte a magyar jogi gondolkodást az EU magyar jogi problémák és a csatlakozás közjogi vonatkozású megítélésével kapcsolatosan.”⁹³ 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 szuverenitás-képét. E határozat vezetett arra – véli a szerző – hogy az Európai Unióhoz való csatlakozásunkhoz az Alkotmányt módosítani kelljen. Mások még sarkosabban fogalmaznak: „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”.⁹⁴

Más szerzők azonban inkább leíró módon közelítenek a határozatban foglaltakhoz,⁹⁵ azzal, hogy elképzelhetőnek tartják a 30/1998. (VI. 25.) AB határozat szuverenitás-felfogásának egyfajta továbbélését az Unióhoz való csatlakozást

⁹³ KECSKÉS (2003/1) i. m. 28–29.

⁹⁴ VÖRÖS (2002) i. m. 402–403.

⁹⁵ Ld. pl. BALOGH–HOLLÓ–KUKORELLI–SÁRI (2003) i. m. 160.

követő egyes alkotmányossági problémák kapcsán (különösen alapjogok védelme esetén, a nemzeti alkotmány által biztosított védelmi szint figyelembevételével).

A 30/1998. (VI. 25.) AB határozat nyomán született a Magyar Köztársaság és az Európai Községek 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 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.

* * *

Mielőtt a magyar Alkotmánynak az Európai Unióhoz való csatlakozás érdekében történő módosítására és a vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlat ismertetésére rátérnénk, két dolgot kell kiemelni.⁹⁶ Az egyik az, hogy a közép-kelet-európai országok alkotmánybíróágainak többsége befolyásos, aktivista, tekintélyes bíróságként jellemezhető. Amíg azonban az alkotmánybíróágok 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 alkotmánybíróágoknak 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, 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”.

⁹⁶ SADURSKI (2006) i. m. 6.

III. FEJEZET

AZ ALKOTMÁNY MEGVÁLTOZTATÁSA AZ EURÓPAI UNIÓHOZ VALÓ CSATLAKOZÁS ÉRDEKÉBEN

1. Előkészület

1.1. Nézetekről vázlatosan

A korábbi fejezetekben foglaltakat 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 alkotmánymódosítást. 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, szerves módon alakította és fejlesztette jogi kapcsolatait az Európai Unióval.”⁹⁷

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 kérdések alkotmányi szabályozást kívánnak. Ez az álláspont azt emelte ki, hogy az Alkotmány – akkori – szabályai

⁹⁷ KECSKÉS (2003/2) i. m. 25.

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 képviseletében 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.”⁹⁸

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.⁹⁹ E nézet szerint a 30/1998. (XI. 25.) AB határozat által tételezett hierarchia megfordul, legfelül a közösségi jog áll, alatta (az alapjogok kivételével) a nemzeti tagállami alkotmány, legalul az egyéb belső nemzeti jogszabály.¹⁰⁰ 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 szükség.¹⁰¹

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 – szük-

⁹⁸ Uo.

⁹⁹ Vörös (2002) i. m. 406.

¹⁰⁰ Uo.

¹⁰¹ Vörös Imre rámutatott, hogy nem véletlen, hogy a Grundgesetze 1992-ben a Maastrichti 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 Alkotmánybíróság által számon kérhető. Vörös (2002) i. m. 406.

ségképpen 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 alkotmánybíróági döntésre – illetve a csatlakozás közelgő dátumára – tekintettel a jogtudomány keretein belül is elindul (a jelölt szerzőkön kívül is) a csatlakozás kérdésének alkotmányjogi feldolgozása.¹⁰² Különbféle nézetek láttak napvilágot, abban a tekintetben is, hogy milyen legyen az alkotmánymódosítás terjedelme, azaz hány rendelkezést kell módosítani, s milyen tartalommal. A szorosan vett Európa-klauzulán kívül az Alkotmány számos rendelkezésének a megváltoztatása is szóba került az Alkotmánybíróság hatásköreitől, a bíróságok közösségi jog alkalmazási kötelezettségén át, az Országgyűlés és a Kormány kapcsolatának az európai uniós ügyek szempontjából való újragondolásáig. Ezek mind-mind olyan tárgykörök, amelyek alappal igényelnek újraszabályozást.¹⁰³ 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 ezért 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 elfogadásához¹⁰⁴ (illetve, hogy egyáltalán szükséges-e alkotmánymódosítás). Egyes szerzők három korszakot különböztetnek meg:

¹⁰² Vörös és Kecskés elemzett tanulmányain kívül ld. pl. SOMOGYVÁRI István: Az uniós csatlakozás alkotmánymódosítást igénylő kérdései. *Európai Közigazgatási Szemle*, 2001/1.; KUKORELLI István – PAPP Imre: A magyar Alkotmány EU-konformitása. *Európai Jog*, 2002/6.; CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: Előkészületben az Európai Unióhoz való csatlakozással összefüggő alkotmánymódosítás. *Jura*, 2002/2.

¹⁰³ 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).

¹⁰⁴ Érdekességgént jegyezzük 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. [Ld. 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.

az első korszakban a hat alapító tagállam esetén a szerződések alkotmányjogi változásokat nem tettek szükségessé. A második korszakot a Maastrichti Szerződés hatálybalépése 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.¹⁰⁵ Ez a több évtizeden átívelő trend kétségtelenül az alkotmánymódosítások megszorodását 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.¹⁰⁶ 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 tartalommal. Magyarországon – mint már arról több ízben szóltunk – részben az Alkotmánybíróság, részben pedig a jogtudomány kísérelte meg felvázolni a szükségesé váló intézkedéseket. Egzakt alkotmánymódosítási programot többen is fölvázoltak.¹⁰⁷ Egy ezek közül:

- „– Rögzíteni kell, hogy az európai gazdasági és politikai integrációban való részvétel alkotmányos államm cél, 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.

¹⁰⁵ KECSKÉS (2003/2) i. m. 25.

¹⁰⁶ Ugyanakkor az Európai Alkotmány elfogadásának látványos későbbi bukása fölvetheti azt a gondolatot, hogy talán a régebbi tagállamok sem állnak messze egy konzervatívabb szuverenitás-felfogástól, csak ez nincs jelen a nyilvánosság szférájában.

¹⁰⁷ Ld. pl. Vörös Imre, Somogyvári István, vagy Kukorelli–Papp említett tanulmányait.

– 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...”¹⁰⁸

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 részvétel elérését.

1.2. Jogalkotási kísérletek

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

¹⁰⁸ VÖRÖS (2002/9) i. m. 406–407.

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 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 teendőt 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.¹⁰⁹

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 változata 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.
- (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.

¹⁰⁹ KECSKÉS (2003/2) i. m. 23.

Az Alkotmányt új 2/A. §-sal és 2/B. §-sal 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 javaslathoz 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 alkot-

mányozó 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 indoklásban külön is kiemeli az Alkotmánybíróság hatáskörét, az alkotmányossági vizsgálat terjedelmét. E szerint: „Az általános indoklásban 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 végül is 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 közelről nyomon követni az alkotmánymódosítási előkészületeket, a tervezet sorsának érdemi alakulását.”¹¹⁰ 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-klauszula 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-klauszula, illetve az európai népek szabadsága, jóléte, biztonsága kiteljesedésének, mint államcélnek a rögzítése. Másrészt a választójoggal kapcsolatos szabályok módosítása (beleértve 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, ugyanúgy, 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 nem terjed ki az Európai Közösségnek a Magyar Köztársaságra kötelező rendelkezéseinek felülvizsgálatára, sem arra, hogy vizsgálja: a végrehajtásukat

¹¹⁰ KECSKÉS (2003/2) i. m. 29.

szolgáló jogszabályok összhangban vannak-e az Európai Közösség jogával.¹¹¹ Erre vonatkozó alkotmánymódosítás hiányában az alkotmánybíróági hatáskör-értelmezés (önértelmezés) területén maradt e tétel rögzítése (az Alkotmánybíróóság előtt jelentkező ügyek kapcsán, esetről esetre).¹¹²

- Bár – mint említettük – az alkotmánymódosítás érint államszerkezeti 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 alkotmánybíróági 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.¹¹³
- 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.¹¹⁴ Az elfogadott változatból 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 modell részletes leírása

¹¹¹ KUKORELLI–PAPP (2002) i. m. 5.

¹¹² Visszatekintve erre nem is volt szükség, az Alkotmánybíróóság igaz óvatosan és apró lépésekkel, de megtalálta helyét az európai joghoz való viszonyát illetően (lásd majd: cukorügy, népszavazás az Európai Unió alkotmányáról, löfögyverügy, a szerencsejátékügy, az orvosi ügyeleti díj). A 32/2008. (III. 12.) AB határozatban vizsgálta az EUN megállapodás (átadási eljárásról szóló megállapodás) alkotmányosságát, ami aztán alkotmánymódosítást eredményezett (ez az alkotmánymódosítás az Alaptörvényben is tovább él, a 143/2010. (VII. 14.) AB határozatban pedig az Alkotmánybíróóság magát a Lisszaboni Szerződést vizsgálta.

¹¹³ Uo. Visszatekintve erre is azt mondhatjuk, hogy főleg az alkotmányi rendelkezés lett volna, hiszen a bírói gyakorlatban a közösségi jog értelmezése mindennapi feladat, épp a bíróságok előzetes döntéshozatali eljárás-kezdményezései teszik élővé az európai unió jogát. A Kúria alkotmányos korlát nélkül is tisztában van, hogy az európai jog autentikus értelmezője a luxemburgi bíróság.

¹¹⁴ Ld. fentebb a jogalkotási kísérletek címszó alatt ismertetett törvényjavaslatokat.

sem¹¹⁵ [csupán 2/3-os törvény megalkotására vonatkozó felhatalmazás a 35/A. § (1) bekezdésben¹¹⁶].

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 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 alkotmánybíróági gyakorlatot feldolgozó részre – lényegében két pilléren nyugszik.

Egyrészt határozottan arra utal, hogy a módosításokat az alkotmánybíróági 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.¹¹⁷ Az előterjesztő kifejtette: „Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szerint a

¹¹⁵ Az ‘erős’ modell szerint, ha az Országgyűlés vagy bizottsága tájékoztatta a Kormányt a konkrét ügygel 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.

¹¹⁶ E felhatalmazás alapján született az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló 2004. évi LIII. törvény.

¹¹⁷ Fentebb mindkét döntést részletesen ismertettük.

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 háramlik: 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 legitimációja biztosított legyen. [ABH 1998, 220, 233–234.]”

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 hatáskörgyakorlás 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.¹¹⁸

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 dolgozat tárgyát tekintve mellékvágánynak is tekinthető kérdéskör, említésre azért kerül, mert maga a népszavazás a csatlakozás legitimációját 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. §-sal egészítette ki, amelynek értelmében: „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 népszava-

¹¹⁸ 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.

zás 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 Alkotmány.¹¹⁹

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 ‘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 széles körű 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.¹²⁰ A törvény hatálybalépésével 2004. május 1-jétől a Magyar Köztársaság az Európai Unió tagjává vált.¹²¹

¹¹⁹ A népszavazásra vonatkozó ezen alkotmánymódosítást több indítvány is megtámadta az Alkotmánybíróság előtt, olyan indokokkal hogy, pl. a választópolgároknak nem volt alkalma 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).

¹²⁰ A csatlakozási szerződés 4287 oldalát három kötetben adta ki a Magyar Hivatalos Közlönykiadó.

¹²¹ Összefoglalva lásd: HALÁSZ (2013) i. m.

IV. FEJEZET

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATA AZ EURÓPAI UNIÓHOZ VALÓ CSATLAKOZÁST KÖVETŐEN

Alkotmányossági problémák és megoldások hazánkban

1. A mezőgazdasági termékek kereskedelmi többlet- készletezésével 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 a közösségi jog határozza meg, hanem amelyek az Országgyűlés önálló jogalkotói 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 vagyoadónak 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 vélelmezni 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 üttörő volt az alkotmánybíráóság 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.¹²² 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.”¹²³ 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.

¹²² Ld. 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.

¹²³ 17/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004, 297.

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.¹²⁴ A határozat azonban szűkszavú. A jogalkotási törvénynek a kellő felkészülési idő követelményét kimondó szabályának,¹²⁵ az e rendelkezést az Alkotmány szintjére emelő alkotmánybírósági határozatoknak,¹²⁶ illetve az államháztartásról szóló törvénynek a fizetési kötelezettséget előíró norma hatálybaléptetésére vonatkozó rendelkezésének¹²⁷ 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 jogforrástanilag 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

¹²⁴ Ezzel összefüggő elméleti kérdéseket tekintve lásd: VARGA Zs. (2012) i. m.

¹²⁵ 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.”

¹²⁶ 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 132; 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 156–158. stb.

¹²⁷ Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 10. § (4) bekezdése értelmében: „Fizetési kötelezettségekre, fizetésre kötelezettek körére, a fizetési kötelezettség mértékére vonatkozó törvények kihirdetése és hatálybalépése között legalább negyvenöt napnak kell eltelnie, kivéve, ha a törvény a fizetési kötelezettséget mérséklí és a fizetési kötelezettségek, valamint a fizetésre kötelezettek körét nem bővíti.”

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 kötelezettségeket érintő szabályokról van szó. Ezért az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdését sérti, ha ezeket a kérdéseket nem törvényben szabályozzák, hanem végrehajtási rendeletben.”¹²⁸

A döntést áttekintve láthatjuk, hogy az Alkotmánybíróság csupán a legszükségesebbeket vette fel a határozat indokolásába, minden bizonnyal azért, hogy elkerülje az esetleges ütközéseket olyan területen, amelyen nem kíván részt venni. Szembetűnik továbbá, hogy ezek a ‘legszükségesebbek’ valójában az alkotmánybíróági gyakorlat rutin tételei, azaz az indokolásban 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 polémia. A határozat első – viszont nagyon jelentős, s máig ható – elemzése Sajó András tollából jelent meg.¹²⁹ Tanulmánya épp azokat a kérdéseket teszi fel, amelyekre az Alkotmánybíróság határozata ki se tér, nem elemez, nem járja körül. Így:

- vajon nem közösségi jogról szólt-e az az ügy, amelyet az Alkotmánybíróság elbírált;
- elképzelhető-e, hogy az Alkotmánybíróság döntésével felülbírált egy sor közösségi rendelet;
- helyesen értelmezte-e az Alkotmánybíróság a közösségi jog alkalmazásában rá váró szerepét;

¹²⁸ ABH 2004, 302.

¹²⁹ SAJÓ (2004) i. m. 89.

– nem kellett volna-e a közösségi jog értelmezése érdekében előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezni?¹³⁰

E kérdésekre nem ad (nem is kíván adni) mindenre kiterjedő egyértelmű választ, viszont úgy véli, hogy az ügyben aggályosnak tartott törvényi rendelkezések egyértelműen „közvetlenül alkalmazandó közösségi jogon alapultak: maguk a rendeletek szólnak arról, hogy a hatálybalépésüket megelőzően felhalmozott készletek figyelembe vételével kell a díjakat megállapítani”.¹³¹ 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?”¹³² Véleménye szerint igen csak megfontolandó lett volna, hogy az Európai Bíróságnak kompetenciája van az ügyben, s e szempontot is bevonva kellett volna döntení. 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.”¹³³ Leszögezi azonban, hogy „hiba lenne a magyar álláspontonról, 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 ismeretesek olyan tiszteletre méltó elméletek és gyakorlatok, amelyek a közösségi ítékezésnek a nemzeti alkotmánybíráskodással szembeni illetékességét a közösségi és nemzeti jog átfedő területeivel kapcsolatban elutasítják”.¹³⁴ 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.¹³⁵

¹³⁰ Uo. 90.

¹³¹ Uo.

¹³² Uo. 92.

¹³³ Uo. 93.

¹³⁴ Uo. 93.

¹³⁵ VÁRNAI (2007) i. m. 431.

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. 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 jogállamfogalom”, 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 ügyszavazásra 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 meghíúsításától való tartózkodási kötelezettségről szóló – 18. Cikke értelmében a Magyar Köztársaság tartózkodni köteles minden olyan cselekménytől, amely meghíúsítaná a már aláírt nemzetközi szerződés tárgyát és célját. Miután a Magyar Köztársaság a csatlakozási szerződést aláírta, ez a nemzetközi kötelezettség már fennáll.”¹³⁶ 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.”¹³⁷ 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 megerősíté-

¹³⁶ 36/2003. (VI. 26.) AB határozat, ABH 2003, 414-415.

¹³⁷ 58/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004, 826.

se – 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 kérdésről, hogy az Országgyűlés megerősítsen-e valamely nemzetközi szerződést – így az ASz-t (értsd az Európai Alkotmány-szerződést) – vagy sem.”¹³⁸

2.3. Néhány megjegyzés, s ami a határozatból következhet

A fentebb elemzett döntés az alkotmánybírósági 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 Alkotmánybíróság nagy hangsúlyt helyezett arra, hogy az Európai Unió joga nem azonos az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szóhasználatára 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 létrejöhessen 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-klauzulára 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

¹³⁸ ABH 2004, 828.

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.”¹³⁹

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 Európa-klauzula 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 Európa-klauzula alá tartozó kérdésekkel (ha már az alkotmánybíróági 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 Országgyűlés.¹⁴⁰ 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). A mihamarabbi gyors megerősítés csökkentette a népszavazás kezdeményezésének lehetőségét, egyébként azt semmi nem indokolta.¹⁴¹

¹³⁹ ABH 2004. 832–833.

¹⁴⁰ 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 Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló Lisszaboni Szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvényt. [A hatálybalépéséről ld. 6. cikk (2) bekezdést.]

¹⁴¹ Ld. ezzel kapcsolatosan később a Lisszaboni Szerződéssel kapcsolatos népszavazást.

3 A lőfegyverügy

3.1. Előzmény

Míg az ún. cukorügyben az Alkotmánybíróság rendelet végrehajtását szolgáló törvény alkotmányossági vizsgálatát végezte el, addig az ún. lőfegyverügyben 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 lőszerokról szóló 2004. évi XXIV. törvény egy rendelkezése által, a lőfegyver-kereskedőkre vonatkozóan megállapított adat-nyilvántartási 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-jét – 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”¹⁴²

3.2. A döntés

Az Alkotmánybíróság az ügyben a – Magyar Közlönyben közzé nem tett – 744/B/2004. AB határozatában döntött.¹⁴³ 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

¹⁴² VÁRNAY (2007) i. m. 430.

¹⁴³ ABH 2005, 1281.

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.”¹⁴⁴

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a lőfegyvertörvény támadott rendelkezését akként vizsgálta, mint ‘tisztá belső jogot’, elvégezte az alapjog-korlátozásnál irányadó szükségességi/arányossági tesztet, s megállapította, hogy a vizsgált rendelkezés nem alkotmány sértő. 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

¹⁴⁴

ABH 2005, 1282–1283.

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.”¹⁴⁵ 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 alkotmányosértő. Esetleges alkotmányellenesség megállapításakor ‘színt kell vallani’, hiszen egy ilyen tartalmú döntés kétséget kizáróan a közösségi jog alkotmánykritikáját is jelenti (jelentheti) egyben.

Ugyanakkor a löfegyverdöntés ‘mentségére’ hozható, hogy előrebocsátotta: az irányelv lehetővé teszi, hogy a tagállamok nemzeti jogszabályaikban az irányelvben meghatározottnál szigorúbban rendelkezzenek,¹⁴⁶ 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.¹⁴⁷

Fazekas Flóra e döntést is elemezve rámutatott, hogy az eddigi kevés számú határozatból összeálló alkotmánybírósági ítélkezési gyakorlat értelmezhető úgy is, hogy az Alkotmánybíróság előtt felmerülő eljárásokban csak olyan alkotmányos rendelkezések sérelme merült fel, amelyek feltétlen érvényesülést követelnek, az Alkotmány sérthetetlen ‘kemény magjának’ részét képezik, ezért nem adott velük szemben az Alkotmánybíróság elsőbbséget a közösségi jognak – ez azonban nem jelenti azt, hogy minden alkotmányos rendelkezés esetében így járt volna el.¹⁴⁸

¹⁴⁵ VÁRNAY i. m. 429.

¹⁴⁶ ABH 2005, 1283.

¹⁴⁷ Ezen felvetés elméleti helyességét nem érinti az a tény, hogy löfegyverügyben – mint utaltunk rá – a vizsgált törvényi rendelkezés az irányelv vonatkozó szabályához képest nem igazán tér el.

¹⁴⁸ FAZEKAS (2009) i. m. 348.

4. Közbevetőleg hatásköri kérdésekről

Az alkotmánybíróági 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. 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 közösségi jog autentikus értelmezéséhez kapcsolódó kérdéseknél csak egy megoldás van: ez európai bírósági hatáskör.¹⁴⁹ Márpedig mind a közösségi jogból eredő mulasztás, mind a közösségi joggal kollízióban álló belső norma ilyen kérdéseket érint.¹⁵⁰ 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

¹⁴⁹ Megjegyezzük, hogy ennek kimondása érdekében valóban ‘hozzá kellett volna nyúlni’ az Abtv.-hez.

¹⁵⁰ Ilyen jellegű alkotmánybíróági eljárás adott esetben devalválhatja magát az alkotmánybíróiséget is, hiszen hiába dönt az összeegyeztethetőségről, a rendes bíróság e tekintetben nem az Alkotmánybíróiséget, hanem Luxemburgot és az ottani értelmezést fogja követni, így könnyen előfordulhat, hogy az alkotmánybíróági döntés ‘alul marad’.

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.¹⁵¹

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.¹⁵² A közösségi jogot érintő magyar alkotmánybíróági értelmezés problémája azonban nem állt meg itt.¹⁵³

A magyar alkotmánybíróági gyakorlat további elemzése előtt nyomatékosi-tani szeretnénk, hogy a közösségi jogot érintő alkotmánybíróági 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 a Conseil Constitutionnel alkotmányos követelménynek minősítette az irányelvek beépítését a francia jogrendbe.¹⁵⁴ A későbbiekben pedig úgy foglalt állást, hogy elméletileg lehetségesnek tartja azt is, hogy a közösségi jogba nyilvánvalóan ütközést megállapítsa.¹⁵⁵ 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.

¹⁵¹ ABH 2005, 327.

¹⁵² ABH 2005, 325.

¹⁵³ Ld. részletesebben később, az Európai Unió jogába ütközés vizsgálatának kérdése címnél.

¹⁵⁴ Décision no 2004-496 DC du 10 juin 2004.

¹⁵⁵ Décision 2006-540 DC du 27 juillet 2006.

Más – de mégiscsak a közösségi jog alkotmánybíróági értelmezhetőségével összefüggő – megállapításra jutott az osztrák Alkotmánybíróság. Kimondta, hogy a „a belső jog irányelv-konform 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.”¹⁵⁶

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.”¹⁵⁷ 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 alkotmánybíróági kezelése) nálunk is lassan indult be, s e folyamat még tart.

5. A szerencsejátékügy

5.1. Előzmények

Szorosan kapcsolódik a fent kifejtett hatásköri kérdésekhez, de nem teljesen azonos az ott elemezett problémákkal az ún. szerencsejátékügy. 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

¹⁵⁶ VfGh Beschluss V 136/94-10, 12. Dezember 1995.

¹⁵⁷ 536/1995. Ordinanza 15-29 Dicembre 1995.

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.¹⁵⁸ 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.”¹⁵⁹ 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 határozza meg. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: az Alkotmány e rendelkezéséből konkrét jogalkotói kötelezettség nem származik.”¹⁶⁰

Mindebből annyi derül ki, hogy az érdemi vizsgálat formálisan nem a Római Szerződés, hanem az Alkotmány alapján történt, de a közösségi (itt az elsődle-

¹⁵⁸ ABH 2006, 1824.

¹⁵⁹ ABH 2006, 1826.

¹⁶⁰ Mindkét idézet ABH 2006, 1827.

ges) 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*.¹⁶¹ A másik tényező, ami a döntés kapcsán kiemelésre érdemes, hogy az Alkotmánybíróság megállapította: az Európa-klauszából önmagában jogalkotási 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. 14.) AB határozathoz – a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára vonatkozó indítványozási jog hiánya miatti visszautasítást veti fel.¹⁶²

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-klauszula 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”.¹⁶³ A párhuzamos indokolás

¹⁶¹ 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 állítással a jogbiztonság érvényesülésének (jobbá mondvánem érvényesítésének) egy eddig nem ismert szempontját csillantotta fel.

¹⁶² ABH 2006, 1831.

¹⁶³ ABH 2006, 1829. A magyar alkotmánybírói gyakorlatban ez az első határozati hivatkozás arra vonatkozóan, hogy egy adott az európai joggal (s most itt tudatosan használva az európai jog fogalmat) 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.

– 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.”¹⁶⁴

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 élel 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.”¹⁶⁵

¹⁶⁴ ABH 2006, 1829.

¹⁶⁵ ABH 2006, 1830.

5.3. Rövid értékelés

Úgy véljük, hogy a szerencsejátékügy 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.

A szakirodalomban a közösségi jogot érintő alkotmánybírási hatáskörök lehetséges felvázolása kapcsán többféle elképzelés is született. Így egyes szerzők fölvázolták, 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 Alkotmánybíróknak azon normák vizsgálata tekintetében is, amelyet a bíróságok a közösségi jog sérelme miatt mellőznek alkalmazni.¹⁶⁶ Mindehhez azonban az erre vonatkozó egyértelmű törvényi szabály szükséges. Ennek hiányában az alkotmánybírási 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 bírósági ítéletek

¹⁶⁶ Ld. CHRONOWSKI–NEMESSÁNYI (2004) i. m. 27.

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 bírósági 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, 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) bekez-

déséből nem állapítható meg alkotmányellenes helyzetet eredményező jogalkotói feladat elmulasztása.” (1053/E/2005. AB határozat, ABK 2006. június 498, 500.)¹⁶⁷ 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 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.¹⁶⁸ 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

¹⁶⁷ ABH 2006, 860.

¹⁶⁸ ABH 2006, 861.

és nem pedig az Alkotmánybíróságot tekintjük ennek.¹⁶⁹ 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 – 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.”¹⁷⁰

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 ügyeletidő-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 teremti.¹⁷¹

¹⁶⁹ ABH 2006, 863.

¹⁷⁰ ABH 2006, 866.

¹⁷¹ Ld. VÁRNAY (2007) i. m. 436.

c) Az ügyeletidő-határozat egészét szemlélve összességében azt mondhatjuk, hogy az Alkotmánybíróság ebben a döntésben is kikerülte a közösségi joggal összefüggő kérdések alkotmánybíróági kezelésének problémáját. Mind a mulasztásos alkotmányértés visszautasításánál, mind pedig az utólagos normakontroll kérelem visszautasításánál 'alibi' érveket találhatunk (az indítványozó nem jelölt meg alkotmányos tételt a jogállamiságon 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-klauzulájának 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 meglevő strasbourgi esetjogra való hivatkozások mellé). Így például a csatlakozásunkat megelőzően hozott, dohányreklám tilalommal kapcsolatos ügyben¹⁷² vagy a csatlakozás után a fizetett szabadság kiadására vonatkozó ügyben¹⁷³ 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

¹⁷² 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.)

¹⁷³ 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.)

(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 ítékezése során (lásd a lábjegyzetbeli idézeteket).

7. Az európai elfogatóparancs kapcsán fölmerült alkotmányossági problémák

2007. június 27-ei keltezéssel 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.¹⁷⁴

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 tarozik-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

¹⁷⁴ Az ügy az indítvány benyújtásakor különösebb sajtóvisszhangot nem kapott, holott ha a köztársasági elnök indítványát alaposan átolvassuk (ld. www.keh.hu), láthatjuk, hogy adott esetben arra 'stratégiát' is lehet alapozni mind az Európai Unió (mint egység) és a tagállamok közötti viszonyt, mind pedig a nemzeti alkotmánybíráskodás Európai Unión belüli szerepét illetően.

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 egy-egyesítése tárgyában, Varsóban, 1929. október 12-én aláírt Egyezmény módosításáról szóló, Montréalban, 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, hogy 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.”¹⁷⁵ 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 Házzsabály, 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.”¹⁷⁶

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.¹⁷⁷ A hatáskör-értelmezés ezen vetüle-

¹⁷⁵ ABH 2005, 85.

¹⁷⁶ ABH 2005, 87.

¹⁷⁷ 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

tének 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 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

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.

– 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 Kerethatározatot¹⁷⁸ fogadott el az európai elfogatóparancsot érintően. E jogintézményének alkalmazására a tagállamokban 2004. január 1-jétől került sor.¹⁷⁹ Magyarországon az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény alapján a csatlakozást követően került 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-i határozatával megsemmisítette. Ez a döntés – a 2006. július 20-án elfogadott, és augusztus 2-án hatályba lépett törvényig – megakadályozta német állampolgárok átadását, de külföldi állampolgárokat 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

¹⁷⁸ 2002/584/IB kerethatározat, kihirdetve: Hivatalos Lap L 190, 2002. júl. 18., 0001-0020. o.

¹⁷⁹ A Kerethatározat felállította annak a harminckét bűncselekménytípusnak a listáját, amelyek esetében a kettős büntethetőség nem mérlegelhető. Ezeknél a kibocsátó tagállamban a büntetési tétel felső határa legalább háromévi szabadságvesztés vagy szabadságelvonással járó intézkedés. A kettős büntethetőség követelménye azt jelenti, hogy a végrehajtó igazságügyi hatóság egy meghatározott bűncselekményre vonatkozóan az európai elfogatóparancsot csak akkor hajtja végre, ha a kérdéses cselekmény saját joga szerint is bűncselekménynek minősül. A harminckét cselekménytípusra vonatkozóan ezt a követelményt törlik el.

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.¹⁸⁰

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) alkotmányos aggályt – a kihirdető törvény¹⁸¹ elfogadása előtt előzetes normakontroll, vagy az azóta eltelt négy évben utólagos normakontrollban előterjeszthető indítvány formájában – nem okozott. Mindezek tükrében különös az az alkotmányossági kérdés, amely a jogintézmény működésének alkotmányosságát az Európai Unió 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. Fellelphet-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 alkotmánybírósági kompetencián).
- Az Alkotmánybíróság elé tárt indítvány alapján – mint előkérdést – tisztázni kell a Megállapodás jogi minőségét. (Tekinethető-e nemzetközi szerződésnek?)

E kérdésekre adott válaszok eleve meghatározzák azt, hogy valójában fennáll-e az Alkotmánybíróság hatásköre az érdemi eljárásra, függetlenül attól, hogy formálisan a nemzetközi szerződést kihirdető törvény alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára lehetőség van.

¹⁸⁰ Második értékelő jelentés az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról Brüsszel, 2007.07. 11. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/288&format=HTML&ed=1&language=HuguiLanguage=en>

¹⁸¹ Az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény.

Fölvehető tehát, hogy amíg a Kerethatározat tagállami elfogadottsága – mint láttuk – aggály nélkül válhatott (az azt kihirdető jogszabályok vizsgálata révén) alkotmánybíróági eljárások tárgyává, addig nem teljesen azonos a helyzet a Megállapodás esetén. Itt – végső soron – az Európai Unió szerződött az unión kívüli államokkal egy adott tárgyban történő együttműködésről, s ez alappal kérdőjelezheti meg az alkotmánybíróági hatáskört is. Ezzel ellentétes eredményre vezet ugyanakkor az, hogy a Megállapodásra a jogalapot az Európai Unió számára az Európai Unióról szóló szerződés¹⁸² 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 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-klauzula, 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

182

Az indítvány benyújtásakor állapotot figyelembe véve.

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.¹⁸³ 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 büntetőjogiilag 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.¹⁸⁴ („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 gyakor-

¹⁸³ Példaként hozhatjuk fel, hogy a magzat jogszerűségének 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.

¹⁸⁴ A Magyarországon kezdeményezett alkotmányossági vizsgálat ezáltal különbözik a Kerethatározat végrehajtása tekintetében fentebb bemutatott egyes tagállami alkotmányos aggályoktól. Ugyanis zömében arról volt szó, hogy az Alkotmányban foglalt saját állampolgár kiadási tilalmába ütközött az európai elfogatóparancs. Nálunk ilyen kiadatási szabály az Alkotmányban nincs, az Alkotmány 69. § (1) bekezdése a magyar állampolgár Magyar Köztársaság területéről való kiutasítási tilalmáról szól, de ez értelemszerűen más, mint a kiadatás. 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 Unión belüli érvényesülésre vonatkozik.

latának 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 elévüléséről szó törvényt elbíráló 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 „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 tényállásbeli teljes azonosságot nem megkövetelve – azt kell vizsgálni, hogy a különböző büntető tényállásbeli elnevezések és az azok mögötti tényállási elemek hasonlóak-e.¹⁸⁵ 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 alkotmánybírósági 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 jogalanyiséga, 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

¹⁸⁵ A Megállapodásban szereplő harminckét bűncselekménytípust tekintve a magyar jog (Btk.) a teljesítményfokozó szerrel való visszaélést sem elnevezésben, sem tényállásban nem tartalmazza.

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.¹⁸⁶ 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.

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

¹⁸⁶ Koen LENAERTS – Piet VAN NUFFEL: *Constitutional Law of the European Union*. London, Sweet & Maxwell, 1999. 608.

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 alkotmánybíróági 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 alkotmánybíróági eljárás felfüggeszthető 2009. január 1-jéig. 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 EÜIN-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 büntetőtörvényi 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 adopcio révén a nemzetközi szokásjog, valamint a büntetendőséget kimondó és a magyar államot is kötelező európai uniós aktusok logikailag zárt rendszert képeznek.”¹⁸⁷ 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 fennáll.

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 lehetővé, mindez e miatt az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének sérelmébe torkollik.¹⁸⁸ A Megállapodás 3. cikk (3) bekezdése a büntetőjogi legalitás alkotmányos kritériumait sérti, mivel „annyira egyértelmű parancsot hordoz (ti. 'egy állam semmi-

¹⁸⁷ ABH indokolás V. 2.5.

¹⁸⁸ ABH indokolás VII.

lyen 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* szabály, az elévülés, illetve a kegyelem esetén.¹⁸⁹ 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”.¹⁹⁰

[Az Alkotmánybíróság határozata, bár tudomásul veszi – a fentebb bemutatott az Alkotmány 57. § (4) bekezdését érintő – alkotmánymódosítást¹⁹¹, de arra nem alapoz érdemi indokolást (talán szkeptikus, hogy az valaha is hatályba lép?). E módosítás – állapítja meg a döntés – az Alkotmány szintjén megszűnteti 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 állam viszonylatában az átadási együttműködés alkotmányos akadályát képezik.¹⁹² 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 alkotmánybíróági határozatokban

¹⁸⁹ ABH indokolás VIII.

¹⁹⁰ ABH indokolás IX.

¹⁹¹ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2007. évi CLXVII. törvény.

¹⁹² ABH indokolás XI.

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 büntetethetősége (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.”¹⁹³ 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 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 ügyhöz. A különvéleményt megfogalmazó alkotmánybíró úgy véli, hogy „a kiadatás nem azonos a büntetőhatalom gyakorlásával, az elkövetett cselekmény büntetőjogi megítélésével, hanem az pusztán egy – ha tetszik – közigazgatási eljárás, amely a kiadatást 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

¹⁹³ ABH párhuzamos indokolás 3, 5, 7 pontjai.

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 kiadásti 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 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, megállapította 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.¹⁹⁴

7.5. Néhány összegző gondolat¹⁹⁵

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 mércéi¹⁹⁶ egy az európai alkotmánykötelekben szükségszerűen kialakuló »közös európai alkotmányjog« elemeivé válnak.”¹⁹⁷ Az idézett kommentár úgy véli, hogy az „állam felé törekvés” fontos közjogi állomásainak tekinthető majd, ha az európai parlamenti választások szabályai valamennyi tagállamban ugyanazok lesznek, illetve ilyen egységes büntetőjogi jogintézmények alkalmazása.¹⁹⁸ Ez utóbbihoz kapcsolódhat közvetetten az európai elfogatóparancs itt elemzett jog-

¹⁹⁴ Mint ahogy Trócsányi László megállapította: „Az Alkotmány e cikkelyének hatálybalépése a Lisszaboni Szerződés ratifikációjához van kötve, amely azért meglepő, mert az európai kiadatási irányelv magyarországi transzpozíciójára már a korábbiakban sor került”; TRÓCSÁNYI (2008) i. m. 403.

¹⁹⁵ Ld. részletesebben: BALOGH-BÉKESI Nóra: „Közös európai alkotmányjog” vagy szuverenitás-transzfer esetről esetre. *Jogtudományi Közlöny*, 2008/6. 310.

¹⁹⁶ 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.

¹⁹⁷ Grundgesetz Kommentar herausgegeben von Horst DREIER, Band II (Artikel 20–82.), Mohr Siebeck, 1998. 360/50.

¹⁹⁸ 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 jog érvényesülésén alapuló térségről szóló címébe, amely terület vonatkozásában az Unió a tagállamokkal megosztott hatáskörökkel rendelkezik.

intézménye 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.

b) Ezt is figyelembe véve azt az általánosítást is fölvehetjük, hogy az EU tagállamai közötti együttműködés elmélyülése ('útban az állam 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 zavartalanságának lebonyolítása érdekében. Így álláspontom szerint alappal vehető 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.

c) Az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárás során a belga Advocaten voor de Wereld VZW kontra Leden van de Ministerraad ügyben¹⁹⁹ 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 alapp probléma (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

¹⁹⁹ C303/05. 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.

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 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.”²⁰⁰ 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 középcommentárjából idéztük – „az európai alkotmánykötelekében szükségszerűen kialakul a közös európai alkotmányjog”. Ehhez hozzájárult az Alkotmánybíróság itt bemutatott határozata is.

8. Az SPS törvény

Az Alkotmánybíróság a 142/2010. (VII. 14.) AB határozatában az egységes mezőgazdasági támogatási rendszer bevezetéséről és működtetéséről szóló, az Országgyűlés 2008. október 20-i ülésnapján elfogadott törvény (a továbbiakban: SPS törvény) 15. § (3) bekezdés a) pontja alkotmányellenességét vizsgálta és állapította meg a köztársasági elnök indítványa alapján. Az államfő az előzetes normakontroll iránti kérelmet még 2008-ban benyújtotta, így megakasztotta a törvény kihirdetésének folyamatát. Az Alkotmánybíróság – szinte példa nélküli módon – két év múlva hozta meg a már elfogadott, de ki még nem hirdetett törvény tárgyában a határozatát.

²⁰⁰ C-303/05. sz. ügy, 48, 49, 52, 53. pontok.

8.1. Hatásköri kérdés, mint a vizsgálat előfeltétele

Mivel ebben az ügyben az Európai Unió jogával való közvetlen érintettség vitathatatlan, ezért az Alkotmánybíróság először hatásköri kérdésekben döntött. E kérdésről való állásfoglalás szinte mindig a legérzékenyebb terület, hiszen a korábbiakban pl. a cukorügyben a 17/2004. (V.25.) AB határozatot ért legfőbb kritikák arra vonatkoztak, hogy a magyar Alkotmánybíróság nem ismerte el az ügy közösségi jogi jellegét, fetisizálta a jogbiztonsággal kapcsolatosan kialakult gyakorlatát.²⁰¹ De ugyanez a probléma felmerült a 744/B/2004. AB határozatban elbírált ún. löfegyverügyben, amikor is az Alkotmánybíróság konzekvensen ragaszkodott ahhoz, hogy kizárólag a magyar jogszabályt vizsgálja, de az ügyet „itt is beárnyékolja a par excellence uniós jogpolitikai cél, valamint azon sajátosság figyelembevételének kerülése, hogy egy, a másodlagos uniós joganyagba tartozó jogforrást átültető jogszabály alkotmányossági vizsgálatakor azt az alapul szolgáló irányelvnek megfelelően kell értelmezni”²⁰².

Lássuk tehát, hogy miként vélekedett az Alkotmánybíróság ebben az új ügyben. A határozat rögzíti: az SPS törvény formálisan jogszabály, abban az értelemben, ahogyan azt az Abtv. használja az Alkotmánybíróság hatáskörének meghatározásánál. [...] Az SPS törvény 15. §-ának támadott rendelkezése – a 2006-os bázisév – tartalmi szempontból nem következik a közösségi jogból, ilyen tartalmú szabály megalkotása nem közösségi jogi kötelezettség, hanem a magyar Országgyűlés önálló, szabad döntése. [...] Az ügyben az Országgyűlésnek arra lett közösségi jogi kötelezettsége, hogy az átmenetinek szánt egységes területalapú támogatási rendszert – amely 2013. december 31-ig áll rendelkezésre – saját döntése szerinti időpontban felváltsa. [...] Igaz, hogy a bázis a közösségi jog alapján a múlta kell vonatkozzon. Abban viszont szabad mozgástér van a közösségi jog szempontjából, hogy az Országgyűlés az SPS-modellt hogyan vezeti be, mekkora legyen a minimális üzemméret, mi legyen a konkrét bázisidőszak; meghatározhatja az új vagyoni értékű jogosultság földdel vagy anélkül történő értékesítésének szabályait, a nemzeti tartalék mértékét és igénylésének szabályait.

A fentiek alapján a határozatban az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az Országgyűlés saját hatáskörében, nem közösségi jogi kötelezettséget végrehajtva alkotta meg a bázisidőszakra vonatkozó szabályokat. Bár

²⁰¹ SAJÓ (2006) 93.

²⁰² VÖRÖS Imre: A magyar Alkotmánybíróság esete az európai joggal. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012/1. 117.

nincs szükség a közösségi rendeletek belső jogba való átültetésére, bizonyos kérdések szabályozását – mint például a bázisidőszak meghatározását – jelen esetben az Európai Unió vonatkozó rendelete az új tagállamokra hagyta. Ez azzal jár, hogy további tagállami szabályalkotás, a tagállamok további közreműködése szükséges az Európai Unió vonatkozó rendelete alkalmazásához a történelmi bázis jogosultságok vonatkozásában.

Az ügyben a köztársasági elnök azt az alkotmányjogi kérdést vetette fel, hogy „biztosított-e a jogalkotó kellő felkészülési időt az érintettek számára ahhoz, hogy a megváltozott jogszabályi környezethez – újabb döntésekkel – alkalmazkodjanak”. Az Alkotmánynak ebben az ügyben is a jogbiztonság oldaláról kellett megvizsgálnia az uniós joghoz „közeli” belső szabályozást. Maga a köztársasági elnök is úgy érvelt indítványában, hogy „Az Alkotmánybíróság gyakorlatát szem előtt tartva tehát a jogbiztonság a jogszabályok változásával kapcsolatban végeredményben nem más, mint bízalomvédelem: a jog állandóságába vetett bizakodás védelme, mely bizakodásra az érintett jogalanyok jelentős döntése alapult vagy alapulhatott.”

8.2. A döntés

Az Alkotmánybíróság döntésében – többek között – azt vizsgálta, hogy a bízalomvédelem miként érvényesül a közös agrárpolitika terén. S itt érdemes megállni egy pillanatra. Az Alkotmánybíróságnak az Európai Unió jogával kapcsolatos gyakorlatát kritizáló szakirodalom arra is rámutatott, hogy az Alkotmánybíróság néhol indokolatlan önkorlátozást gyakorol, amikor az uniós jog hiteles értelmezését teljes mértékben átengedi az Európai Bíróságnak, mivel a rendes bíróságok is értelmezik és alkalmazzák.²⁰³ Jelen ügyben viszont azt látjuk, hogy az Alkotmánybíróság – ha nem is teljes ‘erővel’ –, de az adott ügyre vonatkozóan értelmezi határozatában a Tanács 73/2009/EK rendeletét (2009. január 19.), amely a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról szóló korábbi EK rendeletek módosításáról és hatályon

²⁰³ Ld. BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában. I. és II. rész. *Európai Jog*, 2007. 2. és 4. szám. Utal rá VÖRÖS i. m. 119.

kívül helyezéséről szól.²⁰⁴ A jelzett szakirodalom azonban hozzáteszi, hogy az Európai Bíróság legfelső értelmező szerepe vitathatatlan. Meg is találtuk tehát az okát annak, hogy miért tartózkodik az Alkotmánybíróság – a rendes bíróságok mintájára – az európai jog értelmezésétől: mert nem akarja, hogy az Európai Bíróság legfelső szintű értelmezése esetleg felülírja a sajátját. Álláspontunk szerint épp a ‘szint kérdés’ az oka annak is, hogy az európai alkotmánybíróságok nem fordulnak előzetes döntéshozatali eljárás keretében az Európai Bírósághoz. Az SPS törvény vizsgálata során azonban az Alkotmánybíróság – valószínű, hogy abból az okból, mert bonyolult szakmai kérdésről volt szó – mégis belement a közösségi jog értelmezésébe (alkalmazásába?) is.

Az Alkotmánybíróság határozatában jelentős részében nem osztotta az SPS törvény vitatott rendelkezése alkotmányellenességének indoklására az indítványban kifejtett érvelést. A határozat rámutat arra, hogy nem önmagában a történelmi bázis alkalmazása sérti a jogbiztonságot és nem is az, hogy ez a bázis év a múltra tekint. A jogi környezet változatlanságához fűződő gazdasági érdek sem kap önmagában feltétlen alkotmánybírósági védelmet. A vagyoni értékű jog önállósítása nem sérti a termőföld-tulajdonosok jogait, és a nemzeti kiegészítés vonatkozásában a termelők jogos várakozásai sem sérülnek. A határozat az SPS törvény 15. § (3) bekezdésének a) pontját a szabályozás hiányossága miatt ítélte ellentétesnek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében garantált jogállamiság elvével. Ugyanis garanciális törvényi szabályok hiányában azok a termelők, akik a 2006. naptári évben nem részesültek releváns támogatásban a nemzeti költségvetésből, akik a történelmi bázis jogosultság kialakítása után szereztek vagy növeltek SAPS területet – „[...] a SAPS-ban szerzett támogatási jogosultságuk egységértékének egy részét elvileg akár jelentős mértékben is elveszíthetik az új szabályozás egyik lehetséges hatásaként”. Amely lehetséges hatás annak következménye, hogy a törvény úgy ad felhatalmazást 1. § (5) bekezdésében a miniszternek a 15. § (2) bekezdés a) és b) pontjában a támogatási jogosultságok egységértékének meghatározásához előírt két pénzügyi keret közötti arányok szabályozására, hogy nem állapít meg olyan garanciális szabályokat, amelyek a SAPS területet szerzett termelőknek az SPS rendeleten alapuló jogos elvárásait a támogatási jogosultságok első kiosztásakor védelemben részesítené.

A jogállamiság sérelmét a határozat abban látja, hogy a miniszternek adott felhatalmazás korlátlansága miatt létrejöhet olyan jogi helyzet, amelyben a SAPS támogatásra jogot szerzett termelők „a 2006-os bázissal rendelkező termelők

²⁰⁴ Lásd a határozat Indokolása IV/5. pontját, valamint Kiss László alkotmánybíró különvéleményét.

támogatására eső komponens egyoldalú és esetleg nagyarányú kedvezményezése miatt, amit a törvény jelenleg elvben nem zár ki – akár lényeges sérelmet is szenvedhetnek”. Ennek következtében sérelmet szenved a termelőknek az SPS rendeletről származó azon jogos elvárása, mely szerint joggal bízhattak abban, hogy „[...] az átmenet szabályai valamennyiük támogatását viszonylag azonosan érintik, s a termelők egyes csoportjai a támogatási összegek felosztásakor – önmagában az áttérésből eredően – nem kerülhetnek lényegesen rosszabb helyzetbe másokhoz képest az SPS rendeletről alapuló várakozásaik teljesülését illetően”. A miniszternek adott korlátlan felhatalmazás törvényi garanciák hiányában a jogbiztonság elemét képező bizalomvédelem követelményének sérelméhez vezet.

8.3. A döntés jelentősége

Összességében azt mondhatjuk, hogy az SPS törvény tárgyában hozott alkotmánybírósági határozatnak – az Alkotmánybíróságnak az Európai Unió jogához való viszonyát érintően – ott van jelentősége, hogy az Alkotmánybíróság korábban tartózkodott az uniós jog értelmezésétől – csak uniós jogi kötelezettséget implementáló magyar jogszabályi rendelkezés tekintetében végezte el az alkotmányossági felülvizsgálatot –, jelen ügyben azonban az európai uniós jogát is értelmezte a tekintetben, hogy a hatáskörébe tartozó törvény alkotmányossági vizsgálatát el tudja végezni.

9. Az Európai Unió joga, mint viszonyítási pont

Az Alkotmánybíróság az Európai Unióhoz való csatlakozást követően több olyan ügyet is elbírált, amelyet nemcsak a belső jogi normák értelmezésével, hanem – mint ahogy azt fent is láttuk a SAPS törvény kapcsán – az Európai Unió jogának a magyar joggal való együttes értelmezése útján oldott meg. Ezek közül ismertetünk néhányat annak érzékeltetésére, hogy az Alkotmánybíróság nem függetleníti (függetlenítheti) magát a jogforrásoktól.

9.1. Szomáliai menekültügy

A 766/B/2009-es ügy tárgya, hogy szomáliai születésű és állampolgárságú, Magyarországon menekültként elismert férfiak felesége (és egyikük gyermekei) családegyesítési célú tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújtott be a Magyarország kenyai külképviseletén. Az idegenrendészeti eljárás során a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal első- és másodfokon eljárva elutasította a kérelmeket, mert a vonatkozó hazai jogi szabályozás szerint a Magyar Köztársaság nem ismeri el érvényes úti okmányként az egyébként érvényes szomáliai magánútleveleket. Az indítványozók a vonatkozó hazai jogi szabályozás alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezték. Az Alkotmánybíróság az indítványokat a 2010-ben meghozott döntésében elutasította. A döntés érvelésben szerepet kapott az uniós jog. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy ügyben felmerült alkotmányossági probléma eldöntésekor nem hagyható figyelmen kívül Európai Unió tagságunk, illetve a schengeni övezetbe tartozás közösségi jogi vetülete. Abban az esetben ugyanis, ha az Európai Unió egy tagállama nem ismeri el egy harmadik országból származó állampolgár úti okmányát (útlevelét) – mint ahogy jelen esetben a szomáliai útlevelet –, az nem jelenti egyben a beutazás teljes ellehetetlenülését. Erre vonatkozóan a hazai jogi szabályozás alkalmazásánál figyelembe kell venni a Közösségi Vízumkódexet és az úti okmányok birtokosai részére a tagállamok által kiadott vízumok beillesztésére szolgáló űrlapok egységes formátumáról szóló 2002. február 18-ai 333/2002/EK tanácsi rendeletet (a továbbiakban: EK rendelet).

A hazai jogot a közösségi joggal együtt értelmezve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy tehát lehetőségük van a szomáliai állampolgároknak a magyarországi beutazásra akkor is, ha nem kívánnak menedékjogi kérelemmel élni. A vízummal történő beutazást követően kivételes méltányosság alapján – amelybe a családegyesítés is beletartozik – tartózkodási engedély is kérelmezhető.

Ebben az ügyben tehát az alkotmányossági problémára a megoldást az Európai Unió jogából történő merítés szolgáltatta.

9.2. Európai adatvédelem

A 828/B/2004-es számú ügyben indítványozó a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 16. §-ának alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte. Az Avtv. meghatározza az

érintettnek a személyes adataival kapcsolatos jogait és érvényesítésük módját, a 16. § pedig felsorolja, hogy e jogok milyen okokból eshetnek korlátozás alá. Ezek között szerepelnek a vizsgálni kért rendelkezések, amely szerint a jogok korlátozhatók – többek között – „állami vagy önkormányzati gazdasági vagy pénzügyi érdekből” valamint „a foglalkozások gyakorlásával összefüggő fegyelmi és etikai vétségek, a munkajogi és munkavédelmi kötelezettségszegések megelőzése és feltárása céljából”, illetve „az érintett [...] jogainak védelme érdekében”. Az indítványozó e három korlátozási okcsoport alkotmányossági vizsgálatát s ennek alapján az Avtv. 16. §-a jelölt szövegrészének megsemmisítését kérte. Indokolásul előadta: a személyes adatokhoz való jog alapjog, s az alapjogok korlátozására – az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint – kivételesen, más alapjog vagy alkotmányos cél érdekében az adott céllal arányos módon kerülhet sor, ehhez képest az Avtv. kiterjeszti a korlátozási okokat.

Az ügy uniós vetülete, hogy a vizsgálni kért szabályt a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló nemzetközi szerződés hatálybalépésének napján lépett hatályba és az kapcsolódik az Európai Parlament és Tanács 1995. október 24-i 95/46/EK Irányelvéhez (EK Irányelv), amely „a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról” szól. Az Avtv. vizsgált szabályai megtalálhatók ezen irányelvben, ezen EK irányelv végrehajtásaként megalkotott hazai jognak tekinthető. Azt gondolom, hogy ha az Alkotmánybíróság korábbi alapjogi teszttel kapcsolatos gyakorlatát mereven értelmezte volna, akkor az Avtv. 16. §-ában meghatározott „állami vagy önkormányzati gazdasági vagy pénzügyi érdek” nem állná ki az alapjog-korlátozási teszt próbáját. A gazdasági érdek se nem alapjog, se nem alkotmányos érték. Ha az Alkotmánybíróság követte volna e merev értelmezést, akkor meg kellett volna semmisítenie az Avtv. 16.-át, ami egyben az EK Irányelv ugyan ezen tartalmú rendelkezései alkotmányellenességének a bűjtött megállapítását is jelentette volna. Erre azonban nyilvánvaló, hogy nincs hatásköre. Az Alkotmánybíróság 2010-ben meghozott döntésében az indítványt elutasította. Különösebb érvelést nem találunk a határozatban arról, hogy most miért is egy puhább, vagy más mércét alkalmaz a testület, hanem a határozat egyszerűen azzal érvelt, hogy az Avtv. további szabályai által biztosított a bírói út, így ha valakinek sérült az információs önrendelkezési joga, az a rendes bíróság előtt orvoslást nyerhet.

Míg az előző ügyben az Unió joga ‘felhasználható’ volt az alkotmányossági probléma megoldására, addig ebben az ügyben inkább ‘teher’-ként jelentkezett, a határozatból érezhető, hogy az Alkotmánybíróság kínosan kerüli (egyébként helyesen) az uniós jog minősítését.

9.3. Dohányreklám tilalma

A 23/2010. (III. 4.) AB határozat alapja a dohánytermékek reklámjának tilalma volt. Az indítványozók a kereskedelmi szólásszabadsághoz kapcsolódó érvelésen túl arra is hivatkoztak, hogy ez a tilalom ellentétes a társulási megállapodást kihirdető 1994. évi I. törvény (Európai Megállapodás) 67. és 68. cikkével, valamint az Európai Bíróság joggyakorlatával. Az Alkotmánybíróság 'kihajolt' az Európai Megállapodással való összhang vizsgálatából hatásköri érvek alapján. Utalt arra, hogy bár gyakorlata szerint az Európai Megállapodás nemzetközi szerződésnek minősül,²⁰⁵ így a nemzetközi szerződésbe ütközés külön hatásköre alapján elvileg vizsgálat tárgya lehetne,²⁰⁶ azonban az e hatáskörben való eljárást csak meghatározott szervek vagy személyek indítványozhatják, az indítványozó pedig nem tartozik az indítványozásra jogosultak közé.

Mindezek mellett azonban az Alkotmánybíróság a vizsgált alkotmányossági problémát nem mintegy 'önszorgalomból', az alapos érvelés végett részletesen összevetette az Európai Unió jogával (az abban végbement változásokkal) és az Európai Unió Bíróságának gyakorlatával. A döntés szerint „[a] reklám mint szolgáltatás szabad forgalma és a reklámhordozó mint áru szabad forgalma az Európai Unió belső piacán érvényesülő szabadságok közé tartozik. Ugyanakkor a reklám szabadsága nem jelent korlátok nélküli szabadságot. Az Unióban nincs egységes reklámszabályozás, de a tagállamok cselekvését több részterületen, így a dohányreklámok terén is, uniós normák szabályozzák. A 89/552/EGK irányelv megtiltotta a dohánytermékek reklámozását a televízióban, majd az irányelvet módosító 97/36/EK irányelv kimondta, hogy a dohánytermékek előállítói nem szponzorálhatnak műsorokat a televízióban. A 98/43/EK 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/EK irányelvet megsemmisítette. A bíróság döntése értelmében az Európai Bizottságnak nem volt hatásköre a dohányárak reklámját tiltó szabályozásra. Ugyanakkor a bíróság határozata nem zárta ki a dohányreklámok meghatározott formáinak részleges tiltását, amennyiben az összhangban van az uniós szabadságokkal. (C-376/98. Német Szövetségi Köztársaság kontra Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa.)

²⁰⁵ Ld. a korábban részletesen elemzett 30/1998. (VI. 25.) AB határozatot, illetve később a 249/E/2003. AB végzést.

²⁰⁶ A nemzetközi szerződésbe ütközés és az Európai Unió jogába ütközés problémáját ld. részletesen a későbbiekben.

Ezt követően (2003. május 26-án) az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa elfogadta a tagállamok dohánytermékek reklámozására és szponzorálására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítéséről szóló 2003/33/EK irányelvet. Az új dohányreklám-irányelv szabályozza a dohánytermékek reklámozását a televíziótól eltérő médiában, azaz a sajtóban és más nyomtatott kiadványokban, a rádiós műsorszórásban és az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokban. Szabályozza a rádióműsorok, valamint a több tagállamot érintő vagy több tagállamban zajló, illetve más módon, határokon átnyúló hatást gyakorló rendezvények vagy tevékenységek dohányipari cégek általi szponzorálását, beleértve a dohánytermékek ingyenes vagy árendeménnyel történő terjesztését is. Ugyanakkor nem tartoznak az irányelv alkalmazási körébe a reklámozás egyéb formái, úgymint a közvetett reklámozás, valamint a határokon átnyúló hatással nem rendelkező rendezvények vagy tevékenységek szponzorálása. Az irányelv megerősíti, hogy továbbra is a tagállamok hatáskörébe tartozik, hogy ezeket a kérdéseket az emberi egészség védelmének biztosítása érdekében a saját maguk által szükségesnek ítélt módon szabályozzák. [Bevezető (12) bekezdés; 1. cikk (1) bekezdés]

A 2003/33/EK irányelv a televízióra vonatkozó reklámtilalmat (89/552/EGK irányelv) kiterjeszti a rádióra; a sajtóra és más nyomtatott kiadványokra (kivéve a dohányipari szakembereknek szóló kiadványok, és a harmadik országbeli kiadványok); és a határon átnyúló hatást gyakorló rendezvények szponzorálására. (3–5. cikk.) Az irányelv nem kötelezi a tagállamokat mindenre kiterjedő reklámtilalomra, de lehetőséget ad a tagállamoknak szigorúbb rendelkezések elfogadására. A tagállamok ilyen esetben sem tilthatják meg, és nem korlátozhatják az irányelvnek megfelelő termékek és szolgáltatások szabad mozgását. (8. cikk)

Hasonlóan a 98/43/EK irányelvhez, Németország indítványára az Európai Bíróság állást foglalt a 2003/33/EK irányelvről is. A felperes a közösségi jogalap hiányára, az áruk szabad mozgására és a versenyszabadságra hivatkozva kezdeményezte a sajtóra és a rádióra vonatkozó reklámtilalom (3. és 4. cikk) megsemmisítését. Az Európai Bíróság 2006. december 12-én hozott ítéletében megállapította, hogy az irányelv összhangban áll a közösségi joggal, ezért a keresetet elutasította. (C-380/03. Német Szövetségi Köztársaság kontra Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa)

A dohánytermékek reklámozásával összefüggő rendelkezéseket tartalmaz továbbá az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa 2001/37/EK irányelve a tagállamoknak a dohánytermékek gyártására, kiszerelésére és árusítására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről.”

A fentiekből látható, hogy az Alkotmánybíróság mélyen merít az uniós jogból, e határozat igen erős viszonyítási alapnak tekintette mind a tárgyban született európai uniós jogforrásokat, mind a luxemburgi bíróság gyakorlatát.

10. A Lisszaboni Szerződés

10.1. Előzmények

2007. december 13-án Lisszabonban aláírták az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló Lisszaboni Szerződést. Magyarországon – az Európai Unió tagállamai között elsőként – az Országgyűlés 2007. december 17-i ülésnapján elfogadta, a köztársasági elnök aláírása után 2007. december 22.-én kihirdetésre került a 2007. évi CLXVIII. törvény. E gyorsaságot nem indokolta semmi, különösen annak tükrében nem, hogy más tagállamokban komoly alkotmányossági aggályok merültek fel a Lisszaboni Szerződésnek a nemzeti alkotmányos jogrendbe illesztése kapcsán. A német szövetségi,²⁰⁷ a cseh, a francia, a belga alkotmánybíróságok vizsgálták alkotmányaik alapján a Lisszaboni Szerződést, és/vagy arra a következtetésre jutottak, hogy a Lisszaboni Szerződés összeegyeztethető államuk alkotmányával, vagy arra, hogy alkotmányreform nélkül a ratifikálás nem végezhető el. Az Osztrák Szövetségi Alkotmány is módosításra került a Lisszaboni Szerződés ratifikálása érdekében.²⁰⁸ A szükséges alkotmánymódosítások után – valamint az ír kettős népszavazás után – hárult el az akadály a ratifikálás előtt. A Lisszaboni Szerződés két évvel a magyarországi kihirdetés után csak 2009. december 1-jén lépett hatályba.

Közbevetőleg jegyezzük meg, hogy a Lisszaboni Szerződés kapcsán népszavazási kezdeményezés Magyarországon is volt. Az állampolgári kezdeményezés a következő kérdést kívánta feltenni: „Akarja-e Ön, hogy a Magyar Köztársaság ne ismerje el az Európai Unió tagországainak állam- és kormányfői 2007. júniusi találkozásán hozott megállapodás szerinti EU alapszerződés Magyar Köztársaságra vonatkozó, kötelező érvényű hatályát?”

Az OVB a kérdés hitelesítését megtagadta, többek között azzal érvelt, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés a választópolgárok számára félrevezető

²⁰⁷ Ld. részletesen a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 72/2009. sz. 2009. június 30-ai sajtóközleményét: *Alkotmánybírási Szemle* 2009/1. 138.

²⁰⁸ Ld. részletesebben DEZSŐ Márta – VINCZE Attila: *Magyar Alkotmányosság az európai integrációban*. Budapest, HVG-Orac, 2012. 85 és köv.

és megtevesztő, illetve megállapította, hogy az említett, a jövőben megkötésre kerülő szerződés kötelező hatályának elismeréséről országos népszavazás – az Alkotmányba foglalt tilalom miatt – nem tartható.

Az állampolgári népszavazási kezdeményezést elutasító, de még a ratifikáció előtt meghozott OVB döntéssel szemben benyújtott kifogás tárgyában hozott 61/2008. (IV. 29.) AB határozatában az Alkotmánybíróságnak abban a stádiumban kellett foglalkoznia a Lisszaboni Szerződéssel, amikor az még nem volt hatályos, ugyanakkor időközben a ratifikáció magyar részről már megtörtént. Erre a tényre tekintettel az Alkotmánybíróság korábbi határozatait felidézve úgy fogalmazott, hogy „[a]ddig, amíg a hatálybalépéshez a magában a szerződésben megkövetelt feltételek nem teljesülnek, az Alkotmánybíróság az Európai Közösségek alapító és módosító szerződése, mint elsődleges jogforrások módosítására irányuló, de még nem hatályosult újabb szerződést csak a nemzetközi jogi eredetére figyelemmel tudja értékelni, ezért vonatkoztathatja rá az Alkotmánynak és az Abtv.-nek a nemzetközi szerződéseket érintő szabályait.”

Jelentős megállapítás ez a jövőre nézve, hiszen pontosított azon a korábbi doktrínán, hogy az Európai Unió joga nem az Alkotmány (Alaptörvény) szerinti nemzetközi jog és nemzetközi jogi kötelezettség. A pontosítás értelmében nemzetközi jognak és nemzetközi szerződésnek kell tekinteni az Európai Unió elsődleges jogforrásait képező szerződéseket mindaddig, amíg azok nem lépnek hatályba. Akkor azonban, ha hatályba lép, és valamennyi tagállamban alkalmazhatóvá válik, onnantól kezdve már része lesz a sui generis jogrendnek, onnantól kezdve nem beszélhetünk nemzetközi jogról, nemzetközi szerződésről. Az alábbiakban a Lisszaboni Szerződés utólagos normakontrollja kapcsán született határozatot ismertetjük. Érdeemes majd megfigyelni, hogy a határozathoz fűzött különvélemény és párhuzamos indokolás is az alkotmánybírósági hatáskör meglétét csak addig véli fennállni, míg ez a „nemzetközi szerződési jelleg” fennáll. A tagállamok által ratifikált és hatályba lépett nemzetközi szerződés esetén – a kisebbségben maradt bírák véleménye szerint – már nem beszélhetünk az Alkotmánybíróság által vizsgálható jogról.

10.2. Az alkotmányosság problémája

Az akkori alkotmánybírósági hatáskörök és indítványozási jogosultság alapján tehát utólagos absztrakt normakontroll hatáskörben bárki indítványt nyújthatott be, így a Lisszaboni Szerződés vizsgálatát 2008-ban magánszemélyek kérték, s az Alkotmánybíróság 2010. július 14-én hozta meg az ügyben a 143/2010. (VII.

14.) AB határozatát. Az indítványozó szerint a Lisszaboni Szerződés rendelkezései az Alkotmánnyal ellentétben korlátozzák Magyarország szuverenitását. Az indítványozó szerint az új hatáskört és anyagi jogi szabályokat magába foglaló Lisszaboni Szerződés kötelező hatályának elismerésével az Országgyűlés az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdését átértelmezte, mivel az Európai Unióhoz való csatlakozáshoz az azt megelőző népszavazás az akkor érvényes feltételek ismeretében és keretei között adott felhatalmazást.

Még a határozat elemzése előtt rá kell arra mutatnunk, hogy – a magánszemély indítványozókon kívül – a ‘szuverenitás-féltés’ a Lisszaboni Szerződés kapcsán Magyarországon egyáltalán nem mutatkozott meg. Az Országgyűlés a Lisszaboni Szerződés aláírása utáni negyedik nap nagy többséggel megszavazta a kihirdető törvényt, a köztársasági elnök alkotmányossági vétó nélkül aláírta, s az Alkotmánybíróságra sem ösztönölték az ország szuverenitását a Lisszaboni Szerződéstől féltő indítványok. Jogász professzorok sem kezdeményeztek normakontroll eljárást. Ehhez mérhető az Alkotmánybíróság ‘reagálása’ is: bár az utólagos normakontroll eljárást befejezhette volna a tagállami – néhol viharos – ratifikációk ideje alatt, megvárta, amíg valamennyi tagállamban sikerrel zárul a folyamat, s csak a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követő fél év elteltével döntött. Mintegy ‘lelkiismereti kérdésként’ a határozat a következőket is tartalmazza: „Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a Lisszaboni Szerződés utólagos alkotmányossági vizsgálatát a lengyel Alkotmánybíróságnál is kezdeményezték (K 32/09., K 37/09. sz. ügy), de ott döntés még nem született.”

10.3. Hatásköri kérdés, mint a vizsgálat előfeltétele

Mint minden európai uniós ügynél, itt is központi kérésként merült fel (kellett volna felmerülni) annak, hogy van-e hatásköre az Alkotmánybíróságnak felülvizsgálni az elsődleges uniós jogot. Vörös Imre szerint mivel az Abtv. (az akkori 1989. évi XXXII. törvény) nem tisztázza, hogy közvetlenül az uniós jog tekintetében van-e alkotmánybírósági hatáskör, az Alkotmánybíróság a Lisszaboni Szerződés burkolt vizsgálatába bocsátkozott.²⁰⁹

Különösen élesen merül fel a hatásköri kérdés az akkori hatásköri struktúrában, hiszen az alkotmánybírósági eljárást nem valamilyen kiemelt indítványozó, hanem magánszemély (‘bárki’) kezdeményezte. Érдеми eljárás esetén tehát annak kimondatlan deklarációja is megtörténik, hogy – kicsit túlozva –

²⁰⁹ VÖRÖS i. m. 118.

Magyarországon az elsődleges uniós jogforrásokat bárki, határidő és érintettség nélkül megtámadhatja az Alkotmánybíróság előtt. Maga az Alkotmánybíróság is érezte e helyzet 'fonákságát', mivel korábbi gyakorlatának megfelelően a határozat érdemi indokolása elején a hatásköri kérdéseket vizsgálta (korábbi gyakorlata alapján is). Összegezve arra a következtetésre jutott, hogy az Abtv. 1. § b) pontja szerinti utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit módosító törvény. Abban az esetben azonban, ha az Alkotmánybíróság az ilyen szerződést kihirdető törvény alkotmányellenességét állapítaná meg, az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet megállapító határozata a Magyar Köztársaság európai uniós tagságából folyó kötelezettségvállalásokra kihatással nem lehet. Az Alkotmánybíróság határozata folytán a jogalkotónak kell megteremtenie azt a helyzetet, hogy az európai uniós kötelezettségeket az Alkotmány sérelme nélkül maradéktalanul teljesíthesse hazánk.

Az Alkotmánybíróság a hatásköri kérdések kapcsán megállapította, hogy a magánszemély indítványozó a jogszabályok alkotmányossági ellenőrzésére biztosított *actio popularis*-szal élve, jogosult volt kezdeményezni az Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Paczolay Péter párhuzamos indokolásában és Bragyova András különvéleményében a hatáskör többségi határozat szerinti értelmezését nem tudta elfogadni. Mindketten lényegében azzal érvelnek, hogy ha a Lisszaboni Szerződés már hatályba lépett, akkor megszűnik a nemzeti Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányossági vizsgálatra. Paczolay szerint az utólagos normakontroll-vizsgálat kiterjedhet minden olyan normára, amelyet magyar jogalkotó fogadott el. A Lisszaboni Szerződést kihirdető törvényt formailag a magyar jogalkotó fogadta el, így az Alkotmánybíróságnak – elvileg tartalmától függetlenül – van hatásköre az alkotmányos vizsgálatra, akár utólagos normakontroll keretében is. Az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése értelmében az uniós tagsággal kapcsolatos kötelezettségvállalás, a tagként való részvétel feltételei, illetve a közös hatáskörgyakorlás is csak nemzetközi szerződés révén lehetséges, ezért az ilyen nemzetközi szerződések, valamint az azokat a belső jogban kihirdető törvények esetében sem zárható ki az utólagos alkotmányossági kontroll. Ennek lehetősége azonban időben korlátozott: az alkotmányossági vizsgálatra az inkorporáló törvény kihirdetése és a kihirdetett alapszerződés hatálybalépése közötti időben van csupán lehetőség. Az Európai Unió és tagállamai közötti viszonyrendszer alapjait érintő nemzetközi szerződés ugyanis az uniós jog részeként *sui generis* jellegű, mivel hatálybalépését követően – más nemzetközi szerződésektől

eltérően – az uniós jogrend autonóm alapelvei környezetének megfelelően fejti ki hatását a magyar jogban. A hatálybalépése után az alapszerződés ‘kicsúszik’ a szerződést belső joggá tevő törvényből, ha tetszik a magyar törvényhozótól független, önálló életet él a belső jogban. Az alapszerződés belső jogban való érvényesülésének eltérő rendje tehát a szerződés tartalmi vizsgálatát illetően kizárja az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra irányuló hatáskörét. Paczolay azonban hangsúlyozta, hogy a megelőző fázisokban azonban, az alkotmányellenesség előzetes vizsgálatára irányuló hatáskörben, vagy amíg az alapszerződés a kihirdető jog, a ‘vivőtörvény’ része csak, addig kifejezetten kívánatos az alkotmánybírósági hatáskör gyakorlása, mert ekkor van utoljára lehetőség arra, hogy az Alkotmány rendelkezései alapján vizsgálat tárgyává válhasson a hatáskör-transzfer, annak tartalma és következményei.

Bragyova szerint okafogyottság miatt meg kellett volna szüntetni az eljárást. Az okafogyottságot abban látja, hogy a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság csak a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt vizsgálhatta volna érdemben. 2009. december 1. után a Lisszaboni Szerződés mint nemzetközi szerződés már nincs ‘hatályban’ (már az alapító szerződések része), illetve a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény nem tartalmaz alkotmánybírósági vizsgálatra alkalmas, a magyar jogrendszerhez tartozó jogi normát. Azonban Bragyova is elismeri, hogy 2009. december 1. előtt – erre vonatkozó indítvány alapján – vizsgálható lett volna eljárási és tartalmi szempontból is.

Ugyanakkor úgy tűnik, hogy a többségi határozat is hajlik a fenti párhuzamos és különvéleményben kifejtett gondolatok felé, mivel arról is szól, hogy a kormánynak vagy a köztársasági elnöknek módja van az előzetes normakontroll során kezdeményezni: az Alkotmánybíróság döntse el, hogy a tervezett módosítás túlmegy-e az Európa-klauzula által meghatározott „szükséges mértéken”. Sőt a többségi határozat kiemeli: „az ilyen horderejű reformok esetében kívánatos, hogy a megkötni szándékozott szerződés előzetes normakontrolljára sor kerüljön.”²¹⁰

²¹⁰ Ebből arra következtethetünk, hogy valószínű: a többségi határozat is azt mondta volna ki, hogy csak a szerződés tagállamokban való hatálybalépéséig áll fenn az alkotmányossági vizsgálat lehetősége, ha az eljárást be tudta volna fejezni 2009. december 1-jéig. Mivel ezen időpontig nem született döntés, nem lett volna az eljárást kezdeményező indítványozót érintően tisztességes, hogy az Alkotmánybíróság megszünteti az eljárást.

10.4. A döntés

Ami a tartalmi kérdéseket illeti: az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította. A legfőbb elvi megállapítások az Európa-klauszula értelmezéshez kapcsolódnak. Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy Alkotmány 2/A. §-a tartalmazza a szakirodalom szerinti szuverenitás-transzfert, amelynek révén az alkotmányozó világos alkotmányi alapot és keretet teremtett ahhoz, hogy hazánk az Európai Unióban mint tagállam részt vehessen. A 2/A. § (1) bekezdésében „a nemzetközi szerződés alapján” fordulat nemcsak az ún. csatlakozási szerződés viszonylatában értelmezendő, hanem belőle okszerűen következik, hogy amennyiben az Európai Unió továbbfejlődése során, az Alkotmányból eredő további hatáskörök „közösén”, illetve „az Európai Unió intézményei útján” történő gyakorlása tűnik szükségesnek, akkor e hatáskörök átruházása a „szükséges mértékig” – és újabb nemzetközi szerződés alapján – alkotmányosan lehetséges. Ily módon a törvényhozó hatalom – a tárgyalásokat folytató kormány ellenőrzésével, illetve az ún. ratifikációs eljárás során – mint az állami szuverenitás gyakorlója dönt arról, hogy egy ilyen komplex intézményi reformot a Magyar Köztársaság nevében el tud-e fogadni. A 2/A. § (2) bekezdése pedig, a kérdés jelentőségére tekintettel, a kétharmados többséggel történő szavazást követeli meg ehhez.

Az ügyre vonatkozóan az Alkotmánybíróság rámutatott: a Lisszaboni Szerződés nem európai szuperállamot hozott létre: a Lisszaboni Szerződést szuverén tagállamok fogadták el és erősítették meg, megállapodva abban, hogy szuverenitásuk egy részét nemzetek feletti együttműködés formájában megosztják egymással. A Lisszaboni Szerződés nem változtatja meg alapjaiban az Európai Uniót, azonban bevezet néhány komoly intézményi újítást, miáltal az Európai Unió erősebbé válik, és hatékonyabban működik. Ezek közé tartozik, hogy tagállamai az Európai Uniót önálló jogi személyiséggel ruházzák fel, amelynek tevékenységét azonban a tagállamok kormányai továbbra is irányítani és ellenőrizni tudják. Az Alkotmánybíróság arra is utalt, hogy magában a szerződésben is kellő garancia van arra, hogy az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mérték ellenőrzésében az Országgyűlés aktív, kezdeményező szerepet játsszon.

Összességében az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a kihirdető törvény nem áll ellentétben sem a jogállamisággal, nem sérti Magyarország szuverenitását, és az Európa-klauszulában megfogalmazottakkal is összhangban áll.

A párhuzamos indokolások és a különvélemények közül tartalmi kérdést Trócsányi László alkotmánybíró párhuzamos indokolásában érint. Figyelemre

méltó megállapításokat tesz. Ezek szerint: az Alkotmány 2/A. §-a szerinti hatáskör-transzfer nem korlátlan, s ennek következtében a közösségi jog elsőbbsége sem érvényesül korlátlanul. Az Alkotmány 2/A. §-a egyrészt maga is korlátozza a közös hatáskörgyakorlást azért, hogy azt csak „az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig” teszi lehetővé, vagyis tiltja az alapító szerződésekből nem következő közös hatáskörgyakorlást.²¹¹ Másrészt csak „egyes, Alkotmányból eredő” hatáskörök közös gyakorlására ad felhatalmazást. Ebből következően a közös hatáskörgyakorlás csak arra terjedhet ki, amire a magyar közhatalmi szervek az Alkotmány alapján maguk is jogosultak. Az alkotmánybíró párhuzamos indokolásában a szuverenitásra vonatkozó alkotmányi tételt az Európa-klauszúra vonatkoztatva értelmezi. Ezek szerint: az Alkotmány 2/A. §-a alapján a közösségi (uniós) jog nem üresítheti ki az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdését, illetve nem szolgálhat az alkotmányos rendszer – alkotmánymódosítás nélküli – átalakítására. Mindaddig tehát, amíg az Alkotmány 2. § (1)–(2) bekezdése a független, szuverén államiság elvét tartalmazza, azt a 2/A. § szerinti hatáskör-transzfer nem annulálhatja, így különösen nem vezethet az országgyűlési képviselők megválasztásának, a parlament megbízatásának (pl. felosztatás, megbízatás megszüntetése), a kormány, az igazságszolgáltatási szervek megbízatásának a tagállamok által történő közös meghatározására.

E párhuzamos indokolást értékelve megállapítást nyert, hogy „a párhuzamos indokolásban benne van egy német és cseh típusú gyakorlat kialakítása, vagyis az elsőbbség korlátozott elismerése és emellett az alkotmányosság végső értékeinek komolyabb védelme. Ez azt jelentené, hogy az elsőbbséget mindaddig elismeri az Alkotmánybíróság, ameddig az nem ütközik az alkotmány alapvető értékeibe, identitásába, illetve nem lép túl az alkotmány által átruházható hatáskörökön.”²¹²

10.5. A visszhang

A szakirodalomban a döntés nem kapott nagy visszhangot. Vörös Imre – mintegy az Alkotmánybíróság mentségére – kifejti, hogy az indítványhoz kötöttség miatt (s mivel az indítvány eléggé pongyola volt) az Alkotmánybíróság nem

²¹¹ Ld. még FAZEKAS (2014) i. m. 61.

²¹² DEZSŐ–VINCZE i. m.

mehetett tovább. A határozat inkább az eddigi gyakorlatot összegezte, mintsem dogmatikai problémákat oldott meg. Vörös szerint vitatható, hogy az Alkotmánybíróság által a hatáskörgyakorlás átengedésének alkotmányosságára alkalmazott egyetlen és általános mérce, a jogállamiság követelménye képes-e tartalommal megtölteni az Európa-klauszulában rögzített „szükséges mérték” kritériumát.²¹³

Blutman László önálló cikkben elemezte az Alkotmánybíróság határozatát.²¹⁴ Felütése szerint „az ügy alkalmat adott volna arra, hogy a testület összegezze álláspontját az uniós jog és különösen az alapító szerződések alkotmányos helyzetéről, útmutatást adva a magyar jogélet számára”. De ez nem sikerült. Felidézi az Európa-klauszula kapcsán korábban kifejtett „alkotmányjogi paradoxon csapdáját”, amely szerint a tagállami alkotmányok általános felhatalmazást adnak egy olyan nemzetközi szervezethez való csatlakozásra, amelyek normái magával a felhatalmazó alkotmánnyal szemben is érvényesülést kívánnak.²¹⁵ Hosszasan foglalkozik a hatásköri kérdésekkel abból az aspektusból, hogy a Lisszaboni Szerződés (és az azt kihirdető törvény) tulajdonképpen módosító szerződés és módosító törvény (az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szól), ezért a „beépülő” belső jogi normák mintáját is alkalmazni lehet.²¹⁶ Az érdemi kérdéseket érintően jelentős megállapítás, hogy a határozat nem mérlegelte a Lisszaboni Szerződésben fellelhető hatásköri szabályokat. Ehelyett csak a hatáskörgyakorlás bizonyos korlátait sorolta fel. A tagállami szuverenitással összefüggésben ezek: a tagállami parlamentek és kormányok egyes ellenőrzési jogai.²¹⁷ Blutman szerint továbbá „a határozatból teljesen világossá vált, hogy az uniós integráció elmélyítésének vannak alkotmányos határai, amelynek egyik, talán legfontosabb és legmegfoghatóbb vonatkozása a függetlenség, szuverenitás.” De a határozat szuverenitás-tesztet nem dolgozott ki.

A szerzők tehát egyetértenek abban, hogy az Alkotmánybíróság nem válaszolt meg a legfontosabb kérdést: korlátja lehet-e a tagállami alkotmány az uniós integrációnak, hatáskörgyakorlásnak, s milyen mérce alapján.

²¹³ VÖRÖS i. m. 119.

²¹⁴ Ld. BLUTMANN László: A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemből. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2010/2. 90.

²¹⁵ BLUTMAN–CHRONOWSKI i. m.

²¹⁶ BLUTMAN i. m. 91–95.

²¹⁷ Uo. 96.

V. FEJEZET

ALKOTMÁNY HELYETT ALAPTÖRVÉNY (ÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI GYAKORLAT)²¹⁸

Ahogy az értekezés elején és az értekezésben is kitértünk az alkotmányi változásokra is (az alkotmánybírósági gyakorlat elemzése mellett), úgy most – időrendben haladva – arról kell néhány szót szólni, hogy az Alkotmányt 2012. január 1-jével felváltotta az Alaptörvény, a régi Abtv.-t pedig az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: új Abtv.).

Az Alaptörvény – ami az Európa-klauzulát illeti – nem hozott áttörést az Alkotmányhoz képest. Ugyanúgy megtalálható benne a „szükséges mérték”, mint az Alaptörvényből eredő egyes hatáskörök többi tagállammal közösen, illetve az Európai Unió intézményei útján való gyakorolása, a szöveg nagy része azonos. Meg kell azonban jegyezni, hogy az Európai Unió „önálló” hatáskörgyakorlása – mint kifejezés – módosult (kikerült). Az Alkotmány 2/A. §-a szerint „a hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is”, míg az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése értelmében a hatáskörgyakorlás „a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján” valósulhat meg. Az önálló hatáskörgyakorlás kikerülésének indoka alig lelhető fel.

Egyrészt mondhatnánk, hogy a közös hatáskörgyakorlás tartalmilag értelmezhető minden európai uniós hatáskörgyakorlásra is, így az „önálló” kifejezés fölösleges. Azzal, hogy az Alaptörvényben rögzítést is nyert, hogy az Európai Unió joga megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt tartalmilag ugyanaz a helyzet, mint amit az Alkotmány 2/A. §-a teremtett.²¹⁹

²¹⁸ Ld. BALOGH-BÉKESI Nóra: *Szuverenitásfeltétel és alkotmány*. MTA Law Working Papers.

²¹⁹ Ld. CSUHÁNY Péter: Az Alaptörvény Európai integrációs klauzulája. In: DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011 II.* Budapest–Pécs, Pázmány Press, 2013. 11.

Másrészről viszont úgy is közelíthetünk, hogy az „önálló” hatáskörgyakorlás kikerülése tartalmi változás, olyan tartalmi változás: amely a jövőbe mutat: a magyar Alaptörvény nem „támogatja” a további integrációt, az integráció jelenlegi fokát tekinti a „maximumnak”.

Alaptörvény-értelmezés kérdése lesz, hogy e szövegbeli változás milyen tartalmat kap majd. Mindenestre e szabálmódosulást áttörésnek azért nem lehet nevezni.²²⁰ Csuhány Péter szerint „[a]z Alaptörvény E) cikke lényegi elemeit tekintve nem változtat az Alkotmány 2/A. §-ában és 6. § (4) bekezdésében meghatározottakon, így az Alaptörvény és az uniós jog közötti absztrakt viszonyrendszerben a korábbi alkotmányjogi helyzethez képest érdemi elmozdulás nem következett be. Figyelemmel arra, hogy, az Alkotmány 2/A.§-a, illetve az európai uniós jogi érintettséggel rendelkező esetekkel kapcsolatos alkotmánybíróági gyakorlat a konkrét esetekben az uniós joggal való konfliktust nem okozott, és az Alkotmány integrációs klauzulája a rendeltetését betöltötte, az érdemi módosításnak voltaképpen nem is lett volna indoka.”²²¹

Mindezek mellett, ha az Alaptörvény egészét nézzük, akkor akár még azt a következtetést is levonhatjuk, hogy kifejezetten elkötelezett az európai értékek iránt.

A Nemzeti hitvallás szerint

- Hisszük, hogy nemzeti kultúránk gazdag hozzájárulás az európai egység sokszínűségéhez.

Alapvetés, E) cikk (1) bekezdés szerint:

- Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.

De még a Szabadság és Felelősség című részben a XXVIII. cikkben is találunk szabályt:

- a nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elvek rögzítése során megjelenik az Európai Unió joga „Senki nem nyilvánítható bűnösnek és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog – vagy nemzetközi szerződés ill. az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben- más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.”

²²⁰ Ld. JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG-Orac, 2011. 188.

²²¹ CSUHÁNY (2013) i. m. 26–27.

A fentiekkel párhuzamosan az Alaptörvényben identitásképző és a nemzeti kohéziót erősítő rendelkezések is találhatók. Kukorelli István az *Alaptörvény és az Európai Unió* című tanulmányában²²² ezek között

- a keresztény értékeket,
- a nemzetet mint közjogi fogalmat
- és a történelmi tradíciókat jelölte meg.

Kimutatja, hogy az identitásképző elemek más országok alkotmányaitól sem idegenek, ezek alkotmányba történő beemelése még nem rontja le az adott állam modernitását. Álláspontja szerint az Európai Unió tagállami alkotmányosságáról elmondható, hogy a nemzeti alkotmányok fensőbbségének elve együtt él a közösségi jog elsődlegességével.

Csatlakozva a fenti gondolatokhoz, álláspontunk szerint is kívánatos az, hogy az Alkotmány fensőbbsege mellett azzal megférve, együtt éljen az európai jog elsőbbsége. Talán a szuverenitás-féltés mellett megfér az európai uniós normáknak való megfelelés, talán a nemzetállami alkotmányos hagyományok hosszú távon közös alkotmányos hagyományokká válnak. Mindennek az Alaptörvény nem szab gátat.

1. Az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdése értelmezése

A 22/2012. (V. 11.) AB határozat alapjául szolgáló ügyben a Kormány nevében a közigazgatási és igazságügyi miniszter indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság értelmezze az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdését abból a szempontból, hogy milyen ismérvek alapján kell valamely nemzetközi szerződést az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti nemzetközi szerződésnek tekinteni.

1.1. Az Alkotmány 2/A. §-hoz tartozó értelmezés továbbélése

Az alkotmányértelmezés előfeltétele volt abban a kérdésben dönteni, hogy a Lisszaboni Szerződés alkotmányossága vizsgálata kapcsán született 143/2010. (VII. 14.) AB határozatnak az akkori Alkotmány 2/A. §-ához fűzött értelmezése tovább él-e az Alaptörvény E) cikke vonatkozásában. Az alkotmányértelmezés során így az Alkotmánybíróságnak lehetősége nyílt az Alkotmány és az ahhoz

²²² Pro Publico Bono. *Magyar Közigazgatás*, 2013/1.

kapcsolódó alkotmánybíróági határozatok ‘további sorsáról’ dönteni. Az Alkotmánybíróáságnak tehát azt is vizsgálnia kellett, hogy az előző Alkotmány 2/A. §-át értelmező 143/2010. (VII. 14.) AB határozatban megfogalmazottak alkalmazhatók-e a jelen indítvány elbírálása során. Az Alkotmánybíróáság – többek között – megállapította: „Az Alkotmánybíróáság feladata az Alaptörvény védelme. Az Alkotmánybíróáság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” [...] Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése a 2/A. §-ban foglaltakkal azonosan tartalmazza, hogy Magyarország „az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig” [az Alaptörvényből] „eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen [...] az Európai Unió intézményei útján” gyakorolhatja. Változatlan alkotmányi szabály, hogy az ilyen nemzetközi szerződéshez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A korábbiakhoz képest eltérést jelent, hogy az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata nem a szerződés megerősítéséhez és kihirdetéséhez, hanem a kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz szükséges. A szövegszerű egyezés mellett az Alaptörvény E) cikkének szabályozási környezetéből sem lehet olyan megalapozott következtetést levonni, hogy a 2/A. §-nak a 143/2010. (VII. 14.) AB határozatban foglalt értelmezése az Alaptörvény hatályba lépésével meghaladottá vált volna.

A fenti érvek után az Alkotmánybíróáság megállapította, hogy az előző Alkotmány és az Alaptörvény jelen üggyel érintett rendelkezései az eldöntendő értelmezési kérdés szempontjából tartalmilag megegyeznek, ezért a 143/2010. (VII. 14.) AB határozatban kibontott elvek alkalmazásának nincs akadálya.²²³

²²³ Az Alaptörvény negyedik módosítása hatályon kívül helyezte a korábbi alkotmánybíróági határozatokat, így az alkotmánybíróági határozatok alkalmazhatóságát tekintve ezt az értelmezést a 13/2013. AB (VI. 17.) AB határozatba foglalt értelmezés váltotta fel. Részletesebben ld. TÉGLÁSI András: Az Alkotmánybíróáság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, NKE KTK, 2014. 317–320.

1.2. Az alkotmányossági probléma

Az Alaptörvény értelmezésének indokául szolgáló konkrét alkotmányjogi probléma a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződéssel (a továbbiakban: Szerződés) merült fel. A miniszternek a Kormány nevében előterjesztett indítványa annak megválaszolására irányult, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti nemzetközi szerződésnek minősül-e az olyan nemzetközi szerződés

- a) amely nem tartozik az Európai Unió alapító szerződéséi közé, illetve nem minősül uniós jogi aktusnak, de
- b) amelynek valamennyi részes fele az Európai Unió tagállama,
- c) amely az Európai Unió alapító szerződéséi, illetve az uniós jogi aktusok által is szabályozott tárgyköröket szabályoz,
- d) amely az Európai Unió alapító szerződéseinek lényeges elemét képező tárgykörben az Európai Unió továbbfejlődését, az Európai Unió gazdasági megerősítését célozza, és
- e) amelynek értelmében a nemzetközi szerződésben foglaltak végrehajtása és végrehajtásának felügyelete tárgyában az Európai Unió egyes intézményei is eljárnak?

1.3. A döntés

Az Alkotmánybíróság – mint minden absztrakt alkotmányértelmezésre irányuló indítvány esetén – ebben az esetben is a rendelkező részben határozta meg az Alaptörvény E) cikkéhez kapcsolódó alkotmányos követelményeket. Ezek szerint az olyan nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz, amely az alapító szerződésekből fakadó jogok és kötelezettségek módosítására vagy kiegészítésére irányul, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, feltéve, hogy a szerződés az Alaptörvényből eredő további hatáskörök közös gyakorlására irányul. Ilyennek minősülhet különösen az olyan nemzetközi szerződés, amelynek Magyarország az Európai Unió tagállamaként részese más tagállamokkal együtt, és a szerződés az alapító szerződésekben foglalt tárgyköröket szabályoz, vagy amelynek célja az alapító szerződések végrehajtása vagy ennek felügyelete.

Nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz nem szükséges az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata, ha a

szerződés nem eredményezné újabb, az Alaptörvényből eredő hatásköröknek az Európai Unió intézményei útján vagy más tagállamokkal való közös gyakorlását.

E döntés álláspontunk szerint abban hozott újat (vagy tisztázta a helyzetet), hogy kimondta: nem kell alkotmányozói többség, ha a szerződés nem eredményez további szuverenitás-transzferet. Az indokolás nyomatékossítja: „A jelen ügyben nem kell állást foglalni a szuverenitás-transzfernek a terjedelméről, az alaptörvény-értelmezési indítvány erre nem terjed ki; az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdését bármilyen csekély mértékű, hatáskör-átadáshoz vezető szerződésnél alkalmazni kell.”

Kifejtésre került, hogy a szerződés alanyai, tárgya, a szerződésből eredő jogok és kötelezettségek alapján lehet esetenként megállapítani, hogy az alkotmányértelmezés szerinti szerződésről van-e szó. Szükséges feltétel, hogy Magyarország az Európai Unió tagállamaként, más tagállamokkal együtt legyen részese a szerződésnek. A szerződésből az Alaptörvényből eredő további hatáskörök közös, illetve az Európai Unió intézményei útján történő gyakorlása kell következzen. Ugyanakkor nem szükséges, hogy ez már a szerződés hatálybalépésekor bekövetkezzék; elég, ha ez csupán feltételtől függő kötelezettséget jelent. Ha nemzetközi szerződésen alapul, akkor az alapító szerződések végrehajtására és ennek felügyeletére irányuló új eszközök bevezetésére is alkalmazni kell a minősített többség követelményét: ez ugyanis azt jelenti, hogy az alapító szerződéseken nyugvó végrehajtási intézkedések (másodlagos jogi aktusok elfogadása) már nem elégségesek, és ezért a végrehajtást szolgáló eszközök kiegészítésére, vagy új eszközökre jelentkezik igény.

Nem szükséges, hogy a szerződés önmagát európai uniós jognak minősítse, és az sem feltétel, hogy az Európai Unió alapító szerződéseinek közé tartozzon. Tehát itt az Alkotmánybíróság feltétlen elsőbbséget adott a tartalmi vizsgálatnak.

Az Alkotmánybíróság e határozatának jelentősége (mintegy egy évig) inkább abban állt, hogy a korábbi alkotmánybírósági határozat hivatkozhatóságának teremtette meg a határozatbeli alapját.²²⁴

²²⁴ Chronowski Nóra is rámutatott, hogy az Alaptörvénnyel nem változott a belső jog és az uniós jog viszonya, illetve az Alkotmánybíróság elkötelezettsége az európai alkotmányfejlődés értékei mellett. Ld. CHRONOWSKI Nóra: *Az Alaptörvény a többszintű európai alkotmányosság hálójában; Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, NKE, 2014.

2. Hallgatói szerződések

Az Alkotmánybíróság a 32/2012. (VII. 4.) AB határozatában a felsőoktatási hallgatói szerződéseket szabályozó egyes jogszabályi rendelkezéseket vizsgált és semmisített meg. Az eljárást az alapvető jogok biztosa indítványozta. Az indítvány az alkotmányjogi érvek mellett utalt arra is, hogy az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Unió működéséről szóló Szerződés alapján az unión belül biztosítani kell a munkavállalók szabad mozgását, amely magában foglalja az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés megszüntetését a tagállamok munkavállalói között a foglalkoztatás, a javadalmazás, valamint az egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek tekintetében. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 15. cikke külön is biztosítja a foglalkozás megválasztásának szabadságát és a munkavállalás jogát. A jelentős időtartamra szóló hazai munkavégzési kötelezettség hallgatói szerződésbeli előírása az Európai Bíróság a Rhiannon Morgan kontra Bezirksregierung Köln (C-11/06) és Iris Bucher kontra Landrat des Kreises Düren (C-12/06) egyesített ügyekben, valamint a Nicolas Bressol és társai, Céline Chaverot és társai kontra Gouvernement de la Communauté française (C-73/08) ügyben hozott döntései alapján komoly jogi aggályokat vet fel a szabad mozgásra vonatkozó uniós alapszabadság szempontjából.

Az ügyben tehát – immár az Alaptörvény hatálya alatt – az is felmerült, hogy az Európai Unió joga és a luxemburgi bíróság döntései mennyire vehetők figyelembe az alkotmányossági probléma eldöntése kapcsán. E határozat abba a sorba illeszkedik, amely az Európai Unió jogát bevonja az értékelésbe. A határozat újdonságot hozott, hogy nyomatékosította: a jogszabály-előkészítés során az Unió jogának való megfelelés vizsgálata is kötelező. A jogalkotásról szóló törvény az Európai Unió jogával való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről szóló 302/2010 (XII. 23.) Korm. rendelet és a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII.14.) IRM rendelet rendelkezései elvárják a jogalkotótól az Európai Unió jogával való megfelelés ellenőrzésének elvégzését. Az ezt tanúsító formszöveget, a jogharmonizációs záradékot a jogszabály záró rendelkezései közé kell elhelyezni. A miniszteri rendelet szerint, ha az uniós jognak való megfelelést több jogszabály együttesen biztosítja, akkor azt mindegyik érintett jogszabályban külön jogharmonizációs záradékkal kell megállapítani. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi értékelés körébe vonta azt, hogy az ügyben vizsgált Korm. rendelet záró rendelkezései között jogharmonizációs záradék nem található, annak ellenére, hogy a benne

foglalt szabályozás közelről érintheti a letelepedési és mozgásszabadság európai jogi alapelveinek gyakorlását.

Az alkotmánybíróági határozat az Európai Unió jogával összefüggésben kiemelte: az az egyetemi hallgató, aki felsőfokú tanulmányai befejezését követően nem Magyarországon, hanem például egy másik uniós tagállamban vállal munkát, a foglalkozás szabad megválasztásához való jogát gyakorolja. Ezt a szabadságot az Európai Unió alapszerződése, illetőleg a másodlagos uniós jog a szabad mozgáshoz való jog részeként részesíti védelemben. Ezért a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jog értelmezése során az Alkotmánybíróság nem hagyta figyelmen kívül a vonatkozó uniós szabályokat és az Európai Bíróság releváns joggyakorlatát sem. A határozat hangsúlyt helyezett arra, hogy az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje. A döntés szerint ez még inkább igaz az Európai Unió jogát érintően.

Tehát a határozat szerint az alapjogok védelme esetén az Európai Unió jogvédelmi szintjének való megfelelést is vizsgálni kell. A határozatnak ez is egy jelentős újdonsága, azaz az Európai Unió jogának nemcsak 'passzív' figyelembevételéről lehet szó, hanem az alapjogvédelmi szint egyezősége is vizsgálat tárgya lehet adott esetben.

Az alkotmánybíróági határozat alkotmányellenességet állapított meg, mivel a vizsgált Korm. rendelet által választott megoldás, amely a legalább részben államilag finanszírozott hallgatókat az oklevél megszerzését követő húsz éven belül a képzési idő kétszeresének megfelelő időtartamra (jellemzően 10-12 évre) hazai jogviszony létesítésére kötelezi, a szabad mozgáshoz való jogon keresztül a foglalkozás megválasztására vonatkozó szabadság védelmi körébe tartozik. A Korm. rendelet szabályai nemcsak az érintett hallgatók művelődéshez, hanem a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jogát is közvetlenül érintik. Mindez jogforrástani alkotmányellenességet vet fel; a törvények végrehajtására vonatkozó rendeletalkotási eljárás ugyanis nem helyettesítheti a törvényalkotást. Közvetlenül az alapjogokra vonatkozóan törvényben kell szabályozni. Látható tehát, hogy az alkotmányjogi érvhez – a jogforrástani alkotmányellenesség megállapításához – nem feltétlenül lett volna szükség az európai unió jogának bevonására, különösen nem annak rögzítésére, hogy az uniós alapjogvédelmi szint alá nem igazán mehet a magyar jogalkotó. Hogy ez mégis megtörtént, minden bizonnyal üzenet értékkel bír a későbbi döntések számára (vagy azok megalapozását szolgálja?).

3. Pénznyerő automaták üzemeltetésének korlátozása

Az Alkotmánybíróság ítélkezése során immár másodszor találkozott európai uniós jogi vetületű szerencsejátéküggyel. E dolgozatban korábban már ismertett 1053/E/2005. AB határozat²²⁵ kapcsán is az merült fel, hogy az a mezsgye, amely az alkotmány vagy a közösségi jog alapján történő vizsgálatot elválasztja nagyon keskeny, lényegében az Európai Unió jogába kavarodtak bele az alkotmányos rendelkezések.

Jelen ügyben a pénznyerő automaták működésének korlátozását elbíráló 26/2013. (X. 4.) AB határozat az Európai Unió jogához való viszony tekintetében akár új állomásnak is tekinthető. E határozatában az Alkotmánybíróság ‘felmérte’ a kompetenciákat, azaz hogy az adott tárgyban mi az, ami uniós szabályozásra tartozik, s mi az, ami tagállami hatáskörben marad. A kiindulási alap az volt, hogy a pénznyerő automaták működtetése szolgáltatás-nyújtásnak minősül, amelyre vonatkozóan az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 56. cikke kimondja a korlátozásának a tilalmát, ehhez képest a magyar szabályozás (az alkotmányossági vizsgálat tárgya) a korábbi jogszabályi rendezéshez képest nagyon szigorú feltételekhez köti e szolgáltatás nyújtását.

Az Alkotmánybíróság a döntésében rámutatott, hogy az Európai Unió Tanácsa 2008 óta évi jelentésekben összegzi a tagállamoknak a szerencsejátékokkal és a fogadásokkal kapcsolatos – hasonló problémákat nagyon eltérő megoldásokkal kezelni próbáló – jogalkotási és jogalkalmazási tevékenységét, amely alapján kiadta az Európai Unió tagállamaiban a szerencsejátékokra és fogadásokra alkalmazandó keretről szóló, 2010. december 10-i tanácsi következtetéseket, amelyeket a magyar elnökség által kidolgozott, az ezzel kapcsolatban elért haladásról szóló jelentés követett. Az Unió szervei azonban az utóbbi években az (online) távszerencsejátékok hatékony szabályozását helyezték előtérbe, ennek okait és követelményeit az Európai Parlament 2011. november 15-i állásfoglalása az online szerencsejátékok belső piaci helyzetéről részletezi.²²⁶ Ez az állásfoglalás általános megállapításként „hangsúlyozza, hogy a szerencsejáték-ágazat szabályozását a tagállamok eltérő kulturális háttere és hagyományai miatt a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásával, sőt arra építve kell megvalósítani, és hogy ezt az elvet »aktív szubszidiaritásként« kell értelmezni, ami a nemzeti közigazgatási szervek együttműködését is magában foglalja; úgy véli azonban, hogy a szubszidiaritás elvének értelmében a szerencsejátékokra

²²⁵ ABH 2006, 1824.

²²⁶ 2011/2084(INI).

vonatkozó európai bírósági ítélet szerinti alkalmazhatóság mértékéig meg kell felelni a belső piaci szabályoknak.”

Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az Európai Parlament és a Tanács 1998. június 22-i 98/34/EK irányelve (a műszaki szabványok és szabályok terén történő információszolgáltatási eljárás és az információs társadalom szolgáltatásaira vonatkozó szabályok megállapításáról) előzetes bejelentésre kötelezi a tagállamokat, amelynek a Módtv. vonatkozásában Magyarország a Módtv. 12. §-a értelmében eleget tett.

Összegző következtetés szerint a pénznyerő automaták üzemeltetésének szabályozása tehát nemzeti keretek között történik, figyelemmel az Európai Bíróság ide vonatkozó gyakorlatára is. A jelen ügy tárgyában releváns európai bírósági esetjog az Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (Anomar) és társai kontra Estado português 2003 (C-6/01) számú, előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítélet rendelkező részében tett általános megállapításhoz kapcsolódik. E szerint: „Az a nemzeti szabályozás [...], amely a pénznyerő automaták működését és igénybevételét csak bizonyos helyeken engedi meg, mint például a kaszinók [...], és az megkülönböztetés nélkül a saját állampolgárokra és a más tagállamok állampolgáira alkalmazandó, akadályát képezi a szolgáltatásnyújtás szabadságának. Azonban az Európai Közösség létrehozásáról szóló Szerződés 49. cikke nem zárja ki az ilyen nemzeti szabályozást, feltéve, hogy azt szociálpolitikai megfontolások és a csalás megelőzése igazolja.” (Az ítélet rendelkező részének 4. pontja.)

Az uniós és a tagállami hatáskörök viszonyát illetően az alkotmánybírósági döntés az Európai Unió Bíróságának ítéleteire hivatkozott, amelyek szerint a szerencsejátékok szervezői tevékenységének a folytatása speciális jellegű gazdasági tevékenység, amelynél a tagállamok korlátozhatják, illetve behatárolhatják a szerencsejáték-szolgáltatások valamennyi vagy bizonyos típusának nyújtását azon közérdekű célkitűzések alapján, amelyeket védeni kívánnak a szerencsejátékokkal kapcsolatban. A nemzeti szabályok elsősorban a fogyasztóvédelmi célkitűzésekre összpontosítanak, különösen a szerencsejáték-szenvedély kialakulásának megelőzésére, a kiskorúak védelmére, valamint a bűnözés és csalás megelőzésére. Míg a tagállamok általában jogos indokokkal magyarázzák a szerencsejáték-szolgáltatások korlátozását, a szóban forgó intézkedés megfelelőségét és szükségességét is igazolniuk kell, különösen a kockán forgó közérdekű célkitűzéshez kapcsolódó probléma fennállását és a szabályozási rendszer következetességét. A tagállamoknak igazolniuk kell, hogy az általuk szabadon választott közérdekű célkitűzéseket következetes és szisztematikus

módon próbálják elérni, és nem hozhatnak, segíthetnek elő vagy tolerálhatnak e célkitűzések elérésével ellentétes intézkedéseket.²²⁷

E határozat elemzése elején arra utaltunk, hogy az Alkotmánybíróság döntésében felmérte a tagállami hatáskör terjedelmét. Hozzá kell ehhez tenni, hogy az európai unió jogából eredő mércéket is felsorolta, amelyek a hazai szabályozás európai jogi megfelelősége szempontjából irányadóak. E határozatba foglalt ‘uniós betét’ tisztán világít rá arra, hogy az európai uniós érintettségű hazai szabályozás vizsgálata során az alkotmánybírósági vizsgálat nélkülözhetetlen eleme a tagállami kompetenciák világos feltárása is. S csak a következő állomás, hogy ez miként hat ki magára az alkotmányossági vizsgálatra.

4. Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködés

Az Alaptörvény hatálybalépését követően a bűnügyi együttműködéssel kapcsolatos kérdések merültek fel a legmarkánsabban az Alkotmánybíróság gyakorlatában (amelyek előfutárának is tekinthetjük a már ismertetett EUIN döntést). Ez három határozatot jelent, az alábbiak szerint:

Az Alkotmánybíróság az ombudsman indítványára, az Alaptörvény hatálya alatt, a 3255/2012. (IX. 28.) AB határozatba döntött a bűnügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról szóló 2009. évi XLVII. törvény 6. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességéről. Az ombudsman által felvetett alapjogi probléma szerint az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésébe foglalt személyes adatok védelméhez való jogot sérti az, hogy a személyazonosító adatok és fényképek nyilvántartásában nyilván kell tartani az érintett arcképmását akkor is, ha a hivatalos személy sérelmére hivatalos eljárása alatt, illetve emiatt, vagy a hatóság sérelmére hivatali működésével összefüggésben követtek el rágalmozást vagy becsületsértést. A törvény hat pontban sorolja fel, hogy mely uniós aktusok végrehajtását szolgálja.²²⁸ A törvény rendelkezései

²²⁷ Ld. az indokolás 126–131 pontjait.

²²⁸ Ezek: a Tanács 2008/977/IB kerethatározata a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében feldolgozott személyes adatok védelméről; a Tanács 2009/315/IB kerethatározata a bűnügyi nyilvántartásból származó információk tagállamok közötti cseréjének megszervezéséről és azok tartalmáról; az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról; a különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló

– így azok is, amelynek vizsgálatára az alapvető jogok biztosának vizsgálata irányult – tehát nem pusztán belső jogi rendelkezések, hanem európai uniós normákon alapulnak. Az Alkotmánybíróság a fent jelölt döntésében az indítványt elutasította. Ugyanakkor érdemes megfigyelni, hogy ebben az ügyben a döntés indokolásában még csak említésre sem kerül, hogy a törvény európai uniós aktusok végrehajtását szolgálja. Az Alkotmánybíróság öttagú tanácsa a bünyügyi nyilvántartással kapcsolatos korábbi alkotmánybírósági határozat²²⁹ idézetei alapján döntötte el az ügyet. Az Európai Unió jogához való viszony szempontjából nagyon hasonló e határozat a fentebb már az „Európai adatvédelemnél” bemutatott 828/B/2004-es számú ügyben meghozott döntéshez. Ott is európai uniós kötelezettséggel kapcsolatos adatvédelmi szabály volt a vizsgálat tárgya, s abban az ügyben is kikerülte az Alkotmánybíróság azt a kérdést, hogy az általa vizsgált szabály lényegében európai uniós irányelvet ültet át a magyar jogba (szó szerint). Bár e korábbi döntés legalább felhívta a figyelmet az uniós joggal való összefüggésre, amelyet e 3255/2012. (IX. 28.) AB határozat már meg sem tett. Mindaddig „kényelmes megoldás ez”, amíg az indítványok elutasításra kerülnek. Kérdés azonban, hogy mit tenne az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén is, hiszen az uniós joggal való érintettséget ez esetben már nem rejthetné el.

Csak részben volt hasonló a helyzet az Európai Unió tagállamaival folytatott bünyügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény 4. § c) pontja és 22. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének vizsgálata tárgyában. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben – immár az új hatásköri struktúrának megfelelő alkotmányjogi panasz alapján vizsgálta azt, hogy a törvény jelölt rendelkezései sértik-e a jogállamiságot, a tisztességes eljáráshoz való jogot,

bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről szóló, 2008. június 23-i 2008/615/IB tanácsi határozat 2–11. cikkei, valamint a különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről szóló 2008/615/IB határozat végrehajtásáról szóló, 2008. június 23-i 2008/616/IB tanácsi határozat 2–14. cikkei; az egyrészről az Európai Unió, másrészt Izland és Norvégia között a különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről szóló 2008/615/IB tanácsi határozat, valamint a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről szóló 2008/615/IB tanácsi határozat végrehajtásáról szóló 2008/616/IB tanácsi határozat és melléklete egyes rendelkezéseinek alkalmazásáról szóló megállapodásnak az Európai Unió nevében történő aláírásáról és a megállapodás egyes rendelkezéseinek ideiglenes alkalmazásáról szóló tanácsi határozat (2009. szeptember 21.); s végül a Tanács 2008/675/IB kerethatározata az Európai Unió más tagállamaiban hozott ítéleteknek egy új büntetőeljárásban való figyelembevételéről.

²²⁹ Ld. a 144/2008. (XI. 26.) AB határozatot.

valamint a *nullum crimen nulla poena sine lege* elveket. Az alkotmányossági probléma szerint az európai elfogatóparancs végrehajtását meg kell tagadni, ha a magyar törvény szerint a büntethetőség vagy a büntetés elévült, feltéve, hogy az európai elfogatóparancs alapjául szolgáló bűncselekmény magyar joghatóság alá tartozik. Az indítványozó álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezés azért alkotmányosértő, mert az elévülés kapcsán az átadás kérdésében döntő bíróságnak pusztán az európai elfogatóparancsot kibocsátó hatóságnak az elkövetési időre vonatkozó állítása áll rendelkezésére, azt azonban semmiféle bizonyíték nem támasztja alá, így sem a bíróság, sem a védelem nincs abban a helyzetben, hogy az elévülés mint átadási akadály érdemi kontrollját elvégezhesse. Az Alkotmánybíróság a 3144/2013. (VII. 16.) AB határozatában – szintén öttagú tanácsban eljárva – elutasította az indítványt. A vizsgált törvényi rendelkezés ebben az esetben is több európai uniós aktus végrehajtását szolgálta, viszont az Alkotmánybíróság az uniós érintettséget ‘nem hallgatta’ el, hanem az Európai Unió Tanácsa által elfogadott, az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásról szóló 2002/584/IB. kerethatározatba²³⁰ ágyazva (a továbbiakban: Kerethatározat²³¹) hozta meg döntését. Az indokolás kifejtette, hogy a Kerethatározat rendelkezéseit a magyar jogba a vizsgált törvény ültette át. A döntés szerint az, hogy az elévülés kezdő időpontja tekintetében az európai elfogatóparancsot kibocsátó hatóság állítása az irányadó, nem okoz alaptörvény-ellenes helyzetet. A *nullum crimen* és *nulla poena sine lege* elv sérelmével összefüggésben pedig kifejezetten a Kerethatározatra támaszkodva utasította el az indítványt. Az alkotmánybírói döntés szerint: „a Kerethatározat 32. cikke maga rendelkezett az európai elfogatóparancs alkalmazhatóságának időbeli hatályáról, azt nem a bűncselekmények elkövetéséhez, hanem a kiadatási kérelmek érkezéséhez kötötte. A Kerethatározat ezen rendelkezése lehetővé tette azt is, hogy a tagállamok eltérően határozzák meg az alkalmazhatóság idejét. A kiadatás terén meglévő egyezmények relevánsak maradhatnak abban az esetben, ha a tagállam a Kerethatározat 32. cikke szerinti nyilatkozatot tesz, vagy egyéb olyan helyzetekben, amikor az európai elfogatóparancs nem

²³⁰ Kihirdetve: Hivatalos Lap L 190, 2002. júl. 18., 0001-0020.

²³¹ A kerethatározatoknak nincs közvetlen hatálya, a tagállami bíróságok azonban kötelesek a belső jog alkalmazásakor a nemzeti jogot a kerethatározatnak megfelelően értelmezni, figyelembe véve a kerethatározat szövegét és célját annak érdekében, hogy megvalósuljon az elérni kívánt eredmény. [Az Európai Unió Bírósága C-105/03. számú Pupino-ügyben, 2005. június 16-án hozott ítélete; a C-397/01. számú és C-403/01. számú Pfeiffer és társai egyesített ügyekben, 2004. október 5-én hozott ítélet 113–114. pontja; a C-282/10. számú Dominguez-ügyben, 2012. január 24-én hozott ítélet 24. pontja; a C-42/11. számú Joao Pedro Lopes Da Silva Jorge ügyben, 2012. szeptember 5-én hozott ítélet 54. pontja.]

alkalmazható. Az Európai Bíróság a Kerethatározat 31. és 32. cikkének értelmezésével összefüggésben előterjesztett előzetes döntéshozatali eljárásában utalt arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az eljárási szabályokat általában a hatálybalépésükkor folyamatban lévő jogvitákra is alkalmazni kell.²³² Magyarország nem élt a Kerethatározat 32. cikke szerinti nyilatkozat megtételének lehetőségével, ezáltal egyértelműen elfogadta a Kerethatározat által meghatározott időbeli alkalmazhatósági szabályokat, azaz, hogy az európai elfogatóparancs a 2004. május 1. előtt elkövetett bűncselekmények esetén, a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazandó.²³³

Az alkotmánybíróági döntést értékelve azt mondhatnánk, hogy ez a döntés az uniós jogon alapuló belső jog alaptörvény-ellenességét az európai unió joga, és az azt alkalmazó Európai Unió bírósága gyakorlata alapján ítélte meg, de hatásköri kérdésekkel e határozat sem foglalkozott. Nem foglalkozott azzal, hogy az Alkotmánybíróságnak van-e, és milyen terjedelemben van kompetenciája dönten az ügyben. Az uniós joghoz való közelség alapján önmagában ebből a határozatból még arra is következtethetnénk, hogy a magyar Alkotmánybíróságtól nem lenne idegen az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése sem, ha a feltételek fennállnak,²³⁴ ugyanakkor más döntések lehűtik-e kedélyeket.

Szintén az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvényt érintette az Alkotmánybíróság 3025/2014. (II. 17.) AB határozata. Az eljárás bírói kezdeményezésre indult, Magyarországon elfogott személy átadását célzó büntetőeljárás kapcsán. Az indítványozó bíró szerint azzal, hogy a jogalkotó az Európai Unió Tanácsának a fentebbi ügyben is említett Kerethatározata implementálásakor kötelezővé tette az átadási, illetve az ideiglenes átadási letartóztatás elrendelését, kizárta más, a hazai jogban ismert, letartóztatást helyettesítő személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés alkalmazását, valamint az óvadék ellenében történő szabadlábra helyezés lehetőségét. Álláspontja szerint ez a szabály nem következik a Kerethatározat rendelkezéseiből, sőt a kerethatározat 12. cikke éppen arról szól, hogy a végrehajtó állam belső jogának megfelelően lehetőség van a terhelt ideiglenes szabadon bocsátására, amennyiben a tagállam illetékes hatósága

²³² Ld. az Európai Bíróság C-296/08. PPU. sz. (Goicoechea) ügyben 2008. augusztus 12-én hozott ítélet 53–58., 72–80. pontjait.

²³³ Ld. a határozat 30–31. pontjait.

²³⁴ A magyar Alkotmánybíróság húszéves fennállása alkalmából rendezett tudományos konferencián – többek között – felszólalt Vassilios Skouris az Európai Bíróság elnöke is. Előadásában az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését szorgalmazta arra az esetre is, ha az uniós jogi normát kihirdető, átültető belső jogszabályt kell megítélni alkotmány alapján. Ld. *Alkotmánybíróági Szemle*, 2010/1. 145.

minden szükséges intézkedést megtesz a terhelt szökésének megakadályozása érdekében.

Ebben az ügyben tehát az Európai Unió jogán ‘túlterjeszkedő’ belső jogalkotás alkotmányossága volt a vizsgálat tárgya. Az Alkotmánybíróság a döntésben rámutatott: „az Európai Unióban a bűnügyi együttműködés területén megvalósuló együttműködés jóval közvetlenebb, mint az államok közötti nemzetközi bűnügyi együttműködés klasszikus rendszerében tapasztalható együttműködési forma. Az európai integráció foka azonban nem érte el azt a szintet, hogy az Európai Unióban olyan egységes (büntető) jogterületről lehessen beszélni, ahol a jogalkotásra nézve az Európai Uniónak kizárólagos hatásköre lenne. Az európai bűnügyi együttműködésnek ennek megfelelően hangsúlyos eleme a kölcsönös elismerés követelménye, ami végső soron nem jelent mást, minthogy a tagállamok egymás büntetőeljárását a saját büntetőeljárásukkal egyenrangúként kezelik. Az európai elfogatóparancsot végrehajtó tagállamok – igazságügyi hatóságain keresztül – ugyanakkor az átadás megtagadásához vezető okok vizsgálatával ellenőrzés alá vonják a másik tagállam által kibocsátott európai elfogatóparancsot, közvetve a másik tagállam által (le)folytatott büntetőeljárást is.”²³⁵ Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította, döntésében a szabadságelvonás esetén alkalmazandó tesztet „futtatta le”.

A döntéshez Lévay Miklós alkotmánybíró különvéleményt csatolt. Ebben többek között kifejtette, hogy bár a Kerethatározat alapvetően a végrehajtó tagállamra bízta, hogy szabályozza az európai elfogatóparancs alapján őrizetbe vett személy további letartóztatásával kapcsolatos eljárást, a 12. cikk értelmében a szabadságelvonást elsősorban a szökés megakadályozása érdekében tartja szükségesnek. Ez a rendelkezés azonban nem írja elő a keresett személy kötelező letartóztatását, az európai elfogatóparancs automatikus természete legfeljebb az őrizetbe vétel tekintetében értelmezhető feltétel nélküliként. A Kerethatározat 12. cikke alapvetően a tagállamokra bízta a letartóztatás feltételeinek kidolgozását, azonban a Kerethatározattal nem lenne ellentétes egy olyan rendelkezés, amely megengedné a letartóztatás helyett más intézkedések alkalmazását. A hatályos szabályozással kapcsolatban inkább annak az uniós joggal való összeegyeztethetőségének kérdése vetődhet fel, különös tekintettel arra, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartájának 6. cikke szintén deklarálja a személyi szabadsághoz és biztonsághoz való jogot. A Charta ezen rendelkezése nem részletezi az alapjog korlátozhatóságának eseteit, azonban a preambulum értelmében a Charta célja azon jogok megerősítése, amelyek „különösen a tag-

²³⁵ Ld. indokolás 31. pont.

államok közös alkotmányos hagyományaiából és nemzetközi kötelezettségeiből, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményből, az Unió és az Európa Tanács által elfogadott szociális chartákból, valamint az Európai Unió Bíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogaiból következnek.”²³⁶ Álláspontja szerint a vizsgált törvényi rendelkezés nem felel meg az arányosság követelményének, mert a személyi szabadság elvonása nem lehet automatikusan kötelező.

²³⁶ Ld. indokolás 109–110. pontját.

VI. FEJEZET

AZ EURÓPAI UNIÓ JOGA ÉS A „BELSŐ ALKOTMÁNYOSSÁG”

1. Az Európai Unió jogába ütközés vizsgálatának kérdése

Mind a régi Abtv., mind pedig az új Abtv. külön hatáskörként ismeri a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát. E hatáskört az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja alaptörvényi szintre is emelte. Az Európai Unióhoz történt csatlakozás után, még az Alkotmány és a régi Abtv. hatálya alatt merült fel, hogy a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata hatáskör alapján lehetőség van-e a közösségi jogba (Európai Unió jogába) ütközés vizsgálatára. Az Alkotmánybíróság álláspontja e tekintetben az volt, 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 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. Ebből következik, hogy az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre annak vizsgálatára, hogy valamely jogszabály sérti-e a közösségi jogot.²³⁷ Ezt a tételt aztán több határozat is megismételte, a hatáskör azonosságára tekintettel minden bizonnyal az Alaptörvény hatálya alatt is tovább él.

A közösségi jogba (az Európai Unió jogába) ütközés különös módon merül fel az Alapjogi Karta esetében. Az Alapjogi Karta, mint az Európai Unió alapjogvédelmi rendszere – bár csak az uniós jog alkalmazása során, illetve az uniós intézmények vonatkozásában irányadó, de – indirekt hatással van

²³⁷ Ld. a 87/2008. (VI. 18.) AB határozatot, majd később az 58/B/2008. AB hat., 108/B/2010. AB hat.

az alapjogi kérdésekre. Viszonyítási alapul, hivatkozási pontként szolgálhat alapjogi kérdésekben akkor is, ha nem kötelező, a Kartát értelmező luxemburgi gyakorlat is csak gyarapíthatja az alapjogi problémákat elbíráló érvelést.

Az Alkotmánybíróság a 8/2011. (II.18.) AB határozatában a kormánytisztviselők, a 29/2011. (IV.7.) AB határozatában a köztisztviselők indokolás nélküli felmondása probléma vizsgálata kapcsán szembesült először azzal, hogy a „közösségi jogba ütközés” felmerülhet az Európai Unió alapjogi Kartájába ütközésként is. Az adott ügyekben az Alapjogi Karta szövegszerű rendelkezése az indítványozók számára adott volt, hiszen a Karta 30. cikke az indokolatlan elbocsátással szembeni védelem tételét fogalmazta meg. Az Alkotmány hatáskör hiányát állapította meg a fentebb kifejtett érvekkel azonos módon: *a közösségi jog nem nemzetközi jog, ezért a nemzetközi jogba ütközés hatásköre erre az esetkörüre nem vonatkozik*. Kritika szerint az Alkotmánybíróság „mantraszerűen ismétli a korábbi határozatokban foglaltakat érzékelhető szándék nélkül arra, hogy akár az adott ügyre reagáljon, akár arra, hogy önmagára reflektáljon”²³⁸ Ezen szakmai kritika szerint *erősebb érv lett volna arra hivatkozni, hogy az Alapjogi Karta 51. cikke alapján a Karta rendelkezéseinek címzettje az Unió intézményei, szervei és hivatalai, a tagállamok pedig csak annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Ez pedig ebben az ügyben nem áll fenn*.

Álláspontunk szerint mégiscsak helyesebb volt az Alkotmánybíróság ‘formális’ hivatkozása, hiszen előfordulhat olyan eset, hogy az alkotmányossági vizsgálat tárgya az uniós jog alkalmazása körébe tartozó norma, amelynek vizsgálata a nemzetközi szerződésbe ütközés külön hatáskör alapján ugyanúgy nem lehetséges, mint a kormánytisztviselők, köztisztviselők jogállásáról szóló törvény esetén. Tehát a kritika szerint javasolt érvelés nem erősebb, épp ellenkezőleg: a hatáskörgyakorlás szempontjából hézagos. Ugyanakkor más döntésekben fellelhető a fenti kritika szerinti érvelés is.

A 2/2013. Büntető jogegységi határozatot felülvizsgáló 16/2014. (V. 22.) AB határozat a következőképpen érvel az indítványozó bíró Alapjogi Kartába ütközés érvrendszerére: „az Alapjogi Charta 51. cikk (1) bekezdése alapján az Alapjogi Chartában garantált alapvető jogok akkor kívánnak érvényesülést, ha a tagállam az uniós jog hatályán belül cselekszik [erről lásd részletesen: EU Bíróság, Aklagaren kontra Hans Akerberg Fransson, C-617/10.; 2013. február 26., 17–23. bekezdések]. Minthogy a Kúria a jogegységi határozat meghozatala során nem az uniós jog hatályán belül intézkedett, így az Alapjogi Charta rendelkezései jelen ügyben nem alkalmazhatóak. Ebből következően az Alkotmánybíróság a bírói

²³⁸ DEZSŐ–VINCZE i. m. 233.

kezdeményezéseknek az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésére és az Alapjogi Chartájának 20. cikkére történő hivatkozását is elutasította.”²³⁹

Az Alapjogi Charta ugyanakkor fel-fel tűnik az alkotmánybíróági érvelésben más esetekben is. A 17/2014. (V. 30.) AB határozat a várandós anyák felmondási tilalmának védelme kapcsán a vonatkozó európai uniós irányelvek és bírósági gyakorlat ismertetése után, mintegy az érvelését erősítő módon megjegyzi, hogy a Lisszaboni Szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvény 2. számú mellékletét képező – Európai Unió Alapjogi Chartája 33. Cikke (1) bekezdése kimondja: a családjogi, gazdasági és szociális védelmet élvez, (2) bekezdése pedig rögzíti, hogy a család és a munka összeegyeztetése érdekében mindenkinek joga van a védelemre a gyermekvállalással összefüggő okból történő elbocsátás ellen, valamint joga van fizetett szülési és szülői szabadságra, ha gyermeke születik vagy gyermeket fogad örökbe.²⁴⁰ Ez a döntés más emberi jogi dokumentumokkal ‘azonos szinten’ kezeli az Európai Unió Alapjogi Chartáját a nélkül, hogy a hazai szabályozás uniós érintettségére (vagy épp különálló voltára) rámutatott volna.

A vizsgált tárgyat – azaz az Európai Unió jogába ütközés kérdését – illetően leszögezhetjük, hogy az Európai Unió jogába ütközés vizsgálatára önálló hatáskör keretében az Alkotmánybírósnak nincs hatásköre. Más alkotmánybíróági hatáskörök (tehát nem nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata esetén) differenciáltabb és bonyolultabb helyzettel állunk szemben. Az Európai Unió jogával való összhang vizsgálatára a rendes bíróságoknak van hatásköre, sőt kötelezettsége is, hogy az uniós joggal ellentétes belső jogi normát ne alkalmazza. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja értelmében az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Ez alapján nincs kizárva, hogy belső jogot félretevő bírósági döntést támadnak meg alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság előtt arra hivatkozva, hogy a belső jog félre tétele alapjogsérelmet okozott. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság – feltéve, ha alapvető jelentőségű alkotmányossági problémának tekinti az ügyet, és érdemben eljár – arra kényszerülne, hogy mégiscsak vizsgálnia kellene az Európai Unió jogába ütközést, mert másképpen nem tudna dönteni a belső jog félretételének alapossága tárgyában. S ezen a horizonton több ‘rossz megoldás’ is feltűnik: ha megállapítja, hogy a belső jog félretétele alapjogsérelmet okoz, akkor szembemegy az uniós jog belső joggal szembeni elsőbbsége elvével. Ha

²³⁹ Ld. a határozat indokolásának 50. pontját.

²⁴⁰ Ld. a határozat indokolásának 19. pontját.

megállapítja, hogy a fëlretétel nem okoz alapjogi sérelmet, akkor implicit módon mégiscsak vizsgálja a közösségi jogba ütközést. Mindkét esetben vitatható az is, hogy egyáltalán van-e erre az Alkotmánybíróságnak hatásköre. Megoldást az jelentene, ha maga az Alkotmánybíróság fordulna ilyen ügyekben előzetes döntéshozatalért az Európai Unió bíróságához, de ezzel egy sajátos viszonyt alakítana ki közte és az EuB között, ezért az európai alkotmánybíróságok nem szívesen élnek ezzel az eszközzel.

Tehát az Európai Unió jogába ütközés vizsgálatának kérdése kapcsán – hacsak az Alkotmánybíróság nem fordul az EuB-hoz – ‘politikussabb’ a hatáskör hiányát felhívni határesetekben is. Mivel azonban a rendes bíróságok rendszeresen élnek a belső jog fëlretételével a közösségi jog elsőbbsége kapcsán, így nemcsak a norma felülvizsgálatból esik ki a gazdasági jogszabályok egy szelete (az Alaptörvény alapján), hanem a bírói döntések felülvizsgálatából is kiesik a közösségi jogot értelmező bírói gyakorlat. E problémakör megnyugtató rendezése az Európai Unió joga és az Alaptörvény közötti viszony dogmatikai tisztázása és a felek által e tekintetben kialakított kompromisszum nélkül nem lehetséges.

2. Értékek az Alkotmány/Alaptörvény felett?

A fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy a magyar alkotmányos rendben a közösségi jog elsőbbsége nem érvényesül az alkotmánnyal szemben. (Lehet, hogy felette áll, de nem érvényesül.) Ugyanakkor az Alkotmánybíróság mind az Alkotmány, mind az Alaptörvény kapcsán találkozott olyan problémával, ami azt firtatja, hogy az alkotmány alkotmányellenes-e. Az Alkotmány hatálya alatt a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatot említhetjük, amely a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény közjogi érvénytelenségének megállapítására irányuló indítványt utasította el. Az Alaptörvény hatálya alatt a 12/2013. (V. 24.) AB határozatot említhetjük, amely a Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) egyes rendelkezései közjogi érvénytelenségének megállapítására irányuló indítványt utasította el. Köztük szólni kell a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatról, amely Magyarország Alaptörvénye átmeneti rendelkezései egyes cikkeinek alaptörvény-ellenességét megállapította és megsemmisítette.

A 61/2011. (VII.13.) AB határozat előtörténete a 98%-os különadóhoz kapcsolódik. Az Alkotmánybíróság megsemmisítette a vonatkozó törvényi szabályokat, majd az Országgyűlés, mint alkotmányozó hatalom módosította az Alkotmányt: korlátozta az Alkotmánybíróság hatáskörét a gazdasági tárgyú

törvények alkotmányossági vizsgálatát tekintve,²⁴¹ illetve úgy módosította a közteherviselésre vonatkozó alkotmányi rendelkezést, hogy a különadó ‘visszazahozható’ legyen²⁴².

Több indítványozó támadta az alkotmánymódosítás alkotmányosságát. Az Alkotmánybíróság az Alkotmányba beépült szöveg, tehát az Alkotmány alkotmányellenességének megállapítására vonatkozó indítványt hatáskör hiányában visszautasította. Az Európai Unió jogát is érintően azonban nagyon fontos elvi megállapításokat tett.

Az alkotmánybírósági határozat szerint „[u]tólagos, a posteriori mérceként az írott Alkotmány és az abból értelmezéssel kiolvasztott tartalmak és értékek szolgálhatnak; konkrétan a demokratikus jogállam állandó és lényegét jelentő értékrendje, követelményei és garanciái. Ez az „alkotmányos jogállam lényegét”, „alapvető értékeit” tartalmazó mérce, amelyet az alkotmányozó hatalom egyszer már elfogadott és beépített az Alkotmányba, és amely értékeknek a további Alkotmányok is meg kell hogy feleljenek.

A posteriori, utólagos mérceként szolgálhatnak a nemzetközi jog *ius cogens* normái, valamint alapelvei és az ún. általánosan elfogadott jogelvek,²⁴³ továbbá azok a nemzetközi szerződések, amelyeknek Magyarország is részese, így különösen: az ENSZ Közgyűlése által elfogadott, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, az Európa Tanács által elfogadott, az Emberi Jogok Európai Egyezménye vagy az Európai Szociális Charta stb., amelyek

²⁴¹ Az Alkotmánybíróság a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónevekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket csak akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg. Ez a szabály tartalmában az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében tovább él.

²⁴² A 70/I. § akkor megállapított (2) bekezdése szerint: A közterhek viselésére szolgáló forrásokból, valamint az állami vagyonnal gazdálkodó, illetve az állam többségi tulajdonában vagy irányítása alatt álló szervezetek részéről juttatott jövedelemre, az adott adóévet megelőző ötödik adóévtől kezdődően, törvény a jövedelem mértékét el nem érő kötelezettséget állapíthat meg.

²⁴³ Ezt a tételt a 12/2013. AB határozat is megismétli. Pokol Béla alkotmánybíró párhozamos indokolása szerint: „Nem elfogadható számomra az indokolás III. része 3. pontjának végén található az a megállapítás, miszerint az alkotmányozó hatalmat az alkotmányozáskor a nemzetközi jog általános elvei alapján korlátok közé lehet szorítani: „[...] a mindenkori törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjedő korlátok”. Ebből a megfogalmazásból következne, hogy az Alkotmánybíróság ez alapján az alkotmányozó hatalmat mindenkor felülvizsgálhatja. (68. pont)

kihirdetésük által a magyar jogrendszernek is részei, és kötelező alapmércek az embereket megillető alapvető jogok garantálása tekintetében.

A nemzetközi szerződésekbe foglalt alapelvek alapján a magyar Alkotmánynak vannak olyan megváltoztathatatlan részei, amelyek megváltoztathatatlansága nem az alkotmányozó hatalom akaratán, hanem leginkább a *ius cogens* és azokon a nemzetközi szerződéseken alapulnak, amelyeknek a Magyar Köztársaság is részese. A nemzetközi szerződésbe foglalt alapelvek és a nemzeti alkotmányos rendszerek összhangját ugyanis biztosítani kell, akár dualista vagy akár monista álláspontra helyezkedik az állam alkotmányos berendezkedése. A választott megoldás nem változtat azon a követelményen, hogy az állam nemzetközi jogi kötelezettségei és belső joga együtt érvényesüljön és összhangban legyen, hiszen valójában eleve jogi szimbiózisban, 'együttlétezésben' vannak a nemzetközi szerződések elfogadása, kihirdetése és az emberi jogok további belső szabályozása szempontjából. Az államnak a belső jogát – amennyiben az adott szabályozási területen vannak odavágó, irányadó, akár szokásjogi, akár szerződésbe foglalt nemzetközi jogi kötelezettségei is – az utóbbiakkal összhangban kell megalkotnia és értelmeznie.

A *ius cogens* normái, alapelvei és alapvető értékei együttesen olyan mércét alkotnak, amelynek minden következő alkotmánymódosítás és Alkotmány meg kell hogy feleljen. Ezen elvek és értékek nagy része időközben beépült az Alkotmányba és az Alkotmánybíróság precedensjogába vagy a jogági törvények részévé vált (pl. a visszaható hatály tilalmának büntetőjogi megfogalmazása, a *nullum crimen sine lege*, illetve a *nulla poena sine lege* elv vagy más jogágakban a jóhiszemű joggyakorlás elve, a fair eljárás elve stb.). A *ius cogens* elvei, garanciái értékek formájában megjelennek a jogági törvényekben és egyéb jogszabályokban is. Egyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje.²⁴⁴ A *pacta sunt servanda* elvéből [Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény Q. cikk (2)–(3) bekezdés] következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, „precedens-határozataiból” ez kényszerűen nem következne.

²⁴⁴ CHRONOWSKI Nóra: A magyar alkotmánybíráskodás és a közös európai standardok. *Jura*, 2014/2. 27.

Az Alkotmány feletti esetleges mérceként a szakirodalomban ismert az Alkotmány ‘lényeges magja’; vagyis azok az alkotmányos alapjogok és azok lényeges tartalmai, amelyek a demokratikus alkotmányfejlődés jelenlegi állása szerint minden alkotmányos és demokratikus jogállamban elfogadottak, a közös európai alkotmányos tradíció részét képezik, s visszatükröződnek az Európai Unió, valamint az Európa Tanács dokumentumaiban.

Amennyiben arra a következtetésre jutna az Alkotmánybíróság, hogy felülvizsgálhatja az Alkotmányt, a következő kérdés az lenne, hogy ki fogalmazza, fogalmazhatja meg az Alkotmány mércéjét, ki határozhatja meg, hogy az eddig számításba vett mércék közül melyek fogadhatók el és alkalmazhatóak? Eldöntendő, hogy kizárólag maga az alkotmányozó hatalom (az örökérvényű klauzulák alkalmazásával) vagy az Alkotmánybíróság (is) jogosult erre? Utóbbi esetben a legfontosabb megválaszolandó kérdés egyrészt az, hogy van-e és kitől származhat az Alkotmánybíróság Alkotmányt felülvizsgáló hatásköre, másrészt az, hogy mi alapján fogalmazhat meg örökérvényű elveket, értékeket, garanciákat az Alkotmánybíróság?

A nemzetközi példák és a magyar Alkotmánybíróság eddig folytatott gyakorlata alapján az állapítható meg, hogy az alkotmánybíróságok általában tartózkodnak attól, hogy önmaguk állapítsák meg saját maguk számára az alkotmány-felülvizsgálatára vonatkozó hatáskört, és az alkotmánybíróságok maguk határozzák meg azt a mércét, amelyet az alkotmánymódosítások felülvizsgálata és az új alkotmány elfogadása során alkalmaznak.

Az alkotmánybíróságok csak kifejezett alkotmányi rendelkezés esetén vagy egészen kivételes esetekben látnak lehetőséget az alkotmány felülvizsgálatára. A magyar Alkotmány nem tartalmaz az alkotmányozó hatalom által előzetesen lefektetett mércét az Alkotmány esetleges alkotmányellenességének vizsgálatára. Az Alkotmánybíróság – a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt helyéből következően – hatáskörének keretei között ugyanakkor maga is megfogalmazhat mércét, de csak az egyes alkotmányi rendelkezések értelmezésére vonatkozóan. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány – absztrakt vagy konkrét – értelmezése során alkotmányos követelményeket állapít meg, amelyek az Alkotmánnyal azonos szintű követelményekké válnak, és erga omnes hatályúak, ezért a törvényalkotó, továbbá az ítélkező bíróságok kötelesek érvényesíteni azokat az alkotmányos jogok védelme során. Ezen értelmezése során azonban az Alkotmánybíróság nem lép túl az Alkotmány írott szövegén és értékrendjén.”

Ezen érvek mellett az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy ugyan nem vizsgálhatja felül az Alkotmányt, de rögzítette, hogy az alkotmányos jogvédelem egyszer már elért szintje és garanciális rendszere nem csökkenthe-

tő, alapelemeinek köre nem szűkíthető, csak – egészen kivételes esetben – más alapjog védelme érdekében, a szükségesség-arányosság mércéjének figyelembevételével és úgy, hogy az érintett alapjogok lényeges tartalma ne sérüljön. Az ennek nem megfelelő alkotmányvédelmi szint csökkentése ellentmond az alkotmányos jogállam követelményének.

Látható tehát, hogy a közös európai alkotmányos hagyomány a magyar alkotmányos rendben is jelen van, s mondjuk ki: adott esetben az Alkotmány felett (ha még nem is érvényesíthető). Vitathatatlan, hogy ennek az alkotmányos hagyománynak része az Európai Unió jogának az a része, amely alapjogi védelmet nyújt e joganyag értelmezési tartományát tekintve.

A 61/2011. AB határozat legfontosabb érve az volt, hogy az Alkotmánybíróság nem alkothatja, és nem is változtathatja meg az alkotmányt, amelyet védeni hivatott, és amelyet mérceként kell alkalmaznia a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata során. Az Alaptörvény negyedik módosításának vizsgálatát kérő ombudsmani indítvány kapcsán született 12/2013. (V. 24.) AB határozat fenntartja ezt az érvet az Alaptörvény hatálya alatt is azzal, hogy az Alaptörvény meghatározza, hogy milyen szűk körben van (mégiscsak) lehetőség az Alaptörvény-módosítás alkotmányossági vizsgálatára, ezért az ezen a körön kívül eső (tartalmi) kérdések vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak (továbbra) sincs hatásköre.

A két határozat születése közötti időben az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat az Alaptörvénye átmeneti rendelkezései egyes cikkeinek alaptörvény-ellenességét megállapította. Az Alaptörvény-ellenességet megállapításakor itt sem az Alaptörvény feletti (a közös európai alkotmányos hagyományból erdő) értékek sérelme jelentette, hanem az Átmeneti rendelkezések egyes szabályainak jogforrástani besorolhatatlansága.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az alkotmányozó hatalomnak nemzetközi viszonylatban a nemzetek közössége által elfogadott nemzetközi jog képezhet – kizárólag közvetett módon – korlátot, a belső alkotmányvédelmi mechanizmus tartalmilag nem írhatja felül az alkotmányozó, alkotmánymódosító hatalom akaratát. Ugyanakkor az alapjogok védelmi szintje vonatkozásában az Alaptörvény hatálya alatt is körvonalazódik egyfajta 'láthatatlan mérce'. Fentebb, a hallgatói szerződéssel kapcsolatos alkotmánybíróági döntés elemzésénél kiemeltük, hogy a határozat szerint az alapjogok védelme esetén az Európai Unió jogvédelmi szintjének való megfelelést is vizsgálni kell. Így kérdésként tesszük fel: az alapjogok már meglévő védelmi szintjéből való visszavétel akár alkotmányozói hatalommal szemben felállított korlátnak is tekinthető?

ZÁRÓ GONDOLATOK

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 kielemezésének – 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. 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 kezeli 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 az Európai Közösség hatásköreinek megosztása vonatkozásában is eltérő (s néha igen bonyolult) válaszok (megoldások) születhetnek. 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 tekintében, 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.

MELLÉKLET

EGYES TAGÁLLAMI ALKOTMÁNYOK EURÓPAI
UNIÓVAL KAPCSOLATOS RENDELKEZÉSEI

Ausztria

I. fejezet A) Általános Rendelkezések

9. cikk

- (1) A nemzetközi jog általánosan elismert szabályai a szövetségi jog érvényes részét képezik.
- (2) Törvény, vagy az 50. cikk (1) bekezdése értelmében jóváhagyandó államszerződés útján a Szövetség egyes felségjogai átruházhatók államközi intézményekre, valamint azok szerveire, és a nemzetközi jog keretében szabályozást nyerhet idegen államok szerveinek Ausztriában történő, valamint osztrák szervek külföldön folytatott tevékenysége.

I. fejezet B) Európai Unió

23/D. cikk

- (1) A Szövetség haladéktalanul tájékoztatni köteles a tartományokat mindazokról az európai uniós tervezetekről, amelyek érintik a tartományok önálló hatáskörét vagy egyébként hatással lehetnek rájuk, és lehetőséget kell a tartományoknak biztosítani arra, hogy álláspontjukat kifejthessék a Szövetség által meghatározott időn belül. Az ilyen észrevételeket a Szövetségi Kancelláriának kell címezni. Ugyanez vonatkozik a községekre is, amennyiben saját hatáskörüket vagy egyéb fontos érdeküket a tervezet érinti. A községek képviselője ezekben az ügyekben az Osztrák Városszövetség és Osztrák Közösségi Gyűlés feladatkörébe tartozik.
- (2) Ha a Szövetség ismeri a tartományok egységes álláspontját az olyan európai uniós tervezettel kapcsolatban, amely témakörében egyébként a tartományok törvényhozása az illetékes, akkor a Szövetség az Európai Unión belüli tárgyalások és szavazás során ehhez kötve van. Ettől csak

abban az esetben térhet el, ha kül- és integrációs politikai szempontok feltétlenül indokolják. A Szövetség haladéktalanul köteles tájékoztatni a tartományokat ezekről az okokról.

- (3) Amennyiben egy európai uniós tervezet olyan témaköröket érint, amelyben a tartományok törvényhozása az illetékes, a szövetségi kormány megbízhat egy tartományok által kinevezett képviselőt, hogy vegyen részt a Tanács célkitűzéseinek kialakításában. E feladat végrehajtása a szövetségi kormány képviselőjének közreműködésével és koordinálásával történik. A fenti (2) bekezdés erre a képviselőre vonatkozik. Olyan ügyekben, amely a szövetségi törvényhozás hatáskörébe tartozik, a tartományok képviselője a Nemzeti Tanácsnak felelős, ha pedig a tartományoknak van kompetenciája az ügyben, akkor a képviselő a tartományi törvényhozóknak tartozik felelősséggel, összhangban a 142. cikkel.
- (4) Az (1) és a (3) bekezdések szerint részletesebb javaslatok kidolgozásához a Szövetség és a tartományok egyetértése szükséges.
- (5) A tartományok kötelesek megtenni minden olyan intézkedést saját hatáskörükön belül, amely az európai integrációs jogi aktusok végrehajtása érdekében indokolt. Ha e kötelezettségének egy tartomány nem tesz eleget és ezt egy Európai Unión belül működő bíróság megállapítja, akkor az intézkedések megtételére, különösen törvények kibocsátására a Szövetség válik jogosulttá. A Szövetség e rendelkezés alapján tett intézkedése, különösen törvény vagy rendelet kibocsátása, érvénytelenné válik, mihamarabb a tartomány pótolta mulasztását

23/E. cikk

- (1) Az illetékes szövetségi kormánytag haladéktalanul tájékoztatja a Szövetségi Tanácsot és a Nemzeti Tanácsot az Európai Unión belüli tervezetekről és lehetővé teszi, hogy azok kifejtsek álláspontjukat.
- (2) Ha a szövetségi kormány illetékes tagjának birtokában van a Nemzeti Tanács álláspontja egy olyan uniós kérdésben, amelyről szövetségi törvénnyel kell dönten, vagy pedig olyan közvetlenül alkalmazandó jogi aktussal van összefüggésben, amelynek rendezése a szövetségi törvényhozás kompetenciájába tartozik, a kormány képviselőjét köti ez a vélemény az Európai unión belüli tárgyalások és szavazás során. Ettől eltérni csak akkor lehet, ha azt kül- és integrációs politikai okok feltétlenül szükségessé teszik.
- (3) Ha a Szövetségi Kormány illetékes tagja el kíván térni a (2) bekezdés értelmében a Nemzeti Tanács véleményétől, újból érintkezésbe kell lépnie a Nemzeti Tanáccsal. Amennyiben az Unióban előkészület alatt álló

jogi aktus hatályban lévő alkotmányerejű törvény módosítását vonná maga után, az eltérés csak akkor megengedett, ha megfelelő időn belül a Nemzeti Tanács nem él ellenvetéssel.

- (4) Ha a Nemzeti Tanács közölte álláspontját a (2) bekezdés alapján, akkor az illetékes szövetségi kormány tag jelentést tesz a Nemzeti Tanácsnak az Európai Unió belüli szavazásról. Különösen a Nemzeti Tanács álláspontjáról való eltérés esetén köteles a szövetségi kormány illetékes tagja haladéktalanul jelentést tenni az eltérés okairól.
- (5) A Nemzeti Tanácsot az (1)-(4) bekezdések szerint megillető jogokat általában a Főbizottság gyakorolja. Az ehhez kapcsolódó részletesebb rendelkezéseket a Nemzeti Tanács ügyrendjéről szóló szövetségi törvény állapítja meg. Ebben szabályozandó, hogy a Főbizottság egy állandó albizottsága meddig illetékes az Európai Unióval kapcsolatos ügyek vitelében és hogy az (1)-(4) bekezdésekben említett, a Nemzeti Tanácsot megillető jogok gyakorlására mikor jogosult maga a Nemzeti Tanács. Az 55. cikkely (2) bekezdése az állandó albizottságra vonatkozik.
- (6) Ha a szövetségi kormány illetékes tagjának birtokában van a Szövetségi Tanács álláspontja egy olyan európai uniós tervezetre vonatkozóan, amelynek hatályba léptetése szövetségi alkotmányerejű törvény útján kell történnék és a 44. cikkely (2) bekezdése szerint szükséges hozzá a Szövetségi Tanács egyetértése, akkor a kormánytag nem térhet el ettől az állásponttól csak akkor, ha ez kül- és integrációs politikai okok miatt feltétlenül szükséges. A Szövetségi Tanács az első és ezen bekezdés szerinti illetékességét részletesebben a Szövetségi Tanács ügyrendje szabályozza.

23/F. cikk

- (1) Ausztria közreműködik az Európai Unióról szóló szerződés amszterdami szerződés szerinti szövegváltozata V. címe alapján az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának megvalósításában. Ez magába foglalja az ezen szerződés 17. cikk (2) bekezdése szerinti feladatokban és azon intézkedésekben való közreműködést, amelyekkel a gazdasági kapcsolatokat egy vagy több harmadik országgal szemben felfüggesztik, korlátozzák, vagy egészében megszüntetik. Az Európai Tanácsnak az Európai Unió közös védelmével kapcsolatos határozataihoz, illetve a Nyugat-Európai Uniónak az Európai Unióba való integrálásához szükség van a Nemzeti Tanácsnak és a Szövetségi Tanácsnak a 44.§ (1) és (2) bekezdések értelemszerű alkalmazásával hozott határozatára.

- (2) Az V. cím alapján az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájával, valamint az Európai Unióról szóló szerződés amszterdami szerződés szerinti szövegváltozata VI. címe alapján a büntetőügyekben való rendőrségi és igazságügyi együttműködéssel kapcsolatban hozott határozatokra a 23/E. § (2)-(5) bekezdései irányadóak.
- (3) A békefenntartási feladatokról, valamint a katonai erők válságkezelés-kor való bevetéséről, beleértve a békekikényszerítési intézkedéseket, illetve a közös védelmi politikának az Európai Unióról szóló szerződés amszterdami szerződés szerinti szövegváltozatának 17. cikke szerinti fokozatos lefektetéséről és a Nyugat-Európai Unióhoz fűződő szorosabb intézményes kapcsolatról hozott határozatok kapcsán a szavazati jogot a szövetségi kancellár és a külügyminiszter egyetértésben gyakorolja.
- (4) Ha az alkalmazandó határozat katonai egységek vagy személyek kiküldésének kötelezettségét rója Ausztriára, a (3) bekezdésnek megfelelő intézkedések csak annak kikötése mellett hagyhatók jóvá, hogy az alkotmányjog által a katonai egységeknek vagy személyeknek más országba való kiküldésére vonatkozó eljárás betartásra került.

* * *

Belgium

A Római Szerződés aláírásakor nem történt alkotmánymódosítás. Az Alkotmány 34. cikkelye kimondja, hogy meghatározott jogkörök gyakorlását nemzetközi szervezetekre egyezmény vagy törvény átruházhatja. Az 1994. évi átfogó alkotmányreform óta szerepel kifejezetten az Unióra történő utalás az Alkotmányban, a 168. cikkely ugyanis megerősíti a Parlament tárgyalás során betöltött szerepét: „Az Európai Közösségeket létrehozó szerződések felülvizsgálatát, az azok módosítását vagy kiegészítését célzó tárgyalásokról kezdettől tájékoztatni kell a Házakat. Meg kell ismertetni velük a szerződés tervezetét annak aláírása előtt.”

* * *

Csehország

A cseh alkotmány 10a cikkelye rövid, általános felhatalmazó rendelkezést tartalmaz: az (1) bekezdés szerint a Cseh Köztársaság hatóságainak meghatározott

hatáskörei nemzetközi szerződés alapján nemzetközi szervezetre, intézményre átruházhatók. A (2) bekezdés az ilyen nemzetközi szerződés ratifikációját a parlamentre bízta, kivéve, ha alkotmányerejű törvény alapján népszavazás elrendelésének van helye az adott kérdésben.

* * *

Dánia

Dánia alkotmánya lehetővé teszi alkotmányos hatáskörök részleges átruházását.

20. cikk

- (1) A Királyság hatóságai ezen Alkotmányból folyó jogaikat átruházhatják – jogszabályban meghatározott mértékig – nemzetközi hatóságokra, melyeket más államokkal egyetértésben a nemzetközi jog szabályainak, illetve a nemzetközi együttműködés előmozdítására hoztak lére.
- (2) Az (1) bekezdésben foglaltakról szóló törvénytervezet elfogadásához a Folketing (parlament) tagjai öthatodának szavazata szükséges. Amennyiben e többség nem valósul meg, de a rendes törvényjavaslatok elfogadásához szükséges többség fennáll, és amennyiben a kormány azt fenntartja, a javaslatot a választói elé kell vinni, jóváhagyás vagy elutasítás céljából, a népszavazásról szóló 42. cikk szabályai szerint.

* * *

Egyesült Királyság

Az Európai Közösségekről szóló 1972. évi törvény rendelkezései az irányadóak az Unióban való részvételre. A jogszabály arra koncentrál, hogy biztosítsa az EK-jog érvényesülését a Királyságban. A törvényt 1986-ban és 1993-ban módosították. 1993-ban az EU-szerződést a brit jogrend részévé tették. A törvény elismeri a közösségi jog elsődlegességét, amelyet a Parlament önkorlátozásaként kell értékelni. A Szerződések végrehajtása érdekében az uralkodó tanácsi határozatban, a kijelölt miniszter vagy minisztérium rendeletben hozhat intézkedéseket. A törvény meghatározza a közösségi joganyagot átültető rendelkezések nemzeti jog által rögzített korlátait is.

2. A Szerződések általános végrehajtása

- (1) Minden, időről időre a Szerződések által létrehozott vagy abból fakadó jog, hatáskör, felelősség, kötelezettség és korlátozás és minden, időről időre a Szerződések által vagy azok alapján előírt jogorvoslat és eljárás a Szerződéssel összhangban, minden további jogalkotás nélkül joghatással bír és alkalmazható az Egyesült Királyságban, elismert és jogilag hozzáférhető kell, hogy legyen, megfelelően ki kell kényszeríteni, lehetővé kell tenni érvényesülését és be kell tartani.

* * *

Franciaország

Az 1958. évi alkotmány a Római Szerződés megkötését követően került elfogadásra, eredetileg nem tartalmazott utalást Franciaország EK-tagságával kapcsolatban. Módosításra 1992-ben került sor, mert ezt a Maastrichti Szerződés szükségessé tette. Ekkor egy egész fejezetet iktattak be a francia alkotmány cikkelyei közé. Az alább közölt szöveg (a XV. cím) megváltoztatását helyezték kilátásba az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés hatálybalépésétől, amely azonban elmaradt. Ezt a szöveget lásd: TRÓCSÁNYI–BADÓ: *Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban*. KJK KERSZÖV, 2005. 400.

XV. cím: Az Európai Közösségek és az Európai Unió

- 88 (1) A Köztársaság rész vesz az Európai Közösségekben és az Európai Unióban, amelyeket az államok szabad elhatározásból, szerződés alapján hoztak létre annak érdekében, hogy bizonyos hatásköröket közösen gyakoroljanak.
- 88 (2) A viszonyosság (kölcsonosság) fenntartásával az 1992. február 7-én aláírt, az Európai Unióról szóló Szerződés által rögzített eljárások alapján Franciaország hozzájárul az európai gazdasági és monetáris unió megteremtéséhez szükséges hatáskörök átruházásához, valamint beleegyezik az Európai Közösségek tagállamainak külső határainak átlépésére vonatkozó szabályok meghozatalába.
- 88 (3) A kölcsönosság elvének fenntartásával az 1992. február 7-én aláírt, az Európai Unióról szóló Szerződés által rögzített eljárások alapján Franciaországban letelepedett európai uniós állampolgárok a helyhatósági választásokon választójogot kaphatnak és megilleti őket a választhatóság joga. Ezek az állampolgárok nem tölthetnek be polgármesteri

vagy alpolgármesteri tisztet, valamint nem vehetnek részt a szenátori választások elektorainak kijelölésében és a szenátorok megválasztásában. A jelen cikk alkalmazásának feltételeit a két törvényhozó kamara egyetértésével elfogadott alkotmányos törvény határozza meg.

- 88 (4) Azokat a közösségi jogszabálytervezeteket, amelyek a törvényhozási tárgykörbe tartoznak, a Tanácshoz való továbbításukat követően a kormány köteles a Nemzetgyűlés és a Szenátus elé terjeszteni. E cikkely értelmében a két kamara határozatot hozhat, a Nemzetgyűlés és a Szenátus házszabályaiban rögzített eljárásnak megfelelően.

Az Amszterdami Szerződés ismét felvetette az alkotmányrevízió igényét: Megnövekszik a francia törvényhozás integrációs jogköre, a 88(4) cikkely pedig érvényes lesz a második és a harmadik pilléres előterjesztésekre. A kormány köteles minden, a törvényhozás érdeklődésére számot tartó uniós dokumentumot eljuttatni a parlamentnek, attól függetlenül, hogy érvényes-e arra 88(4) cikk.

* * *

Görögország

Görögország 1981. január 1-jén vált az Európai Gazdasági Közösségek tagjává. Az 1975. évi alkotmányozó nemzetgyűlés már számolt az ország későbbi tagságával, és ehhez megteremtette a szükséges jogi kereteket is, a Közösségek konkrét megemlítése nélkül. A görög alkotmány 28. cikkelye foglalkozik az állam által gyakorolható hatáskörök átruházásának kérdésével, amennyiben kimondja, hogy „az Alkotmányban megjelölt hatásköröket szerződés vagy egyezmény révén át lehet ruházni nemzetközi szervezetekre, ha ez fontos nemzeti érdekeket szolgál és előremozdítja az együttműködést más államokkal. Ilyen szerződés vagy egyezmény elfogadását jóváhagyó törvényhez az összes parlamenti képviselő háromötödének szavazata szükséges.” Ugyanezen cikkely rendelkezése szerint „Görögország a képviselők abszolút többségével elfogadott törvénnyel korlátozhatja nemzeti szuverenitását, ha azt jelentős nemzeti érdek megkívánja, továbbá nem áll ellentétben az emberi jogokkal és a demokratikus kormányzás alapjaival, valamint ha az egyenlőség és viszonyosság elvén alapul.”

* * *

Hollandia

A holland Alkotmány nem tartalmaz kifejezett utalást az állam EU-tagságával kapcsolatban, de a hatáskör-átruházás kérdéseivel foglalkozik. (91-95. cikkek)

91. cikk

- (1) A Királyságot nem köthetik szerződések, illetve ilyen szerződéseket nem lehet felmondani a parlament előzetes beleegyezése nélkül.
- (3) Valamely szerződési rendelkezést, mely ellentétben áll az alkotmánnyal, vagy az azzal való ellentéthez vezet, csak a parlament két házában leadott szavazatok kétharmadával lehet jóváhagyni.

92. cikk

Törvényhozási, végrehajtási és bírói hatáskörök nemzetközi intézményekre csak szerződéssel ruházhatók át, szükség esetén a 91(3) cikkben foglaltaknak megfelelően.

93. cikk

A szerződéseknek és a nemzetközi intézmények határozatainak azok a rendelkezései, melyek tartalmuknál fogva mindenkire nézve kötelezőek, megjelentetésüktől fogva válnak kötelezővé.

94. cikk

A Királyságban hatályban levő jogszabályi előírások nem kerülnek alkalmazásra, ha azok nem összeegyeztethetők a mindenkire nézve kötelező szerződések rendelkezéseivel és a nemzetközi intézmények határozataival.

95. cikk

A szerződéseknek és a nemzetközi intézmények határozatainak megjelenésére vonatkozó szabályokat parlamenti törvényben kell rendezni.

A Maastrichti Szerződés megerősítéséről szóló törvény szabályozza többek között az uniós jogalkotás során, illetve azt megelőzően a törvényhozás tájékoztatásának kötelességét, illetve esetleges jóváhagyási jogát.

* * *

Írország

Írországban a csatlakozással kapcsolatban alkotmánymódosításra volt szükség, mivel az 1937. évi alkotmány 6. cikkelye szerint a kormányzati, törvényalkotási

és bírói hatalom forrása a nép és csak az alkotmány által létrehozott szervek révén vagy azok felhatalmazása alapján lehet gyakorolni. E cikkelyt nem törölték vagy módosították, hanem a nemzetközi kapcsolatokról szóló 29. cikkelyben rögzítették, hogy Írország tagja lehet az Uniónak és megerősíti az alapító szerződéseket:

29(4) cikk

[...]

3. Az állam tagjává válhat az Európai Szén- és Acélközösségnek (amelynek a létrehozásáról szóló szerződést 1951. április 18-án írták alá Párizsban), az Európai Gazdasági Közösségnek (amelynek a létrehozásáról szóló szerződést 1957. március 25-én írták alá Rómában) és az Európai Atomenergia Közösségnek (amelynek a létrehozásáról szóló szerződést 1957. március 25-én írták alá Rómában). Az állam megerősítheti az Egységes Európai Okmányt (amelyet a Közösségek tagállamai 1986. február 17-én Luxemburgban és 1986. február 28-án Hágában írtak alá).

(A Maastrichti Szerződést követően:)

4. Az állam megerősítheti az 1992. február 7-én Maastrichtban aláírt Európai Unióról szóló szerződést és tagjává válhat annak, az Uniónak.

(Az Amszterdami Szerződést követően:)

5. Az állam megerősítheti az 1997. október 2-án aláírt Amszterdami Szerződést, mely módosítja az Európai Unióról szóló szerződést, az Európai Közösségeket létrehozó szerződést és bizonyos kapcsolódó törvényeket.
6. Az állam gyakorolhatja az ezen cikk 5. pontjában említett szerződés 1.11, 2.5 és 215. cikkei és az említett szerződés második és negyedik jegyzőkönyve által számára biztosított lehetőségeket, de ezt az Oireachtas (Ír parlament) két házának előzetesen jóvá kell hagynia.

Az Írország tagságával kapcsolatos alapvető kérdéseket (közösségi jog elsőbbségének deklarálása, az irányelvek átültetésének szabályai) egy ún. csatlakozási törvény rögzíti (ld. az Európai Közösségekről szóló 27/1972. sz. törvényt).

* * *

Lengyelország

90. cikk

- (1) A Lengyel Köztársaság nemzetközi egyezmény alapján meghatározott ügyekben átruházhatja az állami szervek hatásköreit nemzetközi szervezetre vagy intézményre.
- (2) E nemzetközi szerződést kihirdető törvény elfogadásához mind a Szejm, mind a Szenátus tagjai kétharmadának támogatása szükséges, feltéve, ha mindkét házban a tagok több mint fele jelen van.
- (3) A nemzetközi szerződés ratifikációjának jóváhagyásáról országos népszavazás is dönthet a 125. cikkben foglalt szabályok szerint.
- (4) A ratifikálás jóváhagyásával kapcsolatos eljárás megválasztásáról szóló határozatot a Szejm a képviselők több mint felének jelenlétében, abszolút többséggel fogadja el.

91. cikk

- (1) A Lengyel Köztársaság Hivatalos Lapjában (Dziennik Ustaw) történő közzététel után a ratifikált nemzetközi egyezmény a belső jogrend részét képezi, és közvetlenül alkalmazandó, kivéve, ha alkalmazása végrehajtási rendelethez kötött.
- (2) A törvény előzetes jóváhagyásával ratifikált nemzetközi egyezmény – amennyiben nem összeegyeztethető a törvények rendelkezéseivel – elsőbbséget élvez a törvényekkel szemben.
- (3) Amennyiben a Lengyel Köztársaság által ratifikált egyezményben megalakított nemzetközi szervezet így rendelkezik, az általa kibocsátott jogszabályok közvetlenül alkalmazandóak, és összeütközés esetén elsőbbséget élveznek.

* * *

Lettország

68. cikkely:

- (1) Minden nemzetközi szerződést, amely törvényhozási tárgykörbe tartozó ügyet érint, a parlament ratifikál.
- (3) Lettország Európai Unió tagságáról országos népszavazás dönt, amelyet a parlament rendel el.

- (4) Minden tartalmi változásról, amely Lettország Európai Unió tagállami státusát érinti, országos népszavazás dönt, feltéve, ha a parlamenti képviselők legalább fele azt kezdeményezi.

* * *

Luxemburg

Luxemburgban az alkotmány módosítására a Római Szerződés aláírása előtt került sor, ennek eredményeként került bele a következő 49. cikkely:

„A törvényhozást, a végrehajtást és az igazságszolgáltatást az Alkotmány alapján kizárólagosan megillető hatáskörök gyakorlását szerződéssel ideiglenesen át lehet ruházni a nemzetközi jog alapján működő intézményekre.”

* * *

Németország

Az Alaptörvény módosítását 1992-ben hajtottak végre annak érdekében, hogy annak rendelkezései összhangban álljanak a Maastrichti Szerződéssel.

A 23. cikkely deklarálja, hogy „A Német Szövetségi Köztársaság elkötelezi magát az egységes Európa megvalósítása érdekében annak az Európai Uniónak a fejlesztése mellett, amely tiszteletben tartja a demokratikus, jogállami, szociális, föderatív alapelveket, tovább a szubszidiaritás alapelvét, és amely az Alaptörvényhez hasonlóan védelemben részesíti az alapjogokat. A Szövetség törvényi formában, e cél megvalósulása érdekében a Szövetségi Tanács (Bundesrat) jóváhagyásával felségjogokat ruházhat át az Európai Unió megalapításához, szerződéses alapjainak megváltoztatásához vagy más olyan szabályozáshoz, melynek következtében az Alaptörvény tartalmában megváltozna vagy kiegészülne, a 79. cikkely (2) és (3) bekezdése irányadó. Ez a rendelkezés irányadó akkor is, ha ilyen változások, kiegészítések lehetősége áll fenn.”

[A 79. cikkely (3) bekezdése az Alaptörvény örökkévalósági klauzuláját tartalmazza: „Az Alaptörvény nem módosítható oly módon, amely a Szövetség tartományi tagolását, a tartományoknak a törvényhozásban való alapvető részvételét vagy az 1. és a 20. cikkelyben meghatározott alapelveket érintené.]

A 23. cikkely (2)–(6) bekezdései a továbbiakban részletesen rendelkeznek a Szövetségi Gyűlés, a Szövetségi Tanács és a Szövetségi Kormány közötti

hatáskörmegosztásról és az integrációval összefüggő döntéshozatalban való részvétel módjáról, tárgyköreiről, a szervek közötti egyeztetés rendjéről, továbbá a tartományi törvényhozás hatásköreinek védelméről.

A német Alaptörvény rendelkezik az ún. Európai Ügyek Bizottságának létrehozásáról is (45. cikkely): „A Szövetségi Gyűlés (Bundestag) felállítja az EU ügyeivel foglalkozó bizottságot, s egyúttal feljogosíthatja, hogy a Bundestagot a 23. cikkely alapján megillető jogokat a Szövetségi Kormányval szemben gyakorolja.”

A tartományok részvételét az Európai Uniót érintő kérdésekben az 50. cikkely tartalmazza. Eszerint a tartományok a szövetség jogalkotásában, államigazgatásában, az Európai Uniót érintő kérdésekben a Bundesraton keresztül vesznek részt. A 88. szakasz pedig lehetővé teszi feladatok és jogosítványok átruházását az Európai Központi Bankra, amennyiben ez a független és az elérendő cél érdekében biztosítja az árstabilitást.

* * *

Olaszország

Az olasz alkotmány 11. cikkelye szerint „Olaszország, más államokkal egyenlő feltételekkel, beleegyezhet a szuverenitása olyan mértékű korlátozásába, amely a népek közötti békét és igazságosságot biztosító nemzetközi (rend) jogi rendszer létrehozását teszi lehetővé”. Ez a megfogalmazás az ENSZ-be való belépés miatt került be az alaptörvény szövegébe. Az olasz alkotmánybíróság 1973. évi ítélete ezen paragrafusra való hivatkozással ismerte el az EK-jog közvetlen alkalmazhatóságát Olaszországban.

A közösségi jogalkotási folyamatokban való részvételtől, és a közösségi kötelezettségek végrehajtási eljárásaival kapcsolatos normákról az 1989. március 9-én elfogadott 86(1) sz. (La Pergola) törvény rendelkezik.

* * *

Portugália

Az 1976. évi portugál alkotmányt több ízben is módosították. A harmadik, 1992-ben végrehajtott módosításra a Maastrichti Szerződés aláírása miatt volt szükség. Ebben szerepel az, hogy Portugália elkötelezett az európai identitás iránt, illetve, hogy a szubszidiaritás elvének, a gazdasági és társadalmi kohézió

céljának tiszteletben tartásával az EU létrehozása érdekében bizonyos hatásköröket lehet közösen gyakorolni.

7. cikk

[...]

5. Portugália elkötelezett az európai identitás megerősítésére, valamint aziránt, hogy az európai államok a népeik közötti kapcsolatot a demokráciára, a békére, a gazdasági fejlődésre és az igazságra alapozzák.
6. Portugália kölcsönösségi alapon köthet olyan szerződéseket, melyek révén az Európai Unió létrehozásához szükséges hatásköröket közösen gyakorolják úgy, hogy közben kellőképp tiszteletben tartják a szubsziarítás elvét és a gazdasági és társadalmi kohézió célját.

166. cikk

A Köztársasági Gyűlésnek (a parlamentnek) más szervekkel kapcsolatban a következő jogai vannak:

[...]

- f) ellenőrizheti és értékelheti – a törvényeknek megfelelően – Portugália részvételét az Európai Unió megvalósításának folyamatában.

200. cikk

Politikai feladatai megvalósítása érdekében a következőket teszi a kormány

[...]

- i) megfelelő időben eljuttatja az információt a Köztársasági Gyűlésnek az Európai Unió megvalósításának folyamatáról, a 166 (f) pontnak megfelelően.

1997-ben is módosították a portugál alaptörvényt. Ennek megfelelően európai integrációs ügyekben népszavazást lehet kiírni.

A Parlament integrációs szerepére vonatkozó rendelkezéseket a 20/1994. törvény konkretizálja.

* * *

Románia

148. §

- (1) Románia csatlakozása az Európai Unióhoz abból a célból, hogy egyes feladatköreit átruházza a különböző közösségi intézményekhez, illetve azért, hogy a csatlakozási szerződésben foglalt hatásköröket együtt gyakorolja a többi tagállammal, csakis a Képviselőház és a Szenátus

által közös ülésen megvalósuló kétharmados abszolút többséggel megszavazott törvény alapján lehetséges.

- (2) A csatlakozás következményeképpen az Európai Unió szerződéseiben, illetve az egyéb közösségi szabályozásokban található kötelező jellegű rendeletek mindig elsőbbséget élveznek az ellentétes tartamú belső (nemzeti) jogszabályokkal szemben, a csatlakozási szerződés rendelkezéseinek betartása mellett.
- (3) Az (1) és (2) bekezdések rendelkezéseit megfelelőképpen kell alkalmazni az Európai Unió alapszerződéseinek felülvizsgálati szerződéséhez való csatlakozáskor is.
- (4) A Román Köztársaság Parlamentje, Köztársasági elnöke, Kormánya és igazságszolgáltatása garantálja a csatlakozási szerződésben és a (2) bekezdés foglalt kötelezettségek betartását.
- (5) A Kormány minden esetben kötelező jelleggel előzetesen továbbítja a két kamara (Képviselőház és Szenátus) részére azokat a törvénytervezeteket, amelyeket később majd az Európai Unió intézményeihez kell elfogadásuk céljából benyújtani.

149. §

Románia csatlakozása a NATO-hoz csakis a Képviselőház és a Szenátus által közös ülésen megvalósuló kétharmados abszolút többséggel megszavazott törvény alapján lehetséges.

* * *

Spanyolország

III. Cím, III. fejezet

93. cikk

Organikus törvény útján felhatalmazást lehet adni olyan szerződések kötésére, melyek révén az Alkotmányból származó kompetenciák gyakorlását átruházzák egy nemzetközi szervezetre vagy intézményre. Az adott ügy természeténél függően a Cortes Generales (a törvényhozás) vagy a kormány feladata, hogy garantálja ezen szerződések és azon nemzetközi vagy szupranacionális szervezetek határozatainak teljesítését, melyek az átruházása címzettjei.

95. cikk

- (1) Az Alkotmánnyal ellentétes rendelkezéseket tartalmazó nemzetközi szerződések megkötése előzetes alkotmánymódosítást igényel.

- (2) A kormány vagy valamelyik Kamara az Alkotmánybíróságtól kérheti annak deklarációját, hogy az alkotmányellenesség fennáll-e vagy sem.

96. cikk

- (1) A szabályszerűen megkötött és Spanyolországban közzétett nemzetközi szerződések a belső jogrend részét képezik. Rendelkezéseik hatályon kívül helyezése, módosítása vagy felfüggesztése csak abban a formában lehetséges, amit a szerződések maguk szabnak meg, vagy a nemzetközi jog általános elveinek megfelelő formában.

* * *

Svédország

A csatlakozással kapcsolatos alkotmánymódosítás:

A svéd alkotmánynak az 1960-as évekből származott az a rendelkezése, amely lehetővé tette volna jogkörök átruházását az Európai Közösségekre a csatlakozás esetére. Ez a csatlakozáskor részben módosult:

10. fejezet: Kapcsolatok más államokkal

5. cikk

A Riksdag (svéd parlament) átruházhatja a döntéshozatal jogát az Európai Közösségekre, amennyiben azok ugyanolyan védelemben részesítik az emberi jogokat, mint a Kormányzati törvény vagy az Emberi Jogokat és alapvető Szabadságjogokat Védő Európai Konvenció. A Riksdag ilyen hatalomátadásról a jelenlevők háromnegyedének szavazatával határozhat. A Riksdag ilyen döntést az alaptörvényre vonatkozó eljárás szerint is meghozhat.

A kormány uniós ügyekkel összefüggő tájékoztatási, valamint konzultációs kötelezettségét a Parlamenti törvény rögzíti.

* * *

Szlovénia

A szlovén alkotmány 3a. cikkelye (1) bekezdése szerint: A parlamenti képviselők kétharmadának szavazatával megerősített nemzetközi szerződés alapján, Szlovénia szuverén jogai meghatározott részének gyakorlását olyan nemzetköz-

zi szervezetre ruházhatja át, amely az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásán, a demokrácia és a jogállamiság elvén alapul, illetőleg védelmi szövetségre léphet olyan államokkal, amelyek az említett értékeket követik. A (2) bekezdés szerint az ilyen nemzetközi szerződés megerősítése előtt a parlament népszavazást rendelhet el. A szavazás eredményes, ha az érvényesen szavazók többsége azonosan válaszolt. A népszavazás ügydöntő. A (3) bekezdés arról szól, hogy az olyan nemzetközi szervezetek keretében alkotott jog, amelyekre Szlovénia szuverén jogainak gyakorlását átruházta, Szlovéniában a nemzetközi szervezet szabályozása szerint érvényesül. A (4) bekezdés kimondja, hogy a kormány az ilyen nemzetközi szervezetek jogalkotási és döntéshozatali eljárásában született tervezetekről, továbbá az azokkal kapcsolatos álláspontjáról a parlamentet haladéktalanul tájékoztatja. A parlament az említett tervezetekről kialakíthatja saját állásfoglalását, amelyet a kormány köteles figyelembe venni tevékenysége során. A parlament és a kormány együttműködésének részleteit a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény állapítja meg.

IRODALOMJEGYZÉK

- A lengyel Alkotmánybíróság határozata az európai elfogatóparancsról. (Sajtóközlemény 2005. április 27.) *Fundamentum*, 2005/2.
- K. ALTER: *Establishing the Supremacy of European Law: The making of an International Rule of Law in Europe*. Oxford University Press, 2001.
- BALOGH-BÉKESI Nóra (2003): Emberi jogok; tudomány és gyakorlat. *Jogtudományi Közlöny*, 2003/5.
- BALOGH-BÉKESI Nóra (2008): „Közös európai alkotmányjog” vagy szuverenitás-transzfer esetről-esetre. *Jogtudományi Közlöny*, 2008/6.
- BALOGH-BÉKESI Nóra (2013): The law of the European Union in the practice of the Hungarian Constitutional Court. *Pázmány Law Review*, 1. (2013) 157–171.
- BALOGH-BÉKESI Nóra (2014): Szuverenitásféltes és alkotmány. In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása. Álom és/vagy valóság: interdiszciplináris megközelítések*. Budapest, Gondolat, 2015. 255–270.
- BALOGH Zsolt – HOLLÓ András – KUKORELLI István – SÁRI János: *Az Alkotmány magyarázata*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2003.
- BALOGH Zsolt – HOLLÓ András (2005): *Az értelmezett alkotmány*. Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2005.
- BÁRCZY Zoltán: Dohányreklám és nemzeti szuverenitás az Európai Unióban. *Magyar Jog*, 2001/3.
- R. BARENTS: The internal market unlimited: some observation on the legal basis of Community legislation. *CMLR* 30. (1993)
- A. C. BECKER: Vorrang oder Voherrschaft – Anmerkung zum Urteil des spanischen Tribunal Constitucional DTC 1/2004. *Europarecht*, 2005. 353.
- BERKE Barna (1995): Községi jog és a tagállamok jogrendszere: vonzások és taszítások. *Magyar Jog*, 1995/4.
- BERKE Barna (1996): Európai Unió, községi jog és nemzeti alkotmánybíráskodás. *Jogállam*, 1996/1.

- R. BIEBER: On The Mutual Completion Overlapping Legal Systems: The Case of the European Communities and the National Legal Orders. *European Law Review*, 1988.
- BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra (2007): Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában. (I-II.) *Európai Jog*, 2007. 2. és 4. sz.
- BLUTMAN László (2010): *Az európai unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-Orac, 2010.
- A. BOGDANDY (2000): The European Union as a Supranational Federation: A Conceptual Attempt in the light of the Amsterdam Treaty Columbia. *Journal of International Law*, 2000/1.
- A. BOGDANDY (szerk., 2003): *Europäisches Verfassungsrecht*. Berlin–Heidelberg, Springer, 2003.
- A. BONNIE: The Constitutionality of Transfers of Sovereignty: the French Approach. *European Public Law*, 1998/4.
- BRAGYOVA András (2003): Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alkotmányban? In: BRAGYOVA András (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára*. 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 (2000): Az Európai Unió és az alkotmány. *Európai Tükör*, 2000/4.
- CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (2002): Előkészületben az Európai Unióhoz való csatlakozással összefüggő alkotmánymódosítás. *Jura*, 2002/2.
- CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (2003): EU-csatlakozás és alkotmánymódosítás: minimális konszenzus helyett politikai kompromisszum. *Magyar Jog*, 2003/8.
- CHRONOWSKI Nóra – NEMESSÁNYI Zoltán (2004): Európai Bíróság – Alkotmánybíróság: felületi feszültség. *Európai Jog*, 2004/3.
- CHRONOWSKI Nóra (2005): *„Integrálódó” alkotmányjog*. Pécs, Dialóg Campus, 2005.
- CHRONOWSKI Nóra (2014a): *Az Alaptörvény a többszintű európai alkotmányosság hálójában; Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2014.
- CHRONOWSKI Nóra (2014b): A magyar alkotmánybíráskodás és a közös európai standardok. *Jura*, 2014/2. 27.

- M. CLAES: *The National Courts' Mandate in the European Constitution*. Hart, 2006.
- P. CRAIG (2001): Constitutions, constitutionalism, and the European Union. *European Law Journal*, 2001 June.
- P. CRAIG (2004): Competence: Clarity, cConferral, Containment and Consideration. *European Law Review*, 2004. 29.
- P. CRAIG – G. de BURCA : *EU law, text, cases and materials*. Oxford, Oxford University Press, 2007.
- M. CREMONA: 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*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2003.
- CSÖNDES Mónika – KECSKÉS László: Aláírták a Lisszaboni Szerződést. *Európai Jog*, 2008/1.
- DEZSŐ Márta – VINCZE Attila (szerk., 2004): *A magyar alkotmányjog Európai uniós forrásai*. Budapest, Osiris, 2004.
- DEZSŐ Márta – VINCZE Attila (2006): *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. Budapest, HVG-Orac, 2006.
- DEZSŐ Márta – KUKORELLI István (szerk.): *Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Rejtjel, 2008.
- P. EECKHOUT: *External Relations of the European Union: Legal and Constitutional Foundations*. Oxford University Press, 2004.
- A. ESTELLA: *The EU Principle of Subsidiarity and its Critique*. Oxford University Press, 2004.
- EU-csatlakozás és alkotmányozás*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék, 2001.
- U. EVERLING (1994): '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.
- U. EVERLING (1995): A Szövetségi Alkotmánybíróság Maastricht-ítélete és jelentősége az Európai Unió fejlődése szempontjából. *Magyar Jog*, 1995/3.
- FAZEKAS Flóra (2009): *A magyar Alkotmánybíróság viszonya a közösségi jog elsőbbségéhez egyes tagállami alkotmánybírói felfogások tükrében*. PhD-értekezés. Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2009.
- FAZEKAS Flóra (2014): EU Law and Hungarian Constitutional Court. In: Márton VARJU – Ernő VÁRNAY (eds.): *The law of the European Union in Hungary: institutions, processes and the law*. Budapest, HVG-Orac, 2014.

- FAZEKAS Judit (szerk.): *Az európai integráció alapszerződése 2.* Budapest, KJK-Kerszöv, 2002.
- FICSOR Mihály: Megjegyzések az európai közösségi jog és a nemzeti alkotmány viszonyáról I–II. *Magyar Jog*, 1998. 8–9.
- J. HABERMAS: Megjegyzések Dieter Grimm: ‘Kell-e alkotmány Európának?’ című tanulmányához In: *Alkotmányelmélet és európai integráció.* (A szövegeket válogatta és fordította: Paczolay Péter) Budapest, Szent István Társulat, 2004.
- HALÁSZ Iván: *Az Európai Unió joga és a magyar jog viszonya; Alkotmányjog.* Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2013.
- HAMZA Gábor: A Luxembourgi Bíróság szerepe az európai jog egységesítésében *Jogtudományi Közöly*, 2005/1212.
- HARMATHY Attila (2001): Jogrendszerünk átalakulása és az Európai Unió joga. In: *Ius Privatum, Ius Commune Europae Liber Amicorum Studia Ferenc Mádl Dedicata.* ELTE ÁJK Nemzetközi Magánjogi Tanszék, 2001.
- HARMATHY Attila (2006): Az EU-tagállamok közös alkotmányos hagyományai és a nemzetközi polgári jog. In: SAJÓ András (szerk.): *Alkotmányosság a magánjogban.* Budapest, Complex, 2006.
- HARMATHY Attila (2008): Alapjogi Charta – nemzeti alkotmánybíróságok. In: Ünnepi kötet *Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére.* Budapest, Rejtjel Kiadó, 2008.
- T. HARTLEY: *The foundations of European Community Law.* Oxford, Clarendon Press, 1988.
- T. C. HARTLEY: *The Foundations of European Community Law.* Oxford, University Press 2003.
- Matthias HERDEGEN: *Európai jog.* (szerk. Varga István) Budapest, Budapesti Fórum Európáért Könyvek, 2005.
- T. HERVEY: ‘Up in Smoke?’ Community (anti-) tobacco law and policy. *European Law Review*, 2001. 26.
- HOFFMEISTER: Constitutional review of EC Regulation on bananas. *Common Market Law Report*, 2001. 38.
- HOLLÓ András: És mi lesz az alkotmánnyal? *Fundamentum*, 2004/3.
- HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról.* Budapest, HVG-Orac, 2007.
- KARDOS Gábor: Fórum. *Fundamentum*, 2003/2.
- KECSKÉS László – SZÉCHENYI László (1998): A közösségi jog közvetlenül hatályosuló rendelkezései és az azokkal szembeni engedetlenségi lehetőségek az Európai Közösségek jogában. *Jogtudományi Közöly*, 1998/6.

- KECSKÉS László (2003): Magyarország EU-csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségessé vált alkotmánymódosítás folyamata I–II. *Európai Jog*, 2003/1–2.
- KECSKÉS László (2005): *EU-jog és jogharmonizáció*. Budapest, HVG-Orac, 2005.
- KELLERMANN: A bővítés alkotmányjogi hatásai nemzeti szinten. *Európai Jog*, 2001.
- KENDE Tamás – SZÜCS Tamás (2005): *Európai közjog és politika*. Budapest, Osiris, 2003.
- KENDE Tamás – SZÜCS Tamás – JENEY Petra (szerk., 2007): *Európai közjog és politika*. Budapest, Complex, 2007.
- P. KIRCHHOF: The Balance of powers Between National and European Institutions. *European Law Journal*, September 1999.
- KISS J. László: *A huszonötök európai*. Budapest, Osiris, 2005.
- K. KORINEK: *Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit*. Wien–New York, 2000.
- M. KUMM: Who is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe? *Common Market Law Review*, 1999. 36.
- KUKORELLI István – PAPP Imre (2002): A magyar Alkotmány EU-konformitása. *Európai Jog*, 2002/6.
- KUKORELLI István – PAPP Imre (2003): Az alkotmánymódosítás folyamata. *Európai Jog*, 2003/1.
- K. LENAERTS (2003): *Interlocking Legal Orders in the European Union and Comparative Law*. Quarterly, International and Comparative Law, 2003.
- K. LENAERTS – P. NUFFEL – R. BRAY (2005): *Constitutional law of the European Union*. London, Thomson/Sweet & Maxwell, 2005.
- K. LENAERTS – T. CORTHAUT (2006): Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law. *European Law Review*, 2006. 31.
- K. LENAERTS (2007): The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union. *Common Market Law Review*, 2007. 1645.
- J. LIMBACH: Die Kooperation der Gerichte in der zukünftigen europäischen Grundrechts-architektur. *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 2000. 14–16.
- N. Mac CORMICK: A szuverenitásról és a posztsoverénitásról. *Fundamentum*, 2003/2.
- MÁDL Ferenc: Az európai integráció architektúrájának kiépülése a Reformszerződésig. *Polgári Szemle*, 2007/9.

- M. MADURO: Contrapunctual law: Europe's Constitutional Pluralism in Action. In: N. WALKER (ed): *Sovereignty in Transition*. Hart, 2003. ch.21
- MAJTÉNYI László – MIKLÓSI Zoltán: És mi lesz az Alkotmánnyal? Budapest, Eötvös Károly Intézet, 2004.
- F. MAYER: The European Constitution and the Courts – Adjudicating European Constitutional Law in a Multilevel System. *Jean Monnet Working Paper*, 9/03. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law – New York University School of Law, Heidelberg, 2003.
- NAGY Boldizsár: A szuverén határai. *Fundamentum*, 2003/2.
- M. NEWMAN: *Democracy, Sovereignty and the European Union*. London, Hurst & Company 1997.
- D. OLIVER: *The Changing Constitution in the 1990s*. Current Legal Problems, 1997.
- OSZTOVICS András: *Az előzetes döntéshozatali eljárás legfontosabb elméleti és gyakorlati kérdései*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2005.
- PACZOLAY Péter (szerk., 2004a): *Alkotmányelmélet és európai integráció*. Budapest, Szent István Társulat, 2004.
- PACZOLAY Péter (2004b): A magyar alkotmány jövője és az uniós csatlakozás. *Politikatudományi Szemle*, 2004/1–2.
- I. PERNICE (1999): Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited. *Common Market Law Report*, 1999. 36.
- I. PERNICE (2001): The Role of National Parliaments in the European Union. *European. Constitutional Law Network – Series*, 2001.
- A. J. PERRY: The Relationship between Legal Systems and Economic Development: Integrating Economic and Cultural Approaches. *Journal of Law and Society*, 2002. 284.
- J. PETERSON – M. SHACKLETON: *The Institutions of the European Union*. New York, OUP 2006.
- W. SADURSKI: „Solange Chapter 3”: Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union. *EUI Working Papers Law*, No. 2006/40.
- SAJÓ András (2003): Az EU-csatlakozás hatása az új tagállamok alkotmányosságára. *Fundamentum*, 2003/2.
- SAJÓ András (2004): Miért nehéz tantárgy az együttműködő alkotmányosság? *Fundamentum*, 2004/3.
- SAJÓ András (szerk., 2006): *Alkotmányosság a magánjogban*. Budapest, Complex, 2006.

- SCHANDA Balázs: Az államalkotó tényezők. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, Hvg-Orac, 2014.
- SÁRI János: Rekviem a magyar alkotmányjogért. A csatlakozás után. *Magyar Jog*, 2005/7.
- R. SCHUTZE: Co-operative Federalism Constitutionalised: The Emergence of Complementary Competences in the EC Legal Order. *European Law Review*, 2006. 31.
- H. SOMSEN: Case C-300/89 Commission v. Council. *CMLR*, 29., 1992.
- SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001.
- SOMOGYVÁRI István: Az uniós csatlakozás alkotmánymódosítást igénylő kérdései. *Európai Közigazgatási Szemle*, 2001/1.
- SONNEVEND Pál: Alapvető jogaink a csatlakozás után. *Fundamentum*, 2003/2.
- SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *Az Európai Unió közjogi alapjai*. I. kötet. Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2003.
- TÉGLÁSI András: Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, NKE KTK, 2014.
- 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 Alkotmányszerződése ratifikációjának megakadása esetére. *Európai Jog*, 2005/3.
- TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország Közjoga 1940*. Budapest Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (szerk., 2005): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2005.
- TRÓCSÁNYI László (2008a): Nemzeti szuverenitás és európai integráció. In: DEZSŐ-KUKORELLI i. m.
- TRÓCSÁNYI László – CSINK Lóránt (2008b): Alkotmány v. közösségi jog: Az Alkotmánybíróság helye az Európai Unióban. *Jogtudományi Közlöny*, 2008/2.
- J. USHER: The scope of Community competence – its recognition and enforcement. *Journal of Common Market Studies*, 1985. 4.
- VARGA Csaba: Európai integráció és a nemzeti jogi kultúrák egyedisége. *Jogtudományi Közlöny*, 1992/10.

- VARGA Zs. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség – Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*. [PPKE JÁK Könyvei – Jogtudományi Monográfiák] Budapest, Pázmány Press, 2012.
- Márton VARJU – Ernő VÁRNAY: *The law of the European Union in Hungary: institutions, processes and the law*. Budapest, HVG-Orac, 2014.
- Válogatott ítéletek az Európai Bíróság esetjogából I–II*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2001.
- VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika (2001): *Az Európai Unió joga*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2001.
- VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika (2006): *Az Európai Unió joga*. Budapest, Compex, 2006.
- VÁRNAY Ernő (2007): Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga. *Jogtudományi Közlöny*, 2007/10.
- VINCZE Attila: Policentrális alkotmányozás, multi-level constitutionalism ... avagy, kell-e temetni a magyar Alkotmányt? In: DEZSŐ–KUKORELLI i. m.
- VÖRÖS Imre (1997): Az Európai Megállapodás alkalmazása a magyar jogrendszerben. *Jogtudományi Közlöny*, 1997/5.
- VÖRÖS Imre (2002): Az EU-csatlakozás alkotmányjogi, jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai. *Jogtudományi Közlöny*, 2002/9.
- VÖRÖS Imre (2006): Az európai alkotmány várható hatásai a magyar jogrendszerre. *Állam-és Jogtudomány*, 2006/2.
- N. WALKER (2002): The Idea of Constitutional Pluralism. *Modern Law Review*, 2002. 65.
- N. WALKER (ed., 2003): *Sovereignty in Transition*. Hart, 2003.
- R. WALTER – H. MAYER: *Grundriß des österreichischen Verfassungsrechts*. 9. Aufl., Wien, 2000.
- S. WEATHERILL – P. BEAUMONT (1999): *EU Law*. London, Penguin, 1999.
- S. WEATHERILL (2005): Better competence monitoring. *European Law Review*, 2005. 30.
- J. WEILER: The Community System: the Dual Character of Supranationalism. *Yearbook of European Law*, 1981.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

30/1990. (XII.15.) AB határozat
11/1992. (III. 5.) AB határozat
25/1992. (IV. 30.) AB határozat
28/1992. (IV. 30.) AB határozat
2/1993. (I. 22.) AB határozat
4/1993. (II. 12.) AB határozat
15/1993. (III. 12.) AB határozat
16/1993. (III.12.) AB határozat
38/1993. (VI. 11.) AB határozat
41/1993. (VI. 30.) AB határozat
42/1993. (VI. 30.) AB határozat
53/1993. (X. 13.) AB határozat
2/1994. (I. 14.) AB határozat
17/2004. (V. 25.) AB határozat
58/2004. (XII. 14.) AB határozat
30/2005. (VII. 14.) AB határozat
36/1996. (IX. 4.) AB határozat
37/1996. (IX.4.) AB határozat
4/1997. (I. 22.) AB határozat
66/1997. (XII. 29.) AB határozat
16/1998. (I. 8.) AB határozat
30/1998. (VI. 25.) AB határozat
37/2000. (X. 31.) AB határozat
36/2003. (VI. 26.) AB határozat
17/2004. (V. 25.) AB határozat
58/2004. (XII. 14.) AB határozat
7/2005. (III.31.) AB határozat
74/2006. (XII. 15.) AB határozat
32/2008. (III. 12.) AB határozat
61/2008. (IV. 29.) AB határozat

87/2008. (VI. 18.) AB határozat
23/2010. (III. 4.) AB határozat
142/2010. (VII. 14.) AB határozat
143/2010. (VII. 14.) AB határozat
8/2011. (II.18.) AB határozat
29/2011. (IV.7.) AB határozat
61/2011. (VII. 13.) AB határozat
22/2012. (V. 11.) AB határozat
32/2012. (VII. 4.) AB határozat
45/2012. (XII. 29.) AB határozat
12/2013. (V. 24.) AB határozat
13/2013. (VI. 17.) AB határozat
26/2013. (X. 4.) AB határozat
16/2014. (V. 22.) AB határozat
17/2014. (V. 30.) AB határozat

1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816
1025/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1456, 1463.
744/B/2004. AB határozat, ABH 2005, 1281.
1053/E/2005. AB határozat ABH 2006, 1824.
58/B/2008. AB határozat
766/B/2009. AB határozat
108/B/2010. AB határozat
3255/2012. (IX. 28.) AB határozat
3144/2013. (VII. 16.) AB határozat
3025/2014. (II. 17.) AB határozat