
MAGYARORSZÁG AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Bevezetés

Örömmel adjuk az olvasó kezébe „Magyarország és az EU-csatlakozás” című összeállításunkat. Nem az első kísérletünk ez az Európa-probléma államjogi és igazgatási vonatkozásainak megvilágítására, 2004 tavaszán azonban egy ilyen tanulmány-csomag nemcsak időszerűbb mint eddig bármikor, hanem már számottevő tapasztalati elemeket is tartalmaz. Elvont kutatási témából az Európa-kérdés fokozatosan átkerül a magyar államigazgatási és EU-illeszkedési gyakorlatról szóló gondolkodás körébe.

Ebben a szellemben boncolgatja Ágh Attila a magyar közigazgatási reform, Paczolay Péter a magyar alkotmányozás, Kéglér Ádám a lobbizás, Lakner Zoltán a magyar pártpolitika kérdéseit. Összeállításunk néhány más darabja az unió működését magát vizsgálja: Laczkóné Tuka Ágnes az Európai Parlament, Lux Ágnes pedig a kormányközi konferenciák vonatkozásában. Práger László világgazdasági kitekintése ugyanakkor joggal hangsúlyozza, hogy nemcsak EU-szint van, hanem „globális” is, más szóval az unióhoz való csatlakozás nem szünteti meg azokat a tágabb illeszkedési problémákat, amelyek a magyar gazdaság tizenöt évvel ezelőtti kinyílásával keletkeztek. Mostantól kezdve részei vagyunk az európai közösségnek, ezzel együtt a globális világ reáladottságaihoz kell felzárkóznunk.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás pillanatában Magyarországot két gondolkodási hiba fenyegeti. Az egyik, hogy túl könnyedén fogadjuk az eseményt, nem vesszük észre, hogy sorsfordulón állunk, hiszen Magyarország első ízben lép be a perifériáról Európa centrumába, oda, ahol a döntéseket hozzák. A másik az a képzelődés, amivel a csatlakozás ellenfelei riogatják a közvéleményt, hogy Magyarországnak ki kell lépnie eddig énjéből, hogy búcsút kell vennie mindattól, ami benne sajátosan nemzeti és hagyományos. Az első gondolati hiba azért veszélyes, mert átsiklik a csatlakozás egyik legfőbb hozamán: fenntartja a magyar politikai osztály kisállami komplexusát, s ezáltal

tal akadályozza az unió intézményrendszerébe való egyenrangú beilleszkedést. A másik gondolati hiba azért káros, mert hamis félelmeket kelt. Az Európai Unióba való belépés egyetlen tag-nemzet esetében sem járt jellegváltással: ki-ki maradt aki volt, s fog is maradni. A közösségi kapcsolatok kialakulása egyetlen országot sem tett színtelenné és szagtalanná, egyetlen kultúrát sem kényszerített arra, hogy magából bármit is feladjon, s ez nemcsak a nemzetméretű, hanem a regionális vagy a helyi közösségekre nézve is igaz. *Wien bleibt Wien...*

A változás az, hogy mindenki közelebb kerül a többiekhez. A határok relativizálódásával fokozatosan eltűnik a különbség a belföldi és a külföldi utazások között, s ha majd a munkaügyi korlátozások is eltűnnek (valószínűleg gyorsabban, mint ahogyan ma látszik), akkor egy tanulni vágyó és tapasztalatokra igényt tartó fiatal magyar pásztázási köre a mainak a tízszeresére növekszik. Majd' egy évszázadnyi kiesés után lassan megint hozzá kell szoknunk ahhoz, hogy *birodalmi* méretű államközösség részei vagyunk, aminek következményei az élet minden vonatkozására kiterjednek. Ennek a birodalomnak nincs császára, ezzel szemben van parlamentje, közösügyi adminisztrációja és kormányokat összefogó tanácsa. S mindennek fölött: közös állampolgársága.

Ezek a – húsz évvel ezelőtt még utópiának is valószínűtlen – perspektívák természetesen nem szüntetik meg azokat a gyakorlati alkalmazkodási problémákat, amelyekkel a magyar államigazgatás a csatlakozás pillanatában szembe találja magát. Gondolni rájuk mégis azért érdemes, hogy az elindulás „rögös útjain” túl azt a célt is lássuk, amely felé ezek az utak vezetnek, s amely mostantól fogva elérhetőbb közelségbe került, mint eddig bármikor.

Kende Péter

PACZOLAY PÉTER

A magyar alkotmány jövője és az uniós csatlakozás

A Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz való csatlakozása után a magyar alkotmány már soha többé nem lesz az, ami volt. A csatlakozás napjától a magyar alkotmányos rendszer megváltozik. Új helyük és szerepük lesz az egyes intézményeknek, de ami ennél is fontosabb, a magyar állam alapvető tulajdonságai, jellemzői közül például a szuverenitás megváltozik.

A szuverenitás jellege központi kérdés a csatlakozás után. Az államok jogi helyzetét alapvetően meghatározó jogágak, vagyis az alkotmányjog és a nemzetközi jog egyaránt az állami szuverenitás paradigmájában gondolkodik. Ez a kérdés tudományos értékelését is nehezíti, mert a hagyományos fogalmi készletek nem igazán alkalmasak a megváltozott helyzet értelmezésére. A másik nehézség, hogy a jogtudományi, illetve a politikatudományi elemzés más-más szemmel közelít a kérdéshez. A jogtudomány alapvetően a „joggal mint olyannal” foglalkozik, a politikatudomány pedig – mint általában a társadalomtudományok – gyanakvással figyeli a jogi érveket. Meggyőződésem, hogy ha valahol, akkor az integrációval összefüggő kérdések vizsgálatakor a jogi, az államelméleti és a politikatudományi szemléletet közelíteni kell. Részletesebb indokolás helyett álljon itt csak annyi, hogy az integráció elsősorban mint jogrend jelenik meg. Ha ennél több lesz, akkor az egy alkotmányi konstrukcióban fog megtestesülni. A tagállamok politikai rendszerét is elsősorban az alkalmazandó közösségi jogon keresztül változtatja meg az integráció.¹

A csatlakozás miatti változások értékelése azonban nem választható el attól az általános, alkotmányjogi, államelméleti és politikatudományi dimenzióval rendelkező kérdéstől, hogy ál-

talában mi a magyar alkotmány jelenlegi állapota és mi lesz a jövője.

A továbbiakban három szemszögből vesszük szemügyre a kérdést. Az egyik a magyar alkotmány helyzete és jövője. A második a csatlakozás utáni változások az alkotmányos rendszerben. Ezzel összefüggésben a harmadik kérdés a szuverenitás.

MI A BAJ AZ ALKOTMÁNNYAL?

Az 1989. évi alkotmányreform óta folyamatosan fogalmazódnak meg kritikák a hatályos alkotmányunkkal szemben, részben a szaktudományokban, részben a politikai közbeszédben. Mindkét jelenség örvendetes és indokolt. Hasznos is abból a szempontból, hogy az alkotmány kérdését napirenden tartja és tudatosítja fontosságát.

Az 1989. évi XXXI. törvénnyel kialakított alkotmányos rend az elmúlt közel másfél évtizedben erős gyökereket eresztett, megszilárdult. Ezen nem változtat a sok ez ellen ható tényező sem. Ezek között említhető, hogy az alkotmányt sok vonatkozásban – és nem mindig átgondoltan – módosították (elrettentő példaként említhető a népszavazás újraszabályozása); a szakma egy része eleve negatívan értékeli a létrejött alaptörvényt, mint toldozott-foltozott valamit; politikai ellenérzéseket vált ki az alkotmánynak mind a mai napig 1949-re történő datálása; szakmai és politikai okokból is újra és újra felbuzdul a lelkesedés új alkotmány megalkotására. Felmerült továbbá az államgépezet esetleges megbénulásának veszélye és a destabilizálódás is. Volt, aki azért aggódott, hogy az alaptörvény teszi lehetővé a szétforgácsoltabb parlament működését és így tovább.

A kritikák rámutatnak a szöveg technikai-szakmai kétértelműségeire, bizonytalanságaira, melyek hatásköri tisztázatlanságokhoz, alkotmánybírói aktivizmushoz, az alkotmány tekintélyének csökkenéséhez és hatástalanságához vezetnek. Ezek orvoslását egy alkotmányrevízió szolgálná. Ehhez az aktualitást itt és most az uniós csatlakozás adhatná. Az ugyancsak eredeti és egyedülálló lenne, hogy a csatlakozás okán egy ország új alaptörvényt fogadjon el.

Ezek a tényezők azonban nem tették kérdésessé az 1989-es alkotmány alapszerkezetét, vagyis az alkotmány lényegét. Ebben a másfél évtizedes perspektívában kell újra elismerni a „láthatatlan alkotmány” kifejezés, képes beszéd értelmét és fontosságát. A fogalmat Sólyom László vezette be 1990-ben a halálbüntetés alkotmányellenességét kimondó alkotmánybírói határozathoz fűzött párhuzamos véleményében.² Az uniós csatlakozás évében már megfogalmazható, hogy a magyar alkotmányos rendszer elvi alapjai megszilárdultak. Az 1989. évi módosítás preambulumban „hazánk új alkotmányának elfogadása”-ra

történi utalás jelentősége fokozatosan elhalványul, és a folyamatos alkotmányozással és alkotmánybírói értelmezéssel kialakult „láthatatlan alkotmány” lett a magyar államrend alapja. Az emellett elkötelezett politikusok, alkotmányjogászok, politikai gondolkodók – a magyar politikai kultúrában szokásos kifejezések analógiájára – a „nyolcvankilenceseknek” nevezhetők.

Ami saját álláspontomat illeti, azt már egy 1994 januárjában rendezett tanácskozáson kifejtettem.³ Az eltelt tíz év során nézeteim nem változtak meg. Úgy véltem, hogy – részben a történeti alkotmány magyar közjogi hagyományát is folytatva – az írott alkotmány hiányosságait a bírói (vagyis alkotmánybírói) jogértelmezés küszöbölheti ki. „Ez – tetszik, nem tetszik – azt jelenti, hogy a magyar alkotmányozás jövője nagymértékben az alkotmánybírói gyakorlat foglya. Nem tartom tehát sem indokoltnak, sem kívánatosnak az alapvetően új alkotmányt – az csak technikai tökéletesítés, és néhány tisztázatlan alapelv újragondolása legyen”.⁴ Az elmúlt évtized alatt véleményem anynyiban változott, hogy most már nem tartom jelentősnek a preambulumban a „hazánk új alkotmányának elfogadásáig” kitételt. Ebből ma már formálisan sem vezetném le – mint tettem 1994-ben – azt, hogy a hatályos alkotmány ideiglenes és átmeneti lenne. Ellenkezőleg, az alkotmány preambuluma üresedett ki, legalábbis ebben a vonatkozásban.

Ami tagadhatatlan, az, hogy a magyar alkotmány túl könnyen módosítható. Persze ehhez az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatát (alkotmány 24. §) biztosítani nagyon nehéz, egyes politikai konstellációkban szinte lehetetlen. Az alkotmány merevebbé tétele nem szükséges az alaptörvényi jelleg kiemelésé miatt sem, mert az alkotmány megváltoztatásához a fent említett minősített többség szükséges, míg az ún. „kétharmados” törvények elfogadásához elég a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata.⁵ Az alkotmányozás és a törvényhozás összemosódása ugyanakkor erősíti azt a tételmet, hogy a magyar alkotmány – öntudatlanul – nem kis mértékben ma is a történeti alkotmány hagyományára és filozófiájára épül.⁶ Ennek tipikus jele a törvényhozó és az alkotmányozó azonossága. Az írott és a történeti alkotmány szembeállítása viszonylagos, bármilyen paradoxonnak hangzik is. Az Amerikai Egyesült Államoknak tartóssága miatt csodált alkotmányát azért nem kellett sokszor kiegészíteni, mert „élő alkotmány” (*living constitution*), amely az értelmező bírói döntésektől és döntésekben él. Az amerikai alkotmányjogban is értekeznek a bírói döntésekben megfogalmazott íratlan alkotmányról (*unwritten constitution*).⁷

Ennek a helyzetnek megvannak a maga következményei. Vitathatatlan, hogy a törvényhozói-alkotmányozói tévedés lehetősége nagy. Az alkotmánymódosítás viszonylagos könnyűsége gyakrabban eredményez meggondolatlan, „rossz” módosítást,

mint ha az csak különös nehézségek árán lehetne kivitelezhető. Rossz döntés, tévedés olyan stabil és merev alkotmánynál is előfordult persze, mint az Amerikai Egyesült Államok esetében, mondjuk az 1919. évi tizennyolcadik alkotmánykiegészítésnél, mely a szesztilalmat vezette be, hogy azután 1933-ban eltöröljék. Ha el is fogadjuk, hogy „technikai értelemben szinte egyedülállóan ellentmondásos” a magyar alkotmánynak a módosításra vonatkozó szabályozása⁸, ez még nem indokolja az új alkotmány megalkotását, elegendő lenne ebben a vonatkozásban a módosítási szabályokat tisztába tenni, adott esetben akár tovább nehezíteni.

A másik következmény az alkotmány nyitottsága. Ez lehetővé teszi a folyamatos alkotmányozást, az alapok megőrzésével. A még alakulóban levő politikai és társadalmi, illetve nemzetközi folyamatokra ez a megoldás rugalmasabban tud válaszolni, mint egy lezárt alaptörvény. A rugalmasság irányába mutat a társadalmi változás és a külső politikai változásokra történő gyors reagálás lehetősége is.

Ami pedig az alkotmány értékrendszerét illeti, nem értek egyet az alkotmány lecsupaszításával szikár technikai szabályokra, hanem ellenkezőleg, épp azt érzem alkotmányozásunk egyik problémájának, hogy nem kellően értékközpontú, nem törekszik – megfelelő megvitatás és közbeszéd nyomán – megfogalmazni a politikai közösség értékeit. Ezek az értékek azonban fokozatosan, hosszadalmas folyamatban kristályosodnak ki, és nem is célszerű azokat egy adott történelmi helyzetben megmerevíteni.

AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ SZABÁLYOZÁSA A NEMZETI ALKOTMÁNYOKBAN

A jogrend csúcsán elhelyezkedő „legfőbb törvény”, az alkotmány rögzíti az államhatalom fő vonásait, a hatalom forrását, az állam függetlenségét és az államhatalom korlátait is. Így logikusnak tűnik, hogy a nemzetközi vagy államok fölötti szervezetekhez és intézményekhez való viszony rendezése az alkotmány egyik feladata lenne. Tisztázniuk kellene a belső jognak a nemzetközi joghoz való viszonyát is. Mégis, az alkotmányok sokszor bizonytalanok ezen alapvető kérdések rendezésében. Még az is megkockáztatható, hogy gyakran az alkotmányok nem rendezik egyértelműen a szuverenitás alapkérdéseit.

A hagyományos nézet szerint az állam hatásköreinek gyakorlása kizárólagosan az állam intézményeit illeti meg. Az 1950. május 9-ei Schuman-nyilatkozattal megindult és röviddel utána intézményesedő európai integráció több vonatkozásban megváltoztatta a szuverenitás hagyományos felfogását a kizárólagosan gyakorolt állami főhatalomról. Ezzel a ténnyel az ország

alaptörvényének is számolnia kell. Az egyes uniós országok alkotmányai mégis eltérő módon közelítenek a kérdéshez.

A történetileg, a 16. századtól kialakult felfogás szerint a szuverenitás oszthatatlan főhatalom. Eszerint a szuverenitást nem lehet részben átruházni. Az alkotmányok inkább a szuverenitás forrására (vagyis a népre) utalnak. Az Európai Közösségekben való részvételt az uniós országok alkotmányai úgy írják le, mint a szuverenitásból eredő hatáskörök gyakorlásának részleges átruházását. Sok jelenlegi uniós tagállam alkotmánya csak általános felhatalmazást tartalmaz a nemzetközi szervezetekre történő hatáskörgyakorlás átruházásáról (Dánia, Hollandia, Görögország, Luxemburg, Olaszország, Spanyolország, Svédország). Más országok alkotmányai kifejezetten az Európai Közösségek-re vagy az Európai Unióra vonatkozó szabályokat tartalmaznak (Ausztria, Belgium, Franciaország, Finnország, Írország, NSZK, Portugália). A közösségi jog nem azonos természetű a nemzetközi joggal, azonban a belső jog és a nemzetközi jog monista vagy dualista természetéről valamely államban vallott felfogás befolyásolja a közösségi jog megítélését is. A hagyományosan monista felfogást valló országokban (Benelux államok, Franciaország, Spanyolország) könnyebben elismerik a közösségi jog elsőbbségét a belső jogrend, akár az alkotmány fölött is. A jóval nagyobb számú többi országban, melyek a dualista felfogást követik, a belső jog és a közösségi jog viszonya két egymástól különálló, noha összekapcsolódó és együttműködő jogrendszer kapcsolatuként jelenik meg.⁹

Az Egyesült Királyság, melynek nincs kartális alkotmánya, az Európai Közösségekről szóló törvényben szabályozza a vonatkozó kérdéseket. Ez egyebek mellett kimondja – más országoktól eltérően – a közösségi jog kikényszeríthetőségét, vagyis, hogy az elismert és hozzáférhető legyen, lehetővé kell tenni érvényesülését és betartását (2. §). Az angol jogban ez logikus, mert nem alkotmányi szabályról van szó. Kevésbé érthető, hogy a magyar csatlakozási klauzula előkészítése során is komolyan felmerült hasonló rendelkezésnek az alkotmányba építése.

A csatlakozás előtt álló országok alkotmányai többféle megoldást követnek. A szakirodalom¹⁰ modellértékűnek tekinti a lengyel alkotmány megoldását, mely időben is az első volt. Ez lehetővé teszi, hogy az államhatalom szerveinek bizonyos hatásköröit átruházzák nemzetközi szervezetre vagy intézményre (90. §). Ehhez közel áll a cseh megoldás. Más országok – így elsősorban a balti államok – alkotmányai óvatosabbak, és a csatlakozást a nemzeti alkotmányban megfogalmazott alapelvektől, az állam és a függetlenség érdekeinek védelmétől teszik függővé.

A csatlakozás miatt szükséges alkotmánymódosítások másik dimenziója azon alkotmányi szabályok módosítása, melyek a választójog gyakorlásával, egyes állami intézmények (például a nemzeti bank) hatáskörének változása miatt szükségesek.

Végül az alkotmánymódosítások procedurális szabályokat tartalmazhatnak az uniós csatlakozással összefüggő döntések meghozatalának módjáról (népszavazás, minősített törvényhozási többség).

A „nyolcvankilences” alkotmány egy lényegi átalakuláson azonban át kellett hogy menjen, és ez az uniós csatlakozással függ össze. Az 1989. évi XXXI. törvény patetikus hangvételű indokolása szerint „A Magyar Köztársaság szuverén állam. Kötelessége biztosítani, hogy e szuverenitás minden korlátozástól mentes legyen.” E szuverenitás tartalmi elemei az indokolás szerint „a nép szabadsága és hatalma, az ország függetlensége, valamint területi sérthetlensége”.¹¹ Ezt jeleníti meg 1989. október 23. óta az alkotmány 2. §-ának azon szabálya, hogy „a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam”.

A rendszerváltozással egyidejűleg ugyanakkor – széles politikai és társadalmi konszenzus alapján – megindultak az előkészületek arra, hogy Magyarország minél előbb az európai integráció tagja lehessen. Ennek eredményeként 1994 januárjában az 1994. évi I. törvénnyel az Országgyűlés kihirdette egyrészt a Magyar Köztársaság, másrészt az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben 1991. december 16-án aláírt európai megállapodást. 1994 márciusában azután az Országgyűlés a kormány előterjesztésére felhatalmazta a Magyar Köztársaság kormányát, hogy a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozására irányuló kérelmét az Európai Unió Tanácsához benyújtsa.¹² Az események (tárgyalások, jogharmonizáció stb.) ettől kezdve a maguk rögzös útján haladtak a 2004. május elsején bekövetkező csatlakozásig. Az ez alatt működő kormányok, akárcsak a közvélemény, tisztában volt azzal, hogy a szuverenitásnak az a formája, amelyet 1989-ben hirdetett ki az alkotmány, a csatlakozás után nem lesz fenntartható. Megindult a szakmai előkészítő munka is a szuverenitás közjogi korlátozására.

Az alkotmánymódosítás történetét történelmi alaposággal mutatja be Kecskés László tanulmánya.¹³ A vele párhuzamosan született tanulmány Chronowski Nóra és Petrétei József tollából pedig a következtetéseket is levonja: a stabil alaptörvényhez szükséges minimális konszenzus helyett sok sebből vérző politikai kompromisszum született. A szerzők joggal állapítják meg: „Az eredményt tekintve azonban úgy tűnik, hogy a négyparti konszenzus csak az alkotmánymódosítás szükségességére vonatkozott, a revízió szakmai színvonalának, tartalmi aktualitásának garantálására nem terjedt ki.”¹⁴

A magyar alkotmányból és az alkotmánybírói gyakorlatból nem következett automatikusan az általános integrációs (csatlakozási) klauzula szükségessége. Sokkal inkább arról volt szó, hogy a csatlakozásra általában felhatalmazást adó integrációs klauzula révén a csatlakozást követően a demokratikus le-

gitimáció követelménye teljesüljön az Európai Közösségek közhatalom-gyakorlása tekintetében.

Ennek megfelelően azért tekinthetjük szükségesnek a csatlakozási klauzula felvételét a magyar alkotmányba, hogy az általános alkotmányi felhatalmazás eleget tegyen az Alkotmánybíróság 30/1998. (VI. 25.) AB határozatából eredő követelménynek, és alkalmazási területén az alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdéseinek rendelkezéseivel – vagyis a független, demokratikus jogállam és a népszuverenitás elvével – összefüggésben is alkotmányos jogalapot teremtsen a közösségi közhatalom-gyakorlásra. Az Alkotmánybíróság szerint „általánosan irányadó követelmény, hogy a hazai jogalkalmazásban a hazai jogalanyokkal szemben érvényesíthető minden közjogi norma a népszuverenitásra visszavezethető, demokratikus legitímáción alapuljon”. A demokratikus legitímáció követelménye pedig a Magyar Köztársaságban alkalmazandó jogi normákat illetően arra vezet, hogy „azok megalkotása a közhatalom végső forrására visszavezethető legyen”.¹⁵

Politikai és szakmai csaták után 2002. december 17-én elfogadott csatlakozási klauzulából¹⁶ a következő feltételek és felhatalmazások emelhetők ki:

- a) nemzetközi szerződés alapján (és nyilván annak keretei között),
- b) az Európai Unióban tagállamként való részvétel érdekében (ezzel megőrizve a tagállami önállóságot, nem olvadhat föl államfölközi politikai alakulatban),
- c) az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez,
- d) szükséges mértékig (ez lényeges korlátozást tart fenn),
- e) egyes hatáskörök (vagyis nem a szuverenitást, hanem annak egyes hatásköreit ruházza át),
- f) többi tagállammal közös gyakorlása,
- g) illetve az unió intézményei útján történő önálló hatáskör-gyakorlás válik lehetségessé alkotmányosan.

Megjegyzem, ez utóbbi két feltételt az Igazságügy-minisztérium által 2003 áprilisában előkészített újabb alkotmánymódosítás tervezete összevonná abba a formulába, hogy „egyes, alkotmányból eredő hatásköreit az Európai Unió intézményei útján a többi tagállammal közösen gyakorolhatja”. Ezzel az alkotmány szövege elhagyná azt a különbségtételt, amit a nemzetközi, illetve a szupranacionális intézményekre történő hatáskör-átruházás között tesz a hatályos szöveg.

A klauzula egyes elemeinek értelmezése a jövőben valószínűleg még sok izgalmas vitát eredményezhet, különösen invenciózus alkotmánybírói hozzáállás esetén, legyen szó a nemzetközi szerződés keretfeltételéről, a közös hatásgyakorlás mibenlétéről, a korlátok megvonásáról, a „szükséges mérték” megha-

tározásáról. Külön értelmezés tárgya lehet az EK-szerződés 10. cikkében foglalt „hűségklauzula”-ból eredő köteleességek körének meghatározása („a tagállamok megkönnyítik a közösség feladatainak teljesítését”).

A másik alkotmányos súlyú kérdés a közösségi jog, illetve a belső jog és azon belül az alkotmány viszonya. Pontosabban, nagy jelentősége van annak, hogy a közösségi jog elsőbbségét az autonóm közösségi jogrendszerből vezetjük-e le vagy a csatlakozási klauzula felhatalmazásából. Ez utóbbi esetben ugyanis a felhatalmazó állam korlátokat is szabhat.¹⁷

Az uniós országok gyakorlatát áttekintve¹⁸ összefoglalóan megállapítható, hogy az Európai Bíróság által a közösségi jog elsőbbségéről kidolgozott elveket mindegyik uniós ország és annak bíróságai elfogadják. Ennek következtében a közösségi jog közvetlen érvényesülése eltér általában a nemzetközi jogra vonatkozó szabályoktól. Természetesen vannak fenntartások az egyes országok gyakorlatában.

Az uniós országok példái és a szakirodalom alapján azonban világos, hogy a közösségi jog érvényesülését – épp az Európai Bíróság joggyakorlata alapján – más elvek uralják, mint amelyek a nemzetközi szerződések és a belső jog viszonyát általában jellemzik.

Kérdéses volt ezek után, hogy a közösségi jog elsőbbségének és közvetlen hatályának elve miként kerüljön elismerésre a magyar alkotmányos rendszerben? Az uniós csatlakozás miatti alkotmánymódosítás előkészítése során a több alternatíva került fel. A kormány tervezete szerint az alkotmány tartalmazta volna a közösségi jog elsőbbségének tételét úgy, hogy egyben az alkotmányban a közösségi joggal összeegyeztethető módon került volna korlátozásra az Alkotmánybíróság hatásköre.¹⁹

Az integrációs klauzula hiányában nehezen lenne egyébként kikerülhető a közösségi jog vizsgálata a magyar alkotmány szabályai alapján, hiszen az alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésének érvényesülése a közösségi jog esetén is vizsgálható lenne. Ez viszont az Európai Közösségek Bíróságának gyakorlata szerint a közösségi jog elsőbbségével összeegyeztethetetlen. A *Simmenthal*-ügy (1978) óta az Európai Bíróság gyakorlata, hogy a nemzeti bíróságnak mellőznie kell a közösségi joggal ellentétes nemzeti jogszabályok alkalmazását. Ehhez nem szükséges, hogy a nemzeti bíróság kérje vagy megvárja, míg törvényhozási úton vagy más alkotmányos eszközzel az ilyen jogszabályt előbb hatályon kívül helyezték.²⁰

A fenti érvek alapján megnyugtató, hogy végül – szakmai ellenérvek és az ellenzék nyomására – alkotmányi szinten nem történt utalás a közösségi jog érvényesülését meghatározó elvekre, különösen nem a közösségi jog elsőbbségére.

SZUVERENITÁS ÉS „TÖBBSZÖRÖS” ALAPJOGVÉDELEM

„Az integráció célja a szuverén hatalomról egy közös főhatóság javára történő lemondás. Márpedig az európai országok évszázadokon át viseltek véres háborúkat, hogy kivívják függetlenségüket és – ami ugyanazt jelenti – létrehozzák belső egységüket. Nem várható hát, hogy sajnálkozás és szorongás nélkül lemondjanak ennek az önállóságnak akár egy szeletéről is; az az érzésük, hogy ezzel megtagadják az eszményített és dicső múltat.”²¹ Robert Schuman sosem csinált titkot abból, hogy az európai integráció ára a szuverenitásról való lemondás. Az integrációban érintett tagállamok azonban ezt nehezen emésztik meg, vagy úgy tesznek, mintha ezt az árat nem kellene mindenáron megfizetni.²²

A szuverén államok kapcsolatának vesztfáliai modelljét nem az európai integráció haladta meg, a nemzetközi viszonyok jogi szabályozása már korábban túllépett ezen, például az emberi jogok nemzetközi egyezményekben történő rögzítésével. A nemzetközi szerződések és egyezmények ugyan egyre erősebben nyúltak bele az államok hagyományos szuverenitására tartozó kérdésekbe, az államok alkotmányi függetlensége megmaradt.²³ Alkotmányi függetlenség más államoktól és a nemzetközi szervezetektől. Az államok ennek értelmében maguk dönthetnek alkotmányukról és annak módosításáról, és a nemzetközi jogi kötelezettségek elismerését is az alkotmányból vezethetik le. Ebben a közelítésben még a nemzetközi szervezet elsőbbségének alkotmányi elismerése is tulajdonképpen az alkotmány felsőbbbbségét erősíti, mert az alkotmányból ered a nemzetközi szervezet elsőbbsége és nem fordítva, nem a nemzetközi szervezethez tartozásból vezettem le az alkotmány érvényességét.²⁴

Az írott nemzetközi jog a legutóbbi időkig nem definiálta a szuverenitás fogalmát.²⁵ A velencei bizottság a nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról szóló jelentésében úgy fogalmaz, hogy az államok kizárólagos szuverenitással, ennél fogva joghatósággal rendelkeznek a nemzeti területük felett. Egyetlen más állam vagy nemzetközi szervezet sem gyakorolhat joghatóságot egy másik állam területén az érintett állam beleegyezése nélkül.²⁶

Az uniós csatlakozás ró-e közvetlen feladatot az alkotmányra? Az európai integráció „alkotmányosodása” a jog útján ment végbe, és az Európai Közösségek Bírósága volt – közhellyel élve – az integráció motorja. Az ismert meghatározás szerint az integráció „jogrend”. A tagállamok egyik legfontosabb feladata és kötelessége a jogharmonizáció. A közösségi jog nemzeti jogokkal szembeni elsőbbségének tétele ugyan nem a közösséget vagy uniót létrehozó szerződésekbe foglalt, hanem az Európai Bíróság által kidolgozott olyan alapelv, melyet a tagállamok elfogadtak. Bár nagyon határozott vélemények ismertek ar-

ról, hogy a közösségi jog elsődlegessége a nemzeti alkotmányokkal szemben is érvényesül, a nemzeti alkotmányok harmonizálására, egyáltalán módosítására a közösségi jog nem állított fel követelményt. A szerződések hatályos szövegéből inkább éppen a nemzeti alkotmányok érintetlenségének óvása vezethető le. Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke a szubszidiaritás alapelveként tisztelt tartását mondja ki, a 6. cikk (3) szakasza szerint pedig „az unió tiszteletben tartja tagállamai nemzeti identitását”. Az Európai Közösség alapító szerződésének 5. cikke szerint a közösség a szerződés által ráruházott hatáskörök és az abban meghatározott célok keretei között jár el.

Az európai integráció miatti szuverenitáskorlátozás homályossága, a közösségi jogrendszer és a nemzeti alkotmány viszonyának tisztázatlansága mellett az alkotmány egyik fő szabályozási területét jelentő alapjogok terén is fokozódó bizonytalanság figyelhető meg.

Az alkotmányok egyik hagyományos feladata az egyén és állam viszonyának szabályozása, az alapjogok garantálása. Az alapjogok védelmét ellátó nemzeti bíróságok és alkotmánybíróságok e téren meglehetősen határozott és következetes álláspontot alakítottak ki – csak egy urat szolgálhatnak: saját alaptörvényüket. Az alapjogok váltak az alkotmánybírósági gyakorlatnak a közösségi intézmény- és jogrendszerhez való viszonyulása próbakövévé. Mindez elsősorban annak köszönhető, hogy a közösségi jog meglehetősen nehezen szánta rá magát az alapjogok elismerésére.

Valójában az emberi jogi védelem olyan megsokszorozódása indult meg, ami előbb-utóbb a helyzet tisztázását teszi szükségessé. A nemzeti alkotmányok feladata az alapjogok védelme. Erre ráépül az emberi jogok európai egyezményének jogvédő mechanizmusa, a strasbourgi bíróság joggyakorlatával. Az Európai Közösségek Bírósága pedig 1969 óta ismeri el, hogy az alapvető jogok védelme az Európai Közösség általános jogelvei közé tartozik.²⁷ Ha az Alapvető jogok kartája – az alkotmányos szerződés részeként – esetleg kötelező közösségi jog része lesz, immár a harmadik jogvédő dokumentum fog érvényesülni, legalábbis a közösségi joggal összefüggő kérdésekben. Tisztázandó lesz a három védelmi szint kapcsolata. Sőt, föderális államokban, mint például Németország, ehhez járul a *Landok* jogvédelmi tevékenysége is.

Párhuzamosságok, következésképp zavarok léphetnek föl a két európai bíróság között, illetve az európai bíróságok és a nemzeti bíróságok viszonyában. Ha a karta kötelező erejű lesz, olyan esetekben, amikor az eset nem érinti a közösségi jogot, a bíróságoknak az európai egyezményt kell alkalmazniuk, és ezt a strasbourgi bíróság vizsgálhatja felül. A közösségi jogot érintő kérdésekben a kartát kell alkalmazni végső soron a luxemburgi bíróság előtt. A belföldi bíróságnak viszont a nemzeti al-

kotmány, az egyezményt és a kartát egyaránt figyelembe kell vennie. A karta kötelezővé emelésével a két európai bíróság gyakorlata közti konvergencia veszélye megnő. Mindez a jogbizonytalanság növekedéséhez vezethet.

Jogelméletileg tovább bonyolódik az Európában működő, egymásra épülő jogrendszerek pluralizmusa. A klasszikus veszfáliai modell szerint a szuverén államok önálló jogrendszerei egy-egy zárt egységet alkottak. A közöttük kapcsolatot az állami szuverenitást szigorúan tisztelő nemzetközi jog létesített. A jogot az állam alkotta és kényszerítette ki, vagyis a jog a szuverén akarata. Az államok közötti nemzetközi jog az államoknak a nemzetközi szerződésekben kifejezett vagy a szokásjogban hallgatólagosan elfogadott egyetértésen nyugszik. Ez a modell az állam liberális elméletére épül.²⁸ Az állam az egyenlő jogokkal rendelkező, önálló egyének politikai közössége. Az államok nemzetközi közössége pedig az egyenlő és önálló nemzetekből áll. „A nemzetközi jog alapelve az egyenlőség elve. A magukat államokként megszervező független népeknek vannak bizonyos alapvető jogaik. Ez az elv párhuzamba állítható az alkotmányos berendezkedések polgárainak egyenlő jogaival.”²⁹ Rawlsnak ez a módszertani szemlélete jól érzékelteti a kérdés klasszikus kezelését. Ezt az önálló, politikailag homogén államokból felépülő, „veszfáliai” nemzetközi közösséget tekinti a nemzetközi jog alapjának a témának szentelt kései művében.³⁰ A nemzetközi jog által létrehozott, különböző legitimitációjú szervezetek (ENSZ, NATO stb.) a második világháború utáni időszakban fokozatosan korlátozzák a hagyományos állami szuverenitást, akárcsak az emberi jogi instrumentumok számának gyarapodása, és kötelező erejük fokozatos növekedése. A hagyományos nemzetközi jogi szemlélet ugyanakkor gondosan ügyel arra, hogy az alapvető nemzetközi jogi elvek ne sérüljenek. Ezt a kettőséget igazolja a velencei bizottságnak a státustörvényről kialakított véleménye, amikor a nemzeti kisebbségek védelme érdekében foganatosított egyoldalú intézkedések foganatosítását egyebek között az államok területi szuverenitása elvének tiszteletben tartásától teszi függővé.

Az Európai Unióban már jelenleg is három jól körülhatárolható normarendszer fedi át egymást: a tagállami jog, a közösségi jog és az emberi jogok európai egyezményének joga. Ez utóbbi kettő esetében nem egyszerűen a belső jogba transzformált nemzetközi normákról van szó, hanem az utóbbi két jogrendszer bíró alkotta jogáról is. E jogrendszerek nem szűkíthetők a szerződések és egyezmények normaszövegére. A közösségi jog tételes szabályaiban sehol sem találjuk a közösségi jog elsődlegességének és közvetlen hatályának szabályát, a közösséghez csatlakozó országok ezt mégis – és nem mondhatni hogy tudattalanul – elfogadják. Vagyis a tételes jognál messze szélesebb jogrendszerekhez csatlakoznak.³¹ Az Európában működő jog-

rendszerek – mutat rá MacCormick³² – különbözőek, egymástól részben függetlenek, de részben átfedik egymást, és kölcsönösen hatnak egymásra. Kapcsolatuk nem egyértelműen hierarchikus, inkább interaktív. Az Európai Bíróság értelmezi végső fokon a közösségi jogot, a tagállami alkotmánybíróság értelmezi hasonlóképp az alkotmányi normákat, és – tegyük hozzá – a strasbourgi Európai Emberi Jogi Bíróság értelmezi az emberi jogok európai egyezményét.

A ránézésre is érzékelhetően bonyolult helyzetet fokozza az, ha az alapjogi karta kötelező jellegű lesz. Ezzel a helyzettel kíván számot vetni a velencei bizottság, amikor véleményt készített az EU alapjogi karta kötelező jellegének hatásáról az európai emberi jogi védelemre.³³ Az Európai Közösségek Bírósága is kiépítette a maga emberi jogokat védő mechanizmusát, noha kezdetben úgy tűnt, hogy nem kíván emberi jogi esetekkel foglalkozni. Az Európai Bíróság lehetőségei azonban korlátozottak, mert csak a közösségi jog részét képező kérdésekkel foglalkozhat. Ezért olyan EU-állampolgárok, akik közösségi intézmények részéről szenvedtek jogsérelmet, az európai emberi jogi egyezmény hatálya alá eső esetekben a strasbourgi bírósághoz kezdenek fordulni.

A strasbourgi bíróság eddig nem vizsgált olyan indítványokat, amelyek a másodlagos közösségi jogot érintették. Helyette érdemben foglalkoztak azokkal a kérelmekkel, melyek a másodlagos közösségi jogot alkalmazó nemzeti jogalkotáshoz vonatkoztak. Végül 1999-ben az elhíresült *Matthews-ügyben*³⁴ a strasbourgi bíróság megállapította – igaz, sajátos esetben – a hatáskörét arra, hogy az elsődleges közösségi jogot ellenőrizze, amire a luxemburgi bíróságnak nincs hatásköre. Az alapvető jogok kartájának kötelezővé tétele után több egymást átfedő eszköz és fórum állna rendelkezésre az EU-polgárok jogainak védelmére. A bírói fórumok tekintetében – az ügy tárgyától függően – lehetőség lenne a hazai bíróság, illetve a luxemburgi vagy a strasbourgi bírósághoz fordulni. A legnagyobb veszély ebben a zavaros helyzetben az, hogy a két európai bíróság gyakorlata az egyes alapjogok értelmezésében eltérhet, ami jogbizonytalansághoz vezethet. Különösen nehéz helyzetbe hozhatja ez a hazai bíróságokat, amelyek mindkét alapjogi dokumentumot kötelesek alkalmazni, és dilemma elé kerülnének, hogy melyik európai bíróság értelmezését kövessék. A velencei bizottság véleménye a helyzet feloldására azt javasolja, hogy az Európai Közösség (illetve a jogi személyiség elnyerése esetén az Európai Unió) csatlakozzon az európai emberi jogi egyezményhez. Ezzel a strasbourgi bíróság lenne hivatott az egységes emberi jogi gyakorlat biztosítására egész Európában, beleértve az uniós országokat is. Ennek a javaslatnak a valóra válását valószínűleg akadályozni fogja a közösségi jog önállósága és a luxemburgi bíróság értelmezési monopóliuma. Ugyanakkor az európai

pai konvent második munkacsoportja is az egyezményhez való csatlakozást ítélte az európai emberi jogi gyakorlat egységessé tétele megfelelő útjának.

AZ UNIÓ JÖVŐJE – MAGYARORSZÁG MINT FÖDERATÍV TAGÁLLAM?

Ha elfogadjuk azt, hogy a magyar alkotmányos berendezkedés, következésképp a magyar alkotmány megváltoztatására nincs szükség, de a magyar alkotmányos rendszert önmagában befolyásolja az unióhoz történő csatlakozás, akkor az a következtetés adódik, hogy e vonatkozásban (is) Magyarország jövője összefonódik az unió jövőjével.

A tárgyalt kérdések, a hatáskör-átruházás, a belső jog és a közösségi jog viszonya, az alapjogok védelme mind beletorkollnak a tagállamok és az unió jövőbeli viszonyának problémájába, vagyis abba, hogy az államiság felé fejlődik-e az Európai Unió?

A legutóbbi időkhöz úgy tűnt, hogy az alkotmányjog tudományának megszilárdult elképzelése van arról, mi az alkotmány. A FIDE XX. kongresszusára (2002, London) készült nemzeti jelentések alapján kimondhatjuk, hogy országonként erősen eltér a meghatározás. Ráadásul azt is tisztázni kéne, hogy mit jelent az európai alkotmány? Úgy tűnik, a bizonytalanság egyre erősebb.

A föderalizmus a hatáskörök megosztását jelenti a tagállami egységek és a szövetség között; a föderalizmusban párhuzamosan és egyidejűleg két joghatóság érvényesül egy területen, mégpedig a központi kormányzat és jog elsőbbségével. Lényege a megosztott szuverenitás. Nagyobb egységbe foglalja a részeket, de meghagyja azok autonómiáját. Ez kényes egyensúlyú szerkezet, és ez teszi a föderációk történelmi és jelenkori tapasztalatait izgalmassá. A föderalizmus filozófiája három elv elege: a kisebb részekből összetevődő egység; a részek autonómiája és a résztvevők érdekeinek megfelelő képviselése (ennek összetevői az egyes tagállamok érdekei, tagállamok egyes csoportjainak – például kicsik vagy nagyok – érdekei, esetleg valamennyi tagállam érdeke, és a szövetségi érdek kényes egyensúlya).

Az Amerikai Egyesült Államok és az Európai Unió alkotmányos berendezkedése közötti alapvető különbség a két rendszer demokratikus legitimitációjában van. Az USA alkotmánya úgy kezdődik, hogy „Mi, az Egyesült Államok népe...”, ami világossá teszi, hogy az alkotmányban szabályozott hatalom a néptől ered. Az uniós szerződés preambuluma viszont azt tűzi célul, hogy „az európai népek egyre szorosabb egységének alapjait lerakják”, tehát szó sincs egyetlen európai népről, hanem épp az európai népek különbözőségét említi. A német alkotmánybíróság az uniós szerződés alkotmányosságát vizsgáló híres-hírhedt

Maastricht-döntésében le is csapott erre, és nyomatékkel hangsúlyozta, hogy „az uniós szerződés államok szövetségét hozza létre az (államok formájában megszervezett) európai népek egyre szorosabb egységének megvalósítására, és nem az európai népen alapuló államot”.³⁵

Persze a nemzetállami szuverenitás sem állt túl erős lábakon némely uniós tagállamban. Említhető Németország, melynek alaptörvényét olyan időszakban fogadták el, amikor aligha lehetett német szuverenitásról beszélni. Közismert erőfeszítése a német alkotmányjognak az alaptörvény utólagos legitimációjának megoldása. Luxemburgot nagyhatalmak közötti nemzetközi szerződés hozta létre. De nem ez a fontos, hanem az, hogy – amint arra többek közt MacCormick rámutat – immár egyetlen tagállam sem rendelkezik korlátlan szuverenitással belügyeit illetően, sem politikai, sem pedig jogi értelemben.³⁶

A föderációk azonban nem egyformák. Kétségtelenül az úttörő az amerikai föderáció volt, amelynek lényege az állami hatásköröknek a szövetségi hatalom és a tagállamok közötti megosztása volt. Mégpedig vagy-vagy alapon (játékelméleti nyelvezettel: zéróösszegű játék) történő megosztása. Az amerikai föderalizmus valóban erre az elvre épül. A német föderalizmus azonban az egyes hatásköröket is megosztja a szövetség és a tartományok között. Míg az amerikai törvényhozás mindkét házat a polgárok közvetlenül választják, a német felsőház, a *Bundesrat* a tartományok képviselője. Így a német törvényhozás sikeréhez a tartományok kormányainak támogatása is szükséges. Ez lényeges különbség a két rendszer között.³⁷ Az európai integráció ez utóbbihoz áll közelebb.

Az uniós tagállamok esetében semmiképp sem az oszthatatlan szuverenitás eszméjéről, hanem megosztott szuverenitásról van szó. A hatáskörök megosztására utaló terminológia azt nem leplezheti. A jelenleg hatályos szerződésnél világosabban látszik ez az alkotmányos szerződés tervezetéből. A konvent tervezete szerint „az uniós hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó” [9. cikk (1)]. A tervezet meghatározza az uniós kizárólagos hatásköreit [11. cikk (1)], az ún. megosztott hatásköröket [11. cikk (2)], míg minden egyéb hatáskör, amit az alkotmány nem ruház nevesítve az unióra, a tagállamoknál marad [9. cikk (2)].

Az intézményi reformok fontos előrelépést jelenthetnek; növelhetik az Európai Parlament szerepét, a szubsidiaritáselvet tartalommal tölthetik ki, egyszerűsíthetik a jogalkotási eljárást, az alapjogi kartát beépíthetik a szerződésbe. E jelentős eredmények ellenére az európai alkotmány – bármilyen formát öltön is – nem felel meg az állami alkotmányokkal szembeni elvárásoknak. Ezért a nemzeti alkotmányok, mint a demokratikus legitimáció forrásai, még jó ideig fontos szerepet kell hogy játszanak.

A főhatalom – a megosztott szuverenitás föderális tanának megfelelően – részben a közösségi intézményeket illeti meg.³⁸ Kérdés azonban, hogy a hatáskörök megosztásának határai hol fognak húzódni.

Az alkotmányos szerződés tervezete a közösségi jognak a nemzeti alkotmányokkal szembeni elsőbbségét először jeleníti meg a 10. cikk azon szabályában, mely szerint „az alkotmány, valamint az uniós intézményei által a rájuk ruházott hatáskörök gyakorlása körében alkotott jog a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élvez”.³⁹

Az Európai Unió bővítése következtében az intézményi rendszer átalakítása szükséges. Ez azonban még nem teremtette meg a valódi értelemben vett európai alkotmány alapjait. Dieter Grimm szkepticizmusának érvényessége nem változott meg: „Egy európai alkotmány nem lenne képes arra, hogy áthidalja a létező hézagokat, és végeredményben kiábrándítaná az embereket a vele kapcsolatos elképzelésekből. Az a legitimáció, amelyet egy ilyen alkotmány közvetítene, fiktív lenne.”⁴⁰ Az alkotmányos szerződéssel az állam nélküli jogrend mögé „színlelt államiság” korszakából⁴¹ a demokratikus legitimáció nélküli államiság felé tenne lépést az uniós. Ez elmozdulás lenne a föderális állam irányába. Olyan föderáció irányába, ahol a tagállamok – a nemzetállamok – szerepe erősebb maradna, mint a föderációkban általában.⁴² Az Európai Unió állama más lesz, mint a jelenlegi föderációk vagy nemzetállamok.⁴³ Az államelmélet, akár a jogtudomány vagy a politológia, egyelőre nem képes válaszolni az ezzel kapcsolatban még nyitott kérdésekre (például demokratikus deficit, legitimáció). Ezért célszerűbb óvatos reformokkal előre haladni, amelyeket nagyobb veszteség nélkül lehet korrigálni. A demokratikus ellenőrzés addig maradjon meg a nemzetállami keretek között.

JEGYZETEK

¹ „A politológusok számára szükséges, hogy saját elméleti rekonstrukcióikba integrálják a jog normatív dimenzióját” – érvel Joerges német professzor a jogi és politikatudományi szemlélet közelítése mellett. Christian Joerges: *Vegyünk komolyan a jogot*, in: *Alkotmányelmélet és európai integráció* (szerk. Paczolay Péter). Szent István Társulat, Budapest, 2004, 10.

² „Ebben az értelmezésben az alkotmány egésze a kiindulópont. Az Alkotmánybíróságnak folytatnia kell azt a munkáját, hogy értelmezéseiben megfogalmazza az alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjait, és ítéleteivel koherens rendszert alkot, amely a ma még gyakran napi politikai érdekből módosított alkotmány fölött, mint „láthatatlan alkotmány”, az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál”. 23/1990. (X. 11.) AB hat., ABH 1990. 98.

³ Megjelent a *Jogállam* c. folyóiratban, 1994/2. szám, 46–52.

⁴ Uo. 50.

- ⁵ Az alkotmány megváltoztatásán kívül az alkotmány 76. § értelmében egyetlen törvényhez szükséges szintén a megválasztott képviselők kétharmadának szavazata, ez a Magyar Köztársaság címeréről, zászlajáról és azok használatáról szóló törvény.
- ⁶ Az írott és történeti (íratlan) alkotmány elválasztásának viszonylagosságáról már szintén 1994-ben értekeztem „A történeti alkotmány és a konzervatív jogi gondolkodás” címen. Lásd Paczoly P.: Az alkotmányelmélet fejlődése és az európai kihívás. Szent István Társulat, Budapest, 2003. 48–56.
- ⁷ Thomas Grey: The Uses of an Unwritten Constitution, *Chicago-Kent Law Review* (1988) no. 64, 211.
- ⁸ Sajó András: Az önkorlátozó hatalom. KJK–MTA ÁJI, Budapest, 1995. 54.
- ⁹ Antonio Baldassare, in *Diritto comunitario europeo e diritto nazionale. Atti del seminario internazionale*, Roma, Palazzo della Consulta, 14–15 luglio 1995. Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1997, 10.
Az egyes országok megoldásainak részletes elemzése Koen Lenaerts–Piet van Nuffel, *Constitutional law of the European Union*. Sweet & Maxwell, Milano, 1999. 514 skk.
- ¹⁰ Sajó András: Az EU-csatlakozás alkotmányosságra gyakorolt hatása az új tagállamokban. *Fundamentum* 2003/2. 14 skk.
- ¹¹ A 2. §-hoz fűzött részletes indokolás 5. pontja.
- ¹² 16/1994. (III. 31.) OGY határozat a Magyar Köztársaság kormányának felhatalmazásáról a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz való csatlakozási kérelme beadására.
- ¹³ Kecskés László: Magyarország EU-csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségessé vált alkotmánymódosítás folyamata I. rész *Európai Jog* 2003/1, 21–30; II. rész *Európai Jog* 2003/2, 22–33.
- ¹⁴ Chronowski Nóra–Petrétei József: EU-csatlakozás és alkotmánymódosítás: minimális konszenzus helyett politikai kompromisszum. *Magyar Jog*, 2003/8. szám, 449.
- ¹⁵ 30/1998. (VI. 25.) AB, ABH 1998, 220, 233. o.
- ¹⁶ Alkotmány 2/A. § (1) bekezdés. Beiktatta a 2002. évi LXI. törvény.
- ¹⁷ Sonnevend Pál: Alapvető jogaink a csatlakozás után. *Fundamentum* 2003/2. 37. o. 72. j.
- ¹⁸ Lásd European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *Constitutional Law and European Integration*, Strasbourg, 21 April 1999 [CDL-INF (99) 7].
- ¹⁹ Tézisek az Európai Unióhoz történő csatlakozásunkkal összefüggésben az alkotmány és a jogalkotási törvény módosításáról (*IM/EUR/2002/TERVEZET/287/12.*) Budapest, 2002. július.
- ²⁰ Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA. C–106/77.
- ²¹ Robert Schuman: Európaért. Pannónia Könyvek, Pécs, 2004. 93.
- ²² Az Amerikai Egyesült Államok kialakulásakor a tagállami szuverenitás és az unió felsőbbbsége között bizonytalankodókat már Hamilton ekképp ostromozta: „A jelek szerint az emberek váltig egymással összeegyeztethetetlen és kibékíthetetlen dolgokra törekednek: a szövetségi hatalom növelésére az egyes államok hatalmának csökkentése nélkül; az unió szuverenitására a tagállamok teljes függetlenségével egybekötve. Végső fokon úgy látszik: vakbuzgón imádják az *imperium in imperio* nevezetű politikai szörnnyt.” A *Föderalista*, 15. sz., Európa, Budapest, 1998. 127.
- ²³ Allan Rosas: State sovereignty and human rights, *Political Studies*, 43 (1995) 65. Ebből a szempontból érdekes és lényegében a nemzetközi szervezetből levezetett alkotmányi érvényesség példája Bosznia-Hercegovina alkotmánya, mely a daytoni egyezményen alapul. Sumantra Bose: *Bosnia after Dayton. Nationalist Partition and International Intervention*. Hurst & Company, London, 2002. különösen 41 skk.

- ²⁴ Valki László: Mit kezd a szuverenitással a nemzetközi jog? in *A szuverenitás káprázata*. Korridor, Budapest, 1996. 47.
- ²⁵ A velencei bizottság jelentése a nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról. In Trócsányi László–Francis Delpérée (szerk.): *Európa egysége és sokszínűsége. A kisebbségek jogai*. Nyitott Könyv Kiadó, Budapest, 2003. 167–8.
- ²⁶ Sonnevend Pál: Alapvető jogaink a csatlakozás után. *Fundamentum* 2003/2. 27.
- ²⁷ Allan Rosas: State sovereignty and human rights, *Political Studies*, 43 (1995) 63.
- ²⁸ John Rawls, *Az igazságosság elmélete*. Osiris, Budapest, 1997. 447.
- ²⁹ John Rawls, *The Law of Peoples*. Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1999. A felfogást joggal érték erős kritikák, így címében is sokatmondó Allen Buchanan: *Rawls's Law of Peoples: Rules for a Vanished Westphalian World*. *Ethics* 110 (2000), 701.
- ³⁰ Erről részletesebben szerzőtől *Az Európai Közösségek Bíróságának politikai legitimitációja*. *Politikatudományi Szemle* 1999/4. 17.
- ³¹ Neil MacCormick: A Maastricht-ítélet, in: *Alkotmányelmélet és európai integráció* (szerk. Paczoly Péter). Szent István Társulat, Budapest, 2004, 116.
- ³² Opinion no. 256/2003 On implications of a legally-binding EU Charter of Fundamental Rights on human rights protection in Europe. A kérdés szakirodalmi megközelítéséhez Hans Christian Krüger and Jörg Polakiewicz: *Proposals for a Coherent Human Rights Protection System in Europe / The European Convention on Human Rights*. 22 *Human Rights Law Journal* 1 (2001).
- ³³ A Matthews-ügyben 1999-ben a strasbourgi Európai Emberi Jogi Bíróság elmarasztalta az Egyesült Királyságot az európai emberi jogi egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikkének megsértéséért. A cikk a szabad választásokhoz való jogot védi. Az elmarasztalás oka az volt, hogy Gibraltár lakosait kizárták az európai parlamenti választásokból, ami az Európai Tanács egyik döntésének a következménye volt. Ezzel egy közösségi intézkedésért a uniós tagállamot tette felelőssé.
- ³⁴ BVerfGE 89, 155, 188 (1993).
- ³⁵ Neil MacCormick: A szuverenitásról és a posztszuverenitásról. *Fundamentum* 2003/2. 11.
- ³⁶ Fritz Scharpf: The joint decision trap: lessons from German federalism and European intergration. *Public Administration* 66 (1988), 241–4.
- ³⁷ Stefan Oeter: Föderalismus, in: Armin von Bogdandy (Hrsg.): *Europäisches Verfassungsrecht*. Berlin, Springer, 2003. 92.
- ³⁸ Ezt állítja be veszélyként Georges Bertu (Franciaország) kisebbségi véleménye. Eszerint a föderalista csoportok preferenciáinak megfelelően először kerülne szerződési szinten kimondásra a közösségi jog elsőbbsége a nemzeti alkotmányokkal és joggal szemben. 24 *Human Rights Law Journal*, No. 1–4. (2003) 100.
- ³⁹ Dieter Grimm: Kell-e alkotmány Európának? in: *Alkotmányelmélet és európai integráció* (szerk. Paczoly Péter). Szent István Társulat, Budapest, 2004, 77.
- ⁴⁰ Vö. Paczoly Péter: Európai emberi jogi bírászkodás és alkotmányozás, in: *Egy európai alkotmány felé*. Faludi Ferenc Akadémia, Budapest, 2003, 41.
- ⁴¹ Jürgen Habermas: Warum braucht Europa eine Verfassung? *Die Zeit*, 27, 2001.
- ⁴² Armin von Bogdandy: L'europeizzazione dell'ordinamento giuridico come minaccia per il consenso sociale? In: *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea* (a cura di Gustavo Zagrebelsky). Editori Laterza, Roma–Bari, 2003. 292.