

INTEGRÁLÓDÓ ALKOTMÁNYJOG

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

***PHD ÉRTEKEZÉS TÉZISEI
NYILVÁNOS VITÁHOZ***

***TÉMAVEZETŐ
DR. KISS LÁSZLÓ
ALKOTMÁNYBÍRÓ,
EGYETEMI TANÁR***

***SZERZŐ
DR. CHRONOWSKI NÓRA
EGYETEMI ADJUNKTUS***

2004

BEVEZETÉS

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

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

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

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

Az európai integráció folyamata számos alkotmánytani elvvel, intézménnyel, dogmával kapcsolatban készíti és kényszeríti a tudomány képviselőit a fogalom- és viszonyrendszer újraértékelésére, korszerűsítésére. Mancini és Weiler idézett polémiájának központi eleme a demokrácia elve, de a téma exponálásához választhattam volna az „alkotmány”, a „szuverenitás”, az „állam szerepe”, az „emberi jogok” vagy a „közhatalom” problematikájához kapcsolódó, a megközelítési lehetőségek sokféleségét érzékeltető gondolatfüzért. Nem is a tézisek és az értekezés mottójaként választott idézetek tartalma és helytállósága a lényeges, hanem a vitából leszűrhető következtetés, miszerint a szakkifejezések tartalma rendszerint plurális jellegű. Az alkotmányjog-tudomány feladata „csupán” annyi, hogy rugalmas és korszerű fogalmat biztosítson, értelmezési keretet adjon a jelenségek elméleti és praktikus tartalmi magyarázatához, de úgy, hogy a „lényeg” tekintetében konszenzuson alapuló orientációs bázist jelentsen. Ettől kezdve úgyszólván mindegy, hogy valamely elv, intézmény vagy fogalom célként, eszközként, alanyként vagy állítványként szerepel mondatainkban. *Az ún. európai (integrációs) alkotmányjog fogalmi kultúrája alakulóban van, kihívást jelent a klasszikus alkotmányjogi dogmatika számára.*

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

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

Ilyen – szemléltető jellegű és dogmatikai nyugvópontra ez idáig nem jutott – elméleti kérdések, valamint válasz-kísérletek állnak értekezésem első részében. Mennyiben tekinthető a közösségi jogrendszer alkotmányos rendnek és milyen elvárásoknak feleljen meg az Unió alkotmánya? Hogyan értelmezhető a hatalommegosztás és a demokrácia elve az európai integrációs folyamatban? Hogyan alakul az európai szintű alapjogvédelem?

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

Az értekezés szerkezete, az elemzés módszere

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

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

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

alkotmányi alapelvek és alkotmányos tradíciók megtermékenyítették és gazdagították a Közösség (és az Unió) jogát.

ELSŐ RÉSZ

AZ INTEGRÁCIÓ ALKOTMÁNYJOGI DIMENZIÓI

Az értekezés első részében megvizsgálom az alkotmány és alkotmányozás, az alapjogok és alapjogvédelem, a hatalommegosztás és hatalomkorlátozás, valamint a demokrácia és legitimitáció fogalmak (posztulátumok és dogmák) európai integrációs kontextusát, valamint összefoglalom az említett jelenségek alakulását, fejlődését és értelmezési lehetőségeit az integráció síkján és szemszögéből.

I. Az Európa-Alkotmány

Az első fejezet az „Európa-Alkotmány” címet kapta, amely tulajdonképpen régi-új integrációs jelenségre utal. Bár csak a nizzai kormányközi konferencián elhatározott, és 2001 márciusában megkezdődött „Európa Jövőjéről” folyó vitában kapott szárnyra és került a köztudatba az uniós léptékű alkotmányozás konkrét programja, maga az integrációs szervezetre vonatkoztatott alkotmány-analógia mégsem új keletű. Ezért először is a közösségi jog eddigi eredményeinek alkotmányjogi szempontú értékelését végzem el, vagyis azt vizsgálom, hogy az Európai Bíróság hogyan járult hozzá a primer jog alkotmányként való felfogásához, illetve kitérek a chartális alkotmány megalkotására irányuló Európai Parlamenthez kötődő kísérletekre. Majd elméleti szempontból töreksem tisztázni a nemzetek feletti alkotmánnyal kapcsolatos funkcionális és tartalmi követelményeket, mivel ez elengedhetetlennek tűnik a napjainkban folyó uniós alkotmányozás értelmezéséhez. Természetesen megkerülhetetlen az Európai Konvent 2003 nyarán befejezett tevékenységének rövid értékelése, amely az Unió „alkotmányozó hatalmának” problematikáját veti fel. Végül a tagállami szuverenitás oldaláról elemzem az integráció alkotmányosodását, kitérve a szuverenitás korszerű értelmezési lehetőségeire, illetve a közösségi (uniós) és a tagállami jogrendszerek egymáshoz való viszonyának alkotmányjogi meghatározására, mivel ezek segítségével tárható fel az Európa-Alkotmány és a tagállami alkotmányos berendezkedések kapcsolata.

Az alkotmány és az alkotmányozás az Európai Unióban kétféle megközelítésben alkalmazható fogalmak. Az egyik nézet szerint az Uniónak már van – típusát tekintve „történeti” – alkotmánya, amely a többszintű alkotmányosság követelményeit kielégíti, és megfelel az integráció funkciójának. A létező alkotmányos szabályok természetesen összefoglalhatók egyetlen dokumentumban. (PERNICE, 2002. p.511.) A meglévő „Európa-Alkotmány” jelentős részben az Európai Bíróság gyakorlatának következménye. Az alapító szerződések alkotmányként való felfogását a luxemburgi testület esetjogában expressis verbis kifejezésre juttatta, kimondva: „az Európai Gazdasági Közösség a jog uralmán alapuló közösség; ... sem tagállamai, sem intézményei nem tekinthetnek el annak vizsgálatától, hogy az általuk alkalmazott intézkedések összhangban állnak-e az alapvető alkotmányos chartával, a szerződéssel. ... Az EGK Szerződés, noha nemzetközi egyezmény formájában kötötték, mégis a jog uralmán alapuló közösség alkotmányos chartája.” (Első fordulat: 294/83 Les Verts v European Parliament [1986] ECR 1339., második fordulat: Opinion 1/91 on the EEA Agreement [1991] ECR I-6079.) A Bíróság merész jogfejlesztő tevékenysége azzal jár, hogy bár a tagállamok a szerződések urai,

mégis e hatalmukat a bírói alkotmányos értelmezés szükségképpen korlátozza. (RUPP, 1998. p.215.) A másik megközelítés, miszerint az Európa-Alkotmányt új kezdetként, *alkotmányozó aktussal* kell létrehozni, az Európai Parlament ilyen irányú kezdeményezéseire vezethető vissza (PACZOLAY, 2003. p.64.), ez az intézmény 1984-től kezdődően ugyanis több, vázlatos alkotmánytervezetet dolgozott ki.

Az Unióban az 1990-es évek második felében, vagyis az európai politikai társadalom csíráinak megjelenésével egyidejűleg (PREUSS, 1997. p.11.) egyre gyakrabban merült fel a kérdés, hogy vajon lesz-e „Európa-Alkotmány”, mikorra várható, és hogyan viszonyul majd a tagállami alaptörvényekhez. Az alkotmányozás szükségességének megítélése, az alaptörvény megalkotásának módja, az ettől várt probléma-megoldási lehetőségek mind-mind feltételezik az Unió jövőjére vonatkozó alapvető politikai megegyezés létét. Ez azonban meglehetősen nehéznek tűnik, mivel azok a kérdések, amelyek az Unió továbbfejlesztésével kapcsolatban eltérő jogi megoldások formájában és a jogi szabályozás jellegének különbözőségében jelennek meg, alapvetően visszavezethetők az egyes tagállamok eltérő politikai törekvéseire. A XXI. század előestéjén konkretizálódni látszódtak a szándékok, amelyek az Unió továbbfejlődésének zálogaként új, chartális alkotmány elfogadására irányultak. A konvent-modell és a kormányközi konferencia modell kombinált alkalmazása azonban arra utal, hogy az Uniónak még 2003-ban sem volt a tagállamoktól elkülönült alkotmányozó hatalma. A jelenség visszavezethető az *integráció teleologikus bizonytalanságára*, amely nem ritkán abban nyilvánul meg, hogy az együttműködés intenzívvé válása az egyes tagállamok ellenállásába ütközik. Bár megegyezés alakult ki a tekintetben, hogy az Európa-eszme alkotmányos európai állammal vagy másfajta foglalattal kapcsolódhat össze, ez a célkitűzés még mindig diffúz, eltérő vezérfonalak, eltérő elképzelések jellemzik az integráció további mélyítésének ideológiai és ténybeli szükségességét. (SCHMITT GLAESER, 2003. p.210.)

Az integrációs alkotmányozás nem hagyja érintetlenül a tagállami szuverenitást, illetve az ahhoz kapcsolódó alkotmányjogi dogmatikát. Az európai integráció fejlődési irányára tekintettel ma egyértelműen a *megosztható és többemű szuverenitás-felfogás* tűnik tarthatónak, amely figyelembe veszi, hogy a nemzetközi együttműködési formák mellözhetetlen elemei a társadalmak együttélésének és interakcióinak, továbbá az egyén kibontakozásának és érvényesülésének természetes dimenziói. A külső értelemben szuverén állam rendelkezhet olyan alkotmánnyal, amely nem teszi lehetővé az állam egyik szervének sem, hogy teljes szuverén hatalmat gyakoroljon, vagy abszolút hatáskörrel rendelkezzen saját hatáskörének megállapításához. (MACCORMICK, 2003. p.9.) A tagállamok az Uniónak nem a szuverenitásukat engedik át, hanem a szuverenitás részét képező egyes hatásköreiket, és ezzel megnyitják jogrendszerüket a közösségi jog előtt. Az integrációs célkitűzések érdekében maguk az alkotmányok is módosíthatók, azonban ez a lehetőség nem korlátlan. (HIRSCH, 1998. p.909.) A szuverenitás védelme okán „biztonsági záruk” kerültek a tagállamok alaptörvényeibe részben tartalmi, részben eljárási szabályok formájában – ebben az értelemben a nemzeti alkotmányjog dönti el, hogy a tagállam milyen módon és mértékben ruházza át a hatalmat az Unióra, és hogyan kontrollálja azt. (HARRIS, 2001. p.240.)

II. Az alapjogok védelme

A második fejezet az alapjogvédelem mint alkotmányos alapelv közösségi szintű megjelenéséről és fejlődéséről szól. E körben fontosnak tartom feltárni a párhuzamot az emberi jogok tiszteletben tartása követelményének és a jogállamiság elvének közösségi jogbeli megjelenése között, mivel a jogállamiság elve az Európai Bíróság számára koordinációs pontot jelentett alapjogi gyakorlatának fejlesztése során. Az Európai Bíróság

alapjogvédelmi jogfejlesztő tevékenységének lépcsőfokait, és annak tagállami kritikáit szintén fontos összefoglalni, mivel ezek hatottak az alapjogvédelem primer jogi megjelenésére is. A bírói jog és a primer jog eredményeinek együttes vizsgálata alapján állapíthatók meg az uniós alapjogvédelem kötelezettjei. Szükségesnek látszik az Európai Unió keretében 2000-ben elfogadott Alapvető Jogok Chartájának rövid értékelése, mert az integráció egyik központi kérdése – amint az az Európa Jövőjéről szóló vita során és az Európai Konvent tevékenységében megmutatkozott – az alapjogvédelem továbbfejlesztése, mégpedig a Charta jogi kötelező erővel való felruházása, valamint az Unió és az Emberi Jogok Európai Egyezménye közötti viszony tisztázása útján.

Minthogy az európai integráció gazdasági folyamatként, a közösségi jog pedig funkcionális jogrendszerként indult, így az alapjog-fogalom és alapjogvédelmi kötelezettség is eredeti módon jelent meg a közösségi jogrendszerben. (KARDOS, 2003. p.80. és BOGDANDY, 2000. p.1308.) A *joguralom tartalmi elemei* – mint a közösségi jog „nem írott” forrásai – indirekt garanciaként, az esetjogon keresztül jutottak a jogközösség vérkeringésébe, és elmozdították azt abba a fejlődési irányba, amelynek eredményeként maguk is e jogrendszer közvetlen forrásaivá, normatív elemeivé válhattak. Erre a legjobb példát az *alapjogok kodifikálását célzó uniós kísérletek* szolgáltatják, de addig is, amíg nincs primer jogi rangú alapjogi katalógusa az Uniónak, az alapító szerződések negatív kompetencianormáinak tekinthetők a bírói gyakorlatban kifejlesztett alapjogok. (BUCHWALD, 1998. p.200.)

A luxemburgi testületet viszonylag gyors egymásutánban – három lépésben, 1969 és 1974 között – fejlesztette ki az európai alapjogvédelemnek azokat a jelentős elveit, amelyek az 1990-es években a primer jogban is feltűntek. A Bíróság kimondta, hogy az alapvető emberi jogok a közösségi jog *általános elveiben foglaltatnak* és azokat *védelemben részesíti*. Megállapította továbbá, hogy az alapjogok védelmét, amelyet a tagállamok *közös alkotmányos hagyományai* inspirálnak, a *Közösség struktúrájának és céljainak keretein belül* is biztosítani kell. A luxemburgi testület egyrészt – az autonóm jogrendszerek elvével összhangban – nem hivatkozik közvetlenül a tagállami alkotmányokra, másrészt funkcionálisan vonja meg az alapjogvédelem határait, utalva az integrációs célokra. Nem véletlen, hogy a hangsúly a közös alkotmányos tradíciókra esik: ebből ugyanis nem következik, hogy az Európai Bíróság folyamatosan maximum-standardot köteles biztosítani, vagy hogy konkrét (érintett) tagállami alkotmányt kell figyelembe vennie. (WEILER, 1995. p.60.) Végezetül a Bíróság leszögezte, hogy az alapjogok feletti örökös során köteles figyelembe venni azokat az emberi jogi tárgyú *nemzetközi szerződéseket*, amelyekben a tagállamok együttműködnek vagy amelyeknek aláírói. Az Európai Bíróság alapvető jogok védelmére irányuló tevékenysége egyaránt tekinthető *egységesítő és megosztó* tényezőnek az európai integráció dialektikus fejlődési folyamatában. Egységesítő, mert hozzájárult az integráció legitimitációjához, materiális ismérvekkel töltve fel a közösségi joguralom elvét. Feszültséghez vezetett azonban, hogy Luxemburg a közösségi alapjogok kizárólagos öröként fogalmazta meg saját szerepkörét mind az Unió, mind a tagállamok intézkedései vonatkozásában. (WEILER, 1995. p.51.) A Közösségben a *bírói alapjogvédelem* ezért végső soron az *Európai Bíróság, az Emberi Jogok Európai Bírósága és a tagállami (alkotmány)bíróságok kooperációs viszonyában* fejlődött, és a két rendszer kölcsönösen megtermékenyítette egymást. (O’LEARY, 1995. p.49.) A konstruktív kölcsönhatás fenntartása mellett az európai alapjogok egységes rendszerének kiépítése során fontos azonban az értelmezési szintek (Luxemburg, Strasbourg és az alkotmánybíróságok) összehangolása, komplementer strukturálása, amelynek segítségével feloldhatók a konfliktusok. (KÜHLING, 2003. p.627.)

A primer jogban a gazdasági integráció és a politikai unió által támasztott igényeknek, ütemezésnek megfelelő mértékben és terjedelemben szerepelnek alapvető jogok és szabadságok, illetve garancianormák. Az alapító szerződések elszórtan tartalmaznak individuális alapvető jogi rendelkezéseket, amelyeket *sui generis uniós* alapjogoknak nevezhetünk. (BLUTMAN, 2001. p.33.) Alapjogvédelmi garanciát jelent egyfelől az Európai Bíróság gyakorlatának kodifikálása, másfelől az Unió alapelveit megsértő tagállammal szemben alkalmazható szankció és preventív eljárás. (SZALAYNÉ, 2001. p.7.)

Az alapjogvédelem fejlődésének lényeges etapját jelentette 2000 decemberében az *Alapvető Jogok Chartájának* elfogadása. A Charta alapvetően *nem új jogokat állapít meg*, hanem egyetlen dokumentumba gyűjti össze a már létező forrásokból eredőket annak érdekében, hogy átlátható rendszert alkossanak. A dokumentum nem rendelkezik jogi kötelező erővel: rendelkezéseinek címzettjei az uniós szervek és intézmények, a tagállamok viszont csak az Unió jogának végrehajtása során. Annyiban óvatos, puhatolózó lépésnek tekinthető a Charta elfogadása az Európa-jog fejlődése szempontjából, amennyiben a tagállamok kerülték azt a lehetőséget, hogy a dokumentum új értékeket keletkeztetve és védve az Unió hatáskörének bővüléséhez vezessen. (ILLÉSSY, 2002. p.67.)

Az uniós alapjogok jogforrási szempontból trichotóm rendszert alkotnak: az első réteget a „bírói alapjogok” jelentik, a második csoportba az alapító szerződésekben foglalt „*sui generis*” jogok sorolhatók, és a harmadik körbe a jogi kötelező erővel nem rendelkező Chartába foglalt jogok tartoznak. Mivel az Unióban kifejlődött alapjogok kötelezettjei az EU és az EK intézményei, illetve szervei, és mellettük számításba jönnek a tagállamok, illetve bizonyos mértékben a magánszemélyek is (KÜHLING, 2003. p.605.), ezért kiemelkedően fontos – és legitimitációt fokozó tényező – az *uniós alapjogi katalógus* (Alapvető Jogok Chartája) kötelező erővel való felruházása (SZALAYNÉ, 2003. p.9.) Az alapjogok kodifikálása az Unió és a közösségi jogrendszer tartalmi átalakulásának kezdetét jelenti, a közösségi jog védelmi funkcióját helyezi előtérbe, és a technokratikus integrációs célokat humanisztikus szemlélettel egészíti ki. (BOGDANDY, 2000. p.1307.) Az Európai Konvent mandátumában ezért fontos szerepet kapott az alapjogvédelem fejlesztésének kérdése. Az Alkotmányozó Gyűlés javaslataiban elismerte, hogy a Charta jogi kötelező erejének biztosítása (alkotmányba foglalása) és az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez történő csatlakozás *nem egymás alternatívái, sokkal inkább egymást kiegészítő mechanizmusok*, amelyek együttesen teszik teljessé a közösségi / uniós, és integráltabbá az európai alapjogvédelmi rendszert az Egyezmény elsődlegességének elismerésével.

III. A hatalommegosztás

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

feltárásához, a szuverenitás oszthatóságának a tételéhez, és az „integrációs hatalom” alkotmányos alapjainak rögzítéséhez.

A hatalommegosztás elve az integráció keretében is értelmezhető, feloldva e princípium államhoz kapcsolt felfogását. Igaz, hogy az *Unió* nem azonosítható az *államiság* egyetlen formájával sem, de eltér a hagyományos nemzetközi szervezetektől is. (MANCINI, 1998. p.30., WEILER, 1998. p.62.) Ehelyett az integráció folyamatában álló sajátos jellegű – nemzetek feletti – közösség, amelyre a tagállamok olyan egyedileg meghatározott felségjogokat ruháznak át, amelyek tradicionálisan az állami szuverenitás körébe tartoztak. Fontos jellemző a hatáskör-átruházás mértéke és intenzitása, amely sajátos „közösségi / uniós hatalom” kialakítását körvonalazza. (IGLESIAS, 1996. p.126.) Mégis, az Európai Közösség/Unió és a közösségi jog a *tagállami hatalommegosztás rendszerét több ponton érinti*. Módosítja a tagállamok horizontális hatalmi allokációját a végrehajtó hatalom (kormány) előtérbe helyezésével, amelynek korrelátumaként meg kell találni a szükséges ellensúlyokat nemzeti szinten (fokozott parlamenti ellenőrzés, bírói, alkotmánybírói kontroll). Maga az integrációs szervezet is intézményei között felosztva gyakorolja a tagállamok által ráruházott „hatalmat”, amely korlátozott, vertikálisan is elhatárolt a tagállami hatalomtól. Az integrációban való részvétel és együttműködés pedig a tagállami alkotmányozó hatalom számára jelent korlátot, és a közösségi jog elsődlegességi igénye az azonos fokú konkuráló normák problémáját veti fel.

Az intézményrendszerrel kapcsolatban az Európai Bíróság kulcsfontosságú alkotmányos szabályként hangsúlyozza az „*intézményi egyensúly*” elvét, amely a Bíróság szerint ugyan nem az államhatalmi ágak elválasztása elvének kölcsönvétele, hanem hatékony, funkcionális hatáskörelosztás, amelyet a szerződések intézményesítenek. Mégis, ebben a tekintetben a szerződések bizonyos mértékben összhangban állnak a tagállami alkotmányok horizontális hatalommegosztást kifejező szabályaival. (ZULEEG, 1994. p.547.) Az intézményi egyensúly *biztosítása* érdekében – és a közösségi hatalom terjeszkedésétől tartó tagállamok igényeinek megfelelően – számos „fék”, kiegyenlítő mechanizmus található a rendszerben. A legfontosabb garanciának az tekinthető, hogy az Európai Bíróság – sajátos hatásköri bíróságként – örködik az intézményi egyensúly felett, és a szerződésekben biztosított hatáskörei révén, a jogállamiság elve alapján ellenőrzi a közösségi szervek jogszerű hatáskörgyakorlását. (CRAIG – DE BÚRCA, 1999. p.60.)

A *vertikális hatalommegosztás* elve kétségtelenül alkalmazható az Európai Közösség/Unió és a tagállamok viszonyában (KECSKÉS, 1997. p.171.), mégpedig az egyes hatalmi ágakra lebontva maguk a szerződések is adnak eligazítást ebből a szempontból. A Közösség és az Unió a *végrehajtás* során a tagállami adminisztrációkra támaszkodik, a tagállamok pedig a közösségi hűség elve alapján kötelesek megtenni minden általános és egyedi intézkedést a szerződésekből közvetlenül vagy közvetetten keletkező kötelességeik teljesítése érdekében, továbbá kötelesek tartózkodni minden olyan intézkedéstől, amely a szerződéses célok megvalósítását veszélyeztetheti. A *bírói hatalom* elválasztása egyértelműen kimutatható: a közösségi jog érvényességéről és értelmezéséről kizárólag az Európai Bíróság jogosult dönteni, a tagállami jog tekintetében ugyanez a nemzeti bíróságok és alkotmánybírók feladata. Az interpretációs monopóliumok közötti hidat az értelmezési kötelezettség doktrínája teremti meg, amely szerint a nemzeti bíróságok a közösségi joggal összhangban kötelesek értelmezni a belső jogot. (KECSKÉS, 1997. p.155.) Legárnyaltabban a *jogalkotási hatáskörök* megosztása jelenik meg az EK Szerződésben és a Bíróság gyakorlatában, mivel az európai egység megteremtésének elsődleges eszköze a jog. A Közösség jogalkotó hatalmát a *korlátozott, egyedi hatáskörök* elvének megfelelően gyakorolja. A szubszidiaritás és a flexibilitás az „integrációs hatalommegosztás” vázolt rendszerében *korrektív mechanizmusnak* tekinthetők. Megfelelő garanciákkal és bírói védelemmel

megerősítve alkalmas szabályaivá válhatnak az Unió és a tagállamok közötti viszony áttekinthetőségének, továbbá a hatáskörgyakorlás rendező elveiként funkcionálhatnak az uniós intézmények és a tagállamok integrációs együttműködése során.

Az Uniónak nincsen független alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalma, így a tagállamok az alapító szerződések „urai”, mert „alkotmányozó testületként” rendelkeznek azok tartalmáról. (SZALAYNÉ, 2000. p.243.) Amikor a tagállamok az integrációs szerződéseket – alaptörvényi rendelkezéseikkel összhangban – megkötötték, az európai intézmények olyan felhatalmazást kaptak, melynél fogva a tagállamok alkotmányos „terében” konkrét hatásköröket gyakorolhatnak, anélkül azonban, hogy a tagállami alkotmányjog vonatkozna rájuk. Az integrációs rendszer és a tagállami alkotmányos rendszerek összekapcsolódása veti fel a hatalom allokációjának, kiegyensúlyozásának és a hatalmi együttműködésnek az igényét. (KIRCHHOF, 1999. p.233.) Csaknem mindegyik írott alkotmánnyal rendelkező EU tagállam alaptörvényi szinten juttatja kifejezésre az integrációs folyamatban való részvételének konzekvenciáit: az Unió „hatalma” a tagállamok és népeik akaratából keletkezett, és alkotmányi felhatalmazáson alapul, vagyis a tagállamok szuverén döntése jelenti az Unió létezésének és működésének jogi bázisát. A felhatalmazó cikkelyek jelentik a „hidat” az integrációs szervezet és a tagállami alkotmányos berendezkedés között, megengedve alkotmányi hatáskörök átruházását és lehetővé téve az átruházott kompetenciák gyakorlásának kontrollját. A *konstitucionális hatalommegosztás* végső soron a tagállami alkotmányok felhatalmazó cikkelyeiben nyilvánul meg, amelyek kifejezésre juttatják az európai integrációra nyitott alkotmányos államiság elvét, de ezzel együtt megállapítják a felségjogok átruházásának anyagi jogi határát. Ebből a szempontból a tagállami alaptörvény garanciális korlátot jelent az átruházás vonatkozásában, biztosítja az alkotmányos államiság folyamatosságát az állami integrációs hatalom keretek közé szorításával. Az Unió és a tagállam közötti vertikális, illetve konstitucionális hatalommegosztás alkotmányos alapelve nemzeti szinten tehát a felhatalmazó cikkely rendelkezéseiből vezethető le, és ezzel a tagállami alkotmányjog részévé válik a szerződéses alapú hatáskörmegosztás. Az alkotmányi *felhatalmazó klauzula* egyrészt a *tagállami európai alkotmányjog forrása és bázisa*, terjedelmének meghatározója, és ezzel az integrációs hatalom korlátja – amely szükségszerű, mivel maga az Unió is rászorul az intakt, funkcionáló és akceptált tagállami alkotmányos rendszerre. (GRABENWARTER, 2003. p.294.) A két hatalommegosztási dimenzió egymásra vonatkoztatása másrészt az Unió és a tagállamok tényleges viszonyát fejezi ki, amely nem a hagyományos hierarchia értelmében fogható fel, hanem a *többszintű alkotmányos rendszer* fogalmával jellemezhető. (RÖBEN, 2003. p.4.)

IV. A demokrácia

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

Szerződés tervezete milyen rendelkezésekkel kívánja elősegíteni az uniós demokrácia fokozását.

Az Amszterdami Szerződés óta az integráció alkotmányos értékű elve, hogy az *Unió* a szabadság, a *demokrácia*, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság *elvein* – mint a tagállamok közös elvein – *alapul*. Amennyiben valamelyik tagállam súlyosan és folyamatosan megsérti az említett elveket, az uniós szinten szankcionálható. Felmerül a kérdés, vajon a demokrácia elvén alapuló, és a demokrácia elvének megsértését szankcionáló Unió maga mennyiben nevezhető demokratikus entitásnak. Az Unió esetében klasszikus *demosz*, *európai nép* nem azonosítható. Az európai integráció célkitűzése és kötelezettségvállalása az európai népek egyre szorosabb uniójának megteremtése, tehát inkább népekről van szó, mint népről. A nép alternatív megközelítése alkalmazható csupán az Unióra: ennek alapját a közös értékek, a jogok és köteleességek azonos felfogása, és a közös intellektuális kultúra képezi, amely meghaladja az etnikai különbségeket. A szupranacionális, értékorientált népfogalom létezhet az etnikai népfogalom mellett, bár nem helyettesíti azt. (CRAIG – DE BÚRCA, 1999. p.28.)

Ebből következően a demokrácia elvét is *másképpen kell értelmezni az integrációs szervezet vonatkozásában*, mint ahogy azt az államilag szervezett társadalmakkal kapcsolatos hagyományos értelmezés sugallja. Sem a nép hiányára, sem a heterogén politikai kultúrára nem vezethetők vissza az uniós szinten megvalósuló demokrácia fogyatékosai. A közösségi/uniós demokrácia-deficit nem elszigetelt jelenség, és az integrációs szervezet nem fejlődésképtelen a demokrácia szempontjából. Az az állítás, hogy a demokrácia csak állami keretek között létezhet, és államok feletti alakzatban nem funkcionálhat, nem empirikus tényeken alapul, hanem dogmatikus előfeltételezés. (MANCINI, 1998. p.42.) A demokrácia elve nem merül ki a népképviselő választásában, hanem magában foglal más értékeket is, mint a transzparenciát, a kisebbségvédelmet, az igazgatás effektív kontrollját. Az „indirekt” demokratikus legitimitációt, ahogy ez – legalábbis részben – az Unió esetében fennáll, sem kell minden további nélkül elégtelennek tekinteni. (IGLESIAS, 1996. p.6.) Az is igaz természetesen, hogy *a klasszikus tagállami demokrácia-standardok önmagukban nem alkalmazhatók az EK/EU egész rendszerére*, vagyis külön-külön nem adaptálhatók az integráció folyamatára. (MAJONE, 1998. p.6.) A hasonló nemzeti intézmények demokratikus gyakorlatából levezethető legitimitációs követelmények következetes alkalmazása (*analógia*) esetén – parlament önálló „törvénykezdeményezési” hatáskörrel, parlamentnek felelős végrehajtó hatalom, általános választások arról, ki kormányozzon – levonható az a következtetés, hogy az Unió demokrácia-deficitje kettős. Egyfelől a végrehajtó hatalom (a Tanács és a Bizottság) – sokkal inkább, mint a Parlament – felelős a „törvényhozásért”, másfelől a végrehajtó hatalmon belül a bürokratikus ág (a Bizottság) szokatlanul erős a politikai ághoz (a Tanácshoz) képest, noha csak ez utóbbi tagjai felelősek nemzeti parlamentjüknek. A *többségi elv* következetes alkalmazása sem célravezető, mivel Európa államilag szervezett „népekből” (társadalmakból) áll, vagyis strukturált kisebbségekből – többség nélkül (BOGDANDY, 2003. p.181.), illetve mert az Uniót mély törésvonalak jellemzik: nyelvi, földrajzi, gazdasági, ideológiai, és különösen a tagállamok közötti nagyságrendbeli eltérések. A közösségi rendszer nem többségi elemei e törésvonalak kezelését szolgáló stratégiák. A *közvetett legitimitáció* pedig csak a kormányközi mechanizmus esetén kölcsönöz demokratikus jelleget az integrációnak. El kell fogadni, hogy az Unió olyan rendszer, amelyben a kormányzásnak különböző szintjei alakultak ki – a *kormányközi*, a *szupranacionális közösségi* és a *szupranacionális centralista*, vagy *infranacionális dimenzió* –, amelyek átfedik és befolyásolják egymást. Mivel bármelyik kormányzati szint

demokratikus minősége hatást gyakorol a másik szint demokratikus természetére, a polgári részvételt, a jog uralmát és az emberi jogokat valamennyi szinten biztosítani kell. *A tagállami szintű demokrácia ebből a szempontból nagyon lényeges.* Az Unió kormányzati hatalmát alkotórészeinek képviselői teremtik meg, vagy az alkotórészekben választott képviselők származtatják át, ezért az uniós kormányzás csak akkor demokratikus, ha a képviselőket demokratikus eljárás szerint választják meg és ellenőrzik. (VERHOEVEN, 1998. p.221.)

A többszintű kormányzás modelljeit az Európai Konvent is azonosította, és kísérletet tett a demokrácia fokozása érdekében új legitimációs tényezők és garanciák bevezetésére. *Tartalmi* elemek a polgárok egyenlősége az intézmények előtt; a részvételi demokrácia szabályai, amelynek keretében a polgárok és a civil szervezetek párbeszédét biztosítják az Unió szerveivel; az ombudsman és a pártok szerepének meghatározása; illetve az egyházak és vallási közösségek jogállásának elismerése. *Formai-intézményi* jellegű az áttekinthetőséget segítő szabályozás, a személyes adatok védelmének alapjai, az EP választásának egységes szabályai – amely azonban az intézményrendszerről szóló címbe kerül, továbbá a nemzeti parlamentek szerepéről tervezett jegyzőkönyv.

MÁSODIK RÉSZ

AZ EU-TAGSÁG HATÁSA A MAGYAR ALKOTMÁNYOS RENDSZERRE

Az értekezés második részében hazánk Európai Unióhoz való csatlakozásának konzekvenciáit körvonalazom, szintén a vezérfonalat képező kulcsfogalmakból kiindulva, vagyis vizsgálódási területem az Alkotmány integrációval összefüggő módosítására, a magyar alapjogi standard feltárására, a parlament és a nemzeti alkotmánybíróság integrációs szerepére és hatalmi helyzetére, valamint az európai parlamenti választójog és választási rendszer mint új demokratikus hatalomgyakorlási forma bevezetésére korlátozódik.

V. Az alkotmánymódosítás

Az ötödik fejezetben – mintegy kapcsolódva az első fejezetben elemzett tagállami szuverenitás és a harmadik fejezet végén kifejtett alkotmányi felhatalmazás problematikájához – a magyar Alkotmány csatlakozással összefüggő módosítási folyamatát kísérem végig, kitérve a szabályozás impulzusaira és az előkészítő anyagok bemutatására. Mivel hazánkban a rendszerváltásos alkotmányozás lezárulása óta visszatérő (politikai) kérdés az új alkotmány megalkotásának lehetősége, ezért az alkotmányozás szükségességének, valamint politikai, társadalmi, gazdasági és jogi feltételeinek a vizsgálatával indítom a gondolatmenetet, arra helyezve a hangsúlyt, hogy az uniós csatlakozás mennyiben jelenthetett volna szempontot, avagy szolgáltatott volna megfelelő politikai érvet új alkotmány létrehozására. Az alkotmányozással kapcsolatos nehézségek részben arra is választ adnak, miért került sor viszonylag későn az alaptörvény „EU-konformitásának” megteremtésére. A szakmai hiányosságok feltárása érdekében meglehetősen részletesen elemzem a módosítás jogi és politikai előkészítő dokumentumait, a vonatkozó törvényjavaslatokat és azok parlamenti vitáját, feltárva a végleges alkotmányi tartalomhoz vezető utat. A fejezet a 2002. évi LXI. törvénnyel beiktatott új alkotmányi rendelkezések értékelésével zárul, illetve rámutat az alkotmányozás olyan hiányosságaira is, amelyek a közeli jövőben feltétlenül korrekcióra szorulnak.

Megállapítható, hogy az *új magyar alkotmány* megalkotását kényszerítő körülmény 1990 óta nem indokolta, ennek ellenére felsorakoztathatók bizonyos érvek az új alkotmány megalkotása *mellett*. Viszonylag csekély politikai kompromisszumkészség árán alkotmányozási szükséghelyzet hiányában is meg lehetett volna teremteni az új alaptörvény elfogadásának kondícióit, mivel hazánk Európai Unióhoz történő csatlakozása ehhez nem pusztán stílszerű ürügyet, hanem alapos okot jelenthetett volna. A felkészülés dekádja – ugyan nem a rendszerváltáshoz mérhető ütemben, hanem fokozatosan – gazdasági átalakulást, társadalmi szemléletváltást hozott, státuszjogi szerkezetváltással és a politikai szintér bővülésével járt. E jelenségek végösszege megalapozhatta volna az új magyar alkotmány létrehozását a csatlakozás előtt.

Ennek ellenére a 2002. decemberében elfogadott, minimális alkotmánymódosításra szorító törvényjavaslat előkészítése, beterjesztése és megvitatása során nem a szakmai (és alkotmányossági) szempontok, hanem a politikai érdekek érvényesítése került előtérbe. A legfontosabb és egyben tartalmi jellegű *általános célként* azt kellett volna szem előtt tartani, hogy a módosítás az alaptörvény legitimációs funkcióját fenntartsa, illetve az alkotmányozó hatalom akarata alapozza meg Magyarország részvételét az európai integrációs szervezetben, *ésszerűen korlátozva a hatáskör-átruházásra vonatkozó felhatalmazást*. Az alkotmányi szabályozásnak – az általános cél megvalósításaként – tükröznie kell az *integrációra való nyitottságot*, valamint az integrációra nyitott *állam felelősségét*. Ki kell fejeznie, hogy a Magyar Köztársaság kész nemzetközi és nemzetek feletti szervezetekhez csatlakozni, és arra állami felségjogokat *átruházni*, a *felhatalmazásnak* azonban alkotmányjogi korlátok közt kell maradnia, és nem törheti át az alaptörvény konstituáló struktúráját, alapjogvédelmi garanciarendszerét. A pontos alkotmányi definíció azért különösen fontos, mert így elkerülhető az a probléma, amely a szuverenitás vélt kiüresedése kapcsán több tagállamban felmerült. A felhatalmazás megadható általános formában (nemzetközi szervezet számára) is, de mindenképpen szükséges konkrét változatban (EU számára) is rögzíteni. (KUKORELLI-PAPP, 2003. p.3.)

Az alkotmánymódosításról szóló 2002. évi LXI. törvény új 2/A. §-ként iktatta be az Európa-klauzulát a normaszövegbe. Véleményem szerint a felhatalmazó klauzulát *új 6/A. §-ként kellett volna rögzíteni*. A népszuverenitásról és a hatalomgyakorlásról rendelkező 2. § után történő elhelyezés azért nem indokolt, mert a felhatalmazás *nem a népszuverenitás korlátozására* vonatkozik, *hanem az állami szuverenitás körébe* tartozó egyes *főhatalmi jogosítványok átengedésére*, így logikailag és rendszertanilag helyesebb lett volna a klauzulának az állami szuverenitást kifejező 5. és 6. §-okat követő beillesztése. Az „Európa-cikkely” nem alkalmazza a „*hatáskör-átengedés*” fordulatot, és a tagállamokkal való „közös” hatáskörgyakorlást tünteti fel elsődlegesként az „intézmények útján” történővel szemben, amely felesleges és félrevezető aggályoskodásnak minősül. A szupranacionális EK-ban, és a föderális irányba fejlődő EU-ban elsődlegesnek az intézmények útján történő hatalomgyakorlás tekinthető, ez még az ún. szorosabb vagy fokozott együttműködés esetre is igaz. Az integráció meghatározó ismérve a tagállamok kompetencia-átengedése az intézmények számára – amely ettől természetesen nem válik szuverén entitássá, de más nemzetközi szervezetektől éppen a javára szóló hatáskör-transzfer különbözteti meg. A magyar felhatalmazás tartalmazza a „hatáskör-átengedés” célját és korlátját, de a rendelkezést bővíteni kellett volna olyan további *tartalmi elemekkel*, amelyek a tagállami szuverenitás védelme érdekében kerülnek beépítésre a tagállami alkotmányokba, vagyis sajátos garancianormák az alkotmányos berendezkedés védelme érdekében (pl. az átruházás alóli kivételként jelölhető meg az alkotmány megváltoztatásának hatásköre, vagy rögzíthető, mely alkotmányi értékek sérelmével nem járhat a hatáskörök átengedése). A hatáskör-átengedés tömör *eljárési szabálya*, hogy arra nemzetközi szerződés alapján kerül sor, amelynek megerősítéséhez és kihirdetéséhez az

országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az EU tagállamainak alkotmányában is korlátozzák formai szabályok a hatáskör-átruházás eljárását. Az ilyen tartalmú döntés meghozatala a parlament feladata, és minősített többséggel történik. Amennyiben a hatáskör-átruházás alkotmánymódosítást igényel, az arra vonatkozó nemzeti szabályok szerint kell eljárni. A képviseleti szerv aktusát kiegészítheti az alkotmány alapján elrendelendő népszavazás.

A felhatalmazó klauzula *pontatlanságai*, továbbá egyéb, alkotmányi szabályozást (revíziót) igénylő, szorosan kapcsolódó kérdések rendezésének *mellőzése* (pl. a közösségi jog érvényesülése, a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának pontosítása) együttesen *súlyos alkotmányjogi problémákat eredményezhetnek*, és az Alkotmánybíróságra hárítják a hatáskörgyakorlással, -átruházással, illetve a szuverenitás védelmével összefüggő értelmezési zavarok feloldását.

VI. A magyar alapjogi rendszer

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

Tagállamként a magyar alkotmányos tradíciók is inspiratív elemeivé válnak az uniós alapjogvédelemnek, mivel az a tagállamok közös hagyományaira és az általuk kötött emberi jogi tárgyú nemzetközi egyezményekre támaszkodik. Hazánk alapjogvédelmi és egyéb alkotmányos hagyományai azonban viszonylag rövid – bár az Alkotmánybíróság és az országgyűlési biztosok jogfejlesztő igényű aktivizmusának köszönhetően intenzíven gazdagodó – múltra tekintenek vissza. Ezért kiemelkedően fontos a magyar alapjogvédelmi standard dogmatikai és gyakorlati megállapítása, az összhang megteremtése a jogvédelmi háló elemeinek (ügyészség, bíróság, Alkotmánybíróság stb.) értelmezési gyakorlatában, végül az Alkotmányban biztosított alapjogvédelmi szint következetes képviselete és védelme. Csak az említett feltételek teljesítése mellett válhat a magyar alapjogi rendszer az uniós alapjogvédelem „építőkövévé”, avagy jelenthet ultima rációként hivatkozási alapot alkotmánysértő közösségi aktusokkal szemben. Vizsgálataim során arra a megállapításra jutottam, hogy az alapjogokra vonatkozó hatályos alkotmányi szabályozás önmagában nem ad pontos eligazodást a magyar alapjogi standard tekintetében, ezért korszerűsítése feltétlenül indokolt. Az Alkotmány rendelkezéseit bővíteni kellene a szükségességi-arányossági teszttel, valamint a korlátozás lehetősége konkretizálható a demokratikus társadalomban szükséges közérdekű esetek meghatározásával pl. közrend, közegészség, közérkölc, köznyugalom stb. (ÁDÁM, 2002. p.13.) Ez azért kiemelkedően fontos, mert az Unió szigorúan vizsgálja a tagállamok

közösségi jog alá tartozó aktusainak arányosságát és alkalmazhatóságát, ugyanis az alapító szerződésekben biztosított jogok és szabadságok vonatkozásában korlátozó intézkedést a tagállam csak valamely, a közösségi jog által is elismerhető, feltétlen érvényesülést igénylő tagállami közérdekre hivatkozással tehet, és figyelembe kell vennie az Európai Bíróság által meghatározott egyéb kritériumokat is. (VÁRNAY-PAPP, 2003. p.188.) A magyar alapjogi katalógus áttekintéséből számomra úgy tűnik, hogy egyes alapjogok esetében feltétlenül indokolt lenne korszerűbb, részletesebb, egzakt szabályok alkotása, amelyek úgy állapítják meg a lényeges tartalmat, hogy abból kiolvashatóak a korlátozás feltételei, módozatai, arányai.

Az Unió sui generis alapjogai esetenként a magyar szabályozás módosításának igényét is felvetik. Az Alkotmányban garantált alapvető jogok között található státuszjogi jellegzetességet is hordozó emberi jogok, illetve kifejezetten állampolgársághoz kötött alapjogok, amelyek gyakorlását a hazánkban letelepedő uniós polgároktól nem lehet megtagadni. Szükséges lenne az Alkotmány alapjogi rendelkezései, illetve az *európai emberi jogvédelmi rendszer* normái közötti még tökéletesebb *összhang* megteremtésére törekedni. E jogvédelmi rendszer kiemelkedő alkotóelemére, az Emberi Jogok Európai Egyezményére „támaszkodik” az uniós alapjogvédelem a tagállami tradíciók mellett, és az uniós alapjogi charta primer jogba (alkotmányszerződésbe) emelése esetén sem válik majd el az európai jogvédelem két szintje. Az Alapvető Jogok Chartájában meghatározott jogok – általános megfogalmazásuk következtében – várhatóan a Charta jogi kötőerejének kimondását követően sem igénylik majd a tagállami alkotmányok módosítását, az *alapjogi bíráskodásban* viszont lényeges új tényezőt jelentenek. (BLUTMAN, 2001. p.40.) Indokolt lehet a jogvédelmi garanciák továbbfejlesztése is, mert az Unió kiemelt figyelmet fordít a hatékony jogvédelem megvalósulására. Az Európai Konvent tervezete ezt akként juttatja kifejezésre, hogy „A tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog területén a hatékony bírói jogvédelem biztosításához szükségesek”. Mindez az Unióban lényegesnek tűnő magyar alapjogvédelmi standard stabilizálásához járulna hozzá.

VII. A kormányzati rendszer hatalmi súlypont-változásai

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

A hatalommegosztás integrációs értelmezésében jelentős szerephez juthatnak a *nemzeti parlamentek és alkotmánybíróságok* mint kontroll-funkciót gyakorló és legitimáció-növelő tényezők.

Kimutatható, hogy a *nemzeti törvényhozások négyféle szerepet* töltenek be az integrációban: legitimálják az adott ország tagságát, amely összhangban áll a tagállami

alkotmányokban kifejezett demokrácia elvével (TOMUSCHAT, 1993. p.493.); meghozzák az alapító szerződésekből származó döntéseket; kivitelezik a törvényi jogharmonizációt; valamint ex ante vagy ex post ellenőrzési módszerrel figyelemmel kísérik a kormány integrációs politikájának alakulását, mivel a Tanács demokratikus kontrollja ténylegesen a tagállami parlamenteken keresztül valósul meg, amelyek alkotmányos feladata a kormányok ellenőrzése. (PERNICE, 2001. p.74.) Természetesen figyelembe kell venni azt, hogy az integrációs feladatokban való *parlamentari szerepvállalás tagállamonként eltérő a társadalmi, gazdasági, politikai és kulturális adottságok függvényében*. Bizonyos jelenségek mentén azonban mégis csoportosíthatók a nemzeti parlamentek közreműködési formái az integrációs feladatellátás tekintetében; ilyen például a törvényhozás befolyásának mértéke a kormány munkájára, az integrációs ügyek kezelésére választott szervezeti megoldás, illetve a tagállami parlamenti testületek vizsgálódási köre. A nemzeti parlamentek részvételi lehetőségei attól függően is differenciálódnak, hogy adott ügy a közösségi döntéshozatal melyik szintjén jelenik meg. (FELFÖLDI, 2001. p.90.)

A közösségi jog alkotmányossági vizsgálatát a tagállamok alapvetően nem zárják ki. A tagállami alkotmánybíróságok közösségi joggal kapcsolatos tartalmi (szuverenitás- és alapjogvédelmi) állásfoglalásaiból levonható az a következtetés, hogy az Európai Bíróság által kialakított és nemzeti alkotmányossági problémákat figyelmen kívül hagyó „európai monizmussal” szemben reális alternatívát jelent a pluralista megközelítés és a többszintű alkotmányosság elismerése. Ez azt is maga után vonja, hogy nem hozható egyértelmű döntés abban a tekintetben, miként érvényesülhet egyidejűleg a koherens európai jogrendszer, illetőleg a tagállami alkotmányos tradíciók tiszteletben tartásának követelménye. Ezért ha a tagállami bírói fórum – az alkotmányára hivatkozással – elveti a közösségi jogforrás alkalmazását, az szolgálhatja az Európa-jog fejlődését is. (KUMM, 1999. p.385.) A tagállami alkotmánybíróságok – mint olyan nemzeti bírói fórumok, amelyeknek döntésével szemben belső jogorvoslati eszköz nem vehető igénybe – mind tartalmi kérdésekben, mind eljárási vonalon kapcsolatba kerülhetnek az Európai Bírósággal. Az anyagi alkotmányjogi kapcsolódást az alapjogvédelem és a közösségi kompetenciák korlátainak kontrollja jelenti, amennyiben az összefügg a közösségi jog alkotmányossági vizsgálatával. Az eljárási köteleket pedig elvileg az előzetes döntési eljárás teremtheti meg az alkotmánybíróságokra nézve is. (MAYER, 2003. p.4.) Az európai szintű alkotmányfejlődés nem nélkülözheti sem az Európai Bíróság esetjogi kultúráját, sem a tagállami alkotmánybíróságok folyamatos „örkődő” tevékenységét. Az Európai Bíróság azt vizsgálja, hogy a közösségi intézmények és a tagállamok teljesítik-e a szerződéseket. Az alkotmánybíróságok azt ellenőrzik, hogy a közösségi szervek aktusainak hatása összeegyeztethető marad-e a tagállamok „Európára való nyitottságának” alkotmányos mércéjével – a közösségi jog alkalmazására szolgáló alkotmányjogi felhatalmazással. Ezért e bírói fórumok egymással kölcsönös függőségben állnak, mivel csak az alkotmánybíróságok garantálhatják a tagállamok „európai alkotmányjogát”, és csak az Európai Bíróság védheti az európai szerződéses joganyagot. Az így előálló együttműködési köteletség újszerű választ tesz lehetővé a végső fórumok (courts of last instance) kérdésében. Mind az Európai Bíróságnak, mind az alkotmánybíróságoknak önálló döntési (ítélkezési) felelősséggel kell működniük az európai jogközösség sikere érdekében. (KIRCHHOF, 1999. p.241.)

A tagállami tapasztalatokra tekintettel kiemelkedően fontos a magyar parlament és kormány integrációs ügyekben való együttműködésének részletes szabályozása (TÓTH J., 1998. p.110.), valamint a magyar Alkotmánybíróság hatáskörének modernizálása. Az *Országgyűlés és a Kormány* uniós csatlakozást követő viszonyára vonatkozó magyar szabályozás kialakítása során kiindulópontként a hatályos szabályozási keretek

szolgálhatnak, azonban meg kellene fontolni az irányadó alkotmányi és házszabályi rendelkezések *átfogó reformjának lehetőségét is*. Az *alkotmányi szabályozás* kiegészítésre szorul az integrációs ügyekben való együttműködés garanciális szabályainak meghatározásával. *Törvényben kell rendezni* a parlament és a kormány kapcsolattartásának, illetve az Országgyűlés kifelé ható, más szervek (személyek) irányába megnyilvánuló tevékenységét, ezen belül a parlamenti állásfoglalás és a speciális integrációs felelősség érvényesítésének szabályait. A *Házszabályra tartoznak* az eljárási és belső szervezeti kérdések az integrációs ügyekkel kapcsolatban (pl. EK jogalkotásra, EU politika alakítására vonatkozó különleges eljárás és a szubszidiaritás vizsgálata). A vonatkozó szabályozás *lex imperfectaként* való megállapítása vagy teljes mellőzése súlyos károkkal járna: azt eredményezné, hogy a magyar Országgyűlés a politika-alakító szerepkörének jelentős részéről kénytelen lenne lemondani, és a közösségi politikát kevésbé követő és befolyásoló törvényhozások sorába kerülne. A koncepció kialakításánál a parlamentáris kormányzati rendszernek azt a sajátosságát is szem előtt kell tartani, hogy a Kormány és a parlamenti többség együttesen felelős az integrációs ügyek alakulásáért, ezért a hangsúly a parlamenti kisebbség jogainak garantálására helyezendő.

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos alkotmánybíróági hatáskörök nem hívhatók mechanikusan segítségül a *közösségi* (európai) *aktusok* jogrendszerbeli helyének megítélése esetében (KUKORELLI-PAPP, 2002. p.5.), és az Alkotmánybíróóság hatáskörének modernizálása sem oldható meg pusztán kivételek meghatározásával, ehelyett célszerű lenne *pozitív*, de kellően rugalmas *hatásköri szabályokat* alkotni, mégpedig a nemzetközi jog és a közösségi jog sajátos jellegére és eltérő sajátosságaira tekintettel. Az *Alkotmánybíróóság a közösségi jog vizsgálatával összefüggésben több hatásköri problémával* (primer jog alkotmányellenessége, szekunder közösségi szabály alkotmányellenessége, felhatalmazó cikkely értelmezése stb.) *szembesülhet*, amelyek feloldását részben az alkotmányozó / törvényhozó végezheti el, részben azonban a testület önmeghatározására bízható kezelésük. *Véleményem szerint a közösségi jog alkotmányossági vizsgálatának lehetősége az Alkotmánybíróóságtól teljes egészében nem tagadható meg*. Olyan szabályozási kereteket kell kialakítani, amelyek biztosítják a testület számára a megfelelő mozgásteret hazánk európai integrációjának, illetve az integráció hazai legitimitációjának előmozdítása tekintetében. Megfontolandónak tartom az Alkotmánybíróóság véleményező szerepkörének erősítését arra tekintettel, hogy az alapító szerződésekben gyakran történik utalás a tagállamok alkotmányi szabályainak megfelelő nemzeti eljárásra.

VIII. Demokratikus legitimitáció és választójog

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

Az integráció demokratizálásának mellőzhetetlen tartalmi eleme az alapvető jogok biztosításán és védelmén túlmenően a *polgárok részvételének biztosítása* a politika formálásában. Ennek egyik összetevője az *európai választójog*, amely egyrészt az integráció polgárközeliségét hivatott megteremteni, másrészt a gazdasági alapszabadságok gyakorlásának ösztönzését szolgálja. Hozzájárul tehát mind a politikai unió kiépítéséhez, mind az egyén alapjogi státusának gazdagodásához, mind pedig – áttételesen – a belső piac funkcionálásához. Összetevői az európai parlamenti választójog és az európai helyhatósági választójog. Az egységes európai választójoghoz – amely tehát alapvető jogként az uniós polgárság tartalmi eleme – nem kapcsolódik egységes európai választási rendszer. A választójog gyakorlásának anyagi és eljárási szabályait a tagállamok határozzák meg, a közösségi intézmények ajánlásai alapján.

Az európai helyi választójog *nem* jár a tagállamok helyi választási rendszereinek *harmonizációjára irányuló* követelmény megfogalmazásával, célja mindössze az, hogy a helyi választójog állampolgársághoz kötése megszűnjön a tagállamban lakóhellyel rendelkező, de nem állampolgár uniós polgárok szempontjából. Az európai *parlamenti választójog* alapvető jogként arra terjed ki, hogy az Unió minden polgára, aki olyan tagállamban rendelkezik lakóhellyel, amelynek nem állampolgára, a tartózkodási helyének megfelelő tagállamban szavazzon és jelöltesse magát az Európai Parlament választásain ugyanazon feltételek mellett, mint az adott tagállam állampolgárai.

Az európai parlamenti választójog a tagállami alkotmányjogi szabályozást, illetve a választási gyakorlatot (a technikai és infrastrukturális összetevőket) közvetlenül érinti. A szabályozási kérdéseken messze túlmutató jelentősége van annak, hogy *az európai választások a politikai színterek bővülését, újszerű érdekek megjelenését és képviseletét jelentik / jelenthetik*. A tagállam által választott szabályozási megoldáson is múlik, hogy az európai politikai dimenzió a nemzeti politizálás arénájába simul, vagy attól jól elkülönült, sajátos integrációs problémákat felvető, európai alternatívát kínáló lehetőséggé válik a választópolgárok számára. Megállapítható, hogy a tagállamok által kialakított EP választási rendszer általában követi adott ország parlamenti választási metódusát, éppen ezért az európai képviselet az országokénti politikai viszonyokat képezi le. Az EP választására kialakított eljárási szabályok sokkal inkább hasonlítanak az egyes tagállamok választási rendszereire, mint egy sajátos, azoktól különböző rendszerre. (SZOBOSZLAI, 1998. p.170.) Maga *az Unió az arányos rendszer alkalmazását ajánlja*, az EP- választási formula azonban egészét tekintve meglehetősen sok aránytalansági tényezővel torzított. Ellentmondást eredményez, hogy míg az EP képviselők európai pártfrakciókba tömörülnek a parlamenti munka során, addig a mandátumok számát tagállamonként állapítják meg, vagyis a választási körzetek nem lépik át az államhatárt. Az aránytalanság irányába hat az is, hogy az EP-választást meghatározó nemzeti szabályozások a PR-rendszer legkülönbözőbb változatait alkalmazzák. (TÓTH J., 2001. p.241.)

A magyar törvényi szabályozás elemeinek kialakítása során a kiindulópontot egyfelől az alkotmányi szabályozás, másfelől a vonatkozó uniós normák jelentik, de nem lehet eltekinteni a magyar sajátosságoktól sem, vagyis kívánatos a törvényi tartalmat a választói igényekhez, a választási rendszer meglévő elemeihez, a pártstruktúrához és a hazai politikai kultúrához igazítani. Az Alkotmány 2002 decemberi módosítása rendelkezik a magyar állampolgárokat, továbbá *az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárait* megillető aktív és passzív európai parlamenti választójogról. Bővült a helyhatósági választójog alanyi köre, és az új szabályozás sem az országgyűlési, sem az európai parlamenti választás esetében nem írja elő, hogy a választójog gyakorlásához a szavazás napján az ország területén kell tartózkodni. Az Alkotmány alapján tehát új törvény megalkotását igényli az EP magyar

tagjainak megválasztására vonatkozó anyagi jogi szabályozás, illetve az új törvénnyel összhangban bővíteni szükséges a választási eljárásról szóló törvény rendelkezéseit. Az új törvény keretében rendezhető az EP magyar tagjainak jogállására vonatkozó belső jogi szabályozás is. Az önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló törvényt a választójog anyagi jogi szabályai tekintetében szükséges módosítani, továbbá az alanyi kör szélesedése és az ezzel kapcsolatos adminisztratív kérdések maguk után vonják az eljárási törvény további módosítását. Mivel az országgyűlési képviselők és EP képviselők megválasztása esetében a szavazásnak nem feltétele az ország területén való tartózkodás, ezért mindkét választási rendszerben lehetővé kell tenni a külföldről történő szavazást. Sajnálatos módon 2003. decemberéig a választójogi reform csak az EP-választási törvény megalkotásáig jutott, amelynek keletkezését elemezve arra a következtetésre jutottam, hogy *a végleges szabályozás az arányos választási rendszer meglehetősen egyszerű változatát alakította ki*. A törvény fogyatékoságának tekinthető, hogy a választói preferenciák kevésbé érvényesülnek, az európai pártok nem tűnnek fel a jelölőszervezetek körében, a technika fejlettségének jelenlegi állását sem aknázza ki teljes mértékben a külföldről történő szavazás tekintetében, és minden jel szerint csupán azt segíti elő, hogy az EP választási kampány a magyar (parlamentari) pártok vitafórumává alakuljon.

ZÁRÓ KÖVETKEZTETÉSEK

„Kontinuität und Neubeginn zeigen sich in den unionalen Strukturprinzipien gegenüber staatlichen Strukturprinzipien. Die Intensität der Kontinuitätsbeziehungen variiert je nach wissenschaftlicher Position. Es besteht eine um so größere Kontinuität, je weniger die staatsrechtliche Position dem Postulat der Einheit verpflichtet ist, wenn also Begriffe wie Volk, Staat und Souveränität nicht als zentral, sondern peripher, wenn Repräsentation nicht als das Sichtbarmachen eines unsichtbaren Seins, sondern als Instrument der Interessenaggregation, wenn das Gesetz nicht als Inbegriff der *volonté générale* höheren Wahrheitsgehalts, sondern als Ergebnis von Aushandlungsprozessen, wenn insgesamt *Recht* nicht als Ausdruck, sondern als funktionales Äquivalent gemeinsamer Werte verstanden wird. Je mehr das staatliche Verfassungsrecht als Verfassungsrecht gesellschaftlichen und politischen Pluralismus' gedeutet wird, desto eher kann eine theoretische und dogmatische Verbindung hergestellt werden.“

(Armin von BOGDANDY, 2003. p.203.)

A tézisek zárszavában ismételtelen szeretném felhívni a figyelmet arra az intenzív kapcsolatra és kölcsönhatásra, illetve komplementer viszonyra, amely az Unió alkotmányos rendje és a tagállami alkotmányos rend között kimutatható, és amely az alkotmányjog fogalomrendszerét is befolyásolja.

Általános következtetésem, hogy az Európai Unió alkotmányjogi dogmatikája fejlődőben van, és – amint arra Bogdandy is rámutat – a klasszikus alkotmányjogi dogmatikával kontinuitást mutat, amennyiben az állami alkotmányjogot a társadalmi és politikai pluralizmus kifejeződéseként fogjuk fel. Másként fogalmazva, az európai alkotmányjog fogalmi kultúrája a tagállami alkotmányelméletre támaszkodik, és ezzel együtt annak

alapelvei és -intézményei lényeges tartalmában súlypont-eltolódásokat eredményez. Az alkotmányjogi elvek és értékek – mind az integráció szintjén, mind a tagállamokban – a jogi megoldásokban és a társadalmi gyakorlatban konkretizálódnak, és ezek a folyamatok egyrészt hasonlóságokat mutatnak, másrészt árnyalják egymást.

A vizsgált kulcsfogalmakra vonatkozó következtetésem, hogy az alkotmány és az alkotmányozás, az alapjog és az alapjogvédelem, a hatalommegosztás és a hatalom kontrollja, a demokrácia és a legitimitás uniós és tagállami értelmezése funkcionálisan és eszközrendszerét tekintve mutathatnak ugyan – az integrációs szervezet és a tagállamok finalitás-beli különbözősége alapján – bizonyos eltéréseket, mégis lényeges tartalmuk tekintetében európai léptékű (integrált) konszenzus alakult ki.

A többszintű európai alkotmányos rendszerre vonatkozó különös következtetésem, hogy az alkotmányosság sokkal mélyebb tartalmat hordoz, mint a korlátozott kormányzás eszméje, bár kétségtelenül az is nagyon fontos. Az alkotmányozás és alkotmányosság központi kérdése a „politika kifürkészhetetlen karizmájának” civilizálása a szabadság sérelme nélkül. Európa volt az a kontinens, ahol e probléma elsőként merült fel a történelem során és korszakunkban – a bipoláris világrend elmúltával és a globalizációból adódó újszerű veszélyforrások megjelenésével – egyetemessé vált. Ezzel párhuzamosan Európa egyedülálló lépésre készül, amennyiben nemzetek feletti politikai közösség számára kíván alkotmányt létrehozni. Ehhez az európai alkotmányozás háromszáz éves pluralista hagyománya megfelelő alapokat, bölcsességet és belátást szolgáltathat. (PREUSS, 1997. p.25.) Az integrációs alkotmányozás sikere azon múlik, hogy konszenzus alakuljon ki a végső célok tekintetében, és mindenki számára elfogadhatóvá váljanak a nemzetek feletti alkotmány tagállamitól eltérő funkciói. A tagállami alkotmány – motivációját és alapjait tekintve – mélyebb gyökerekkel rendelkezik, és – miként a nyelv – mintegy a priori módon határozza meg az egyén létezését a politikai közösségben. Az alkotmány társadalmi gyakorlatként az önmagunkba (self), a közösségbe, az autoritásba és a reprezentációba vetett „hiedelmek” (vagy értékkepzetek) összessége, amely jelentésstruktúrává formálódva lehetővé teszi az alkotmányos rend joguralomként való felfogását és megélését. (HALTERN, 2003. p.17.) Az alkotmány mint a politika joga e jelentésstruktúra részévé teszi az érvényesülő nemzetközi hatásokat, amelyek közül Európában jelenleg az integráció fejlődése a legmeghatározóbb. (TAKÁCS, 2002. p.29.) Ezért szükségszerű reakció, hogy a tagállami alkotmányok hidat építenek az integrációs és az állami alkotmányos rend között. A felhatalmazó cikkelyben azonban lehetséges (és szükséges) az alkotmány alapvető normáira vonatkozó homogenitási követelményt állítani az integráció fejlesztési irányával szemben. (SCHWARZE, 1998. p.1082.) A probléma súlyához és jelentőségéhez képest mintha az Európai Unióhoz történő csatlakozásunk politikai küzdelmeinek „mostohagyermeké” lett volna az alkotmányozás és az alkotmányjog. Vizsgálataim azt mutatják, hogy a magyar alkotmányozó nem ismerte fel az Európa-klauzula és a kapcsolódó állami célmeghatározás dogmatikai, elméleti és elvi jelentőségét, ezért nem rendelkezett számos – alkotmányértelmezést, jogalkalmazást, hatáskör-gyakorlást – elősegítő tartalmi és formai garanciáról, elmulasztotta a közösségi jog és a nemzetközi jog eltérő érvényesülési szabályait rögzíteni, nem építette be az integráció fejlődésére irányuló kontrollmechanizmusokat, így végső soron nem járult hozzá ahhoz, hogy a magyar Alkotmány valóban korszerű társadalmi gyakorlattá váljék.

Végezetül – a zárszó zárásaként – felhívnám Lord Denning 1974-ben tett klasszikus megállapítását (idézi KECSKÉS, 2003. p.48.): „...a Szerződés olyan, mint a dagály. Beömlik a folyók torkolatába és felnyomul a folyókba. Nem lehet feltartóztatni.” Vagy mégis? A tagállami alkotmányjog, illetve annak dogmatikája valóban megnyitja egységes szabály- és fogalomrendszerét az Európa-jog kihívása előtt, nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy nemzeti alkotmány gyakran gátként magasodik az integráció jogi folyamata elé. Ez korántsem jelenti azt, hogy a tagállami alkotmányjog az integráció fejlődésének kerékkötőjévé vált volna, sőt azzal a kedvező hatással járt, hogy a közösségi jog éppen a tagállami alkotmányos tradíciókból táplálkozva fejlődött Európa-joggá. Úgy érzem, hogy az értekezésben vizsgált négy doktrína jelentésváltozásának és tartalmi gazdagodásának feltárása alkalmas volt célkitűzésem teljesítésére, vagyis az integrációs és a tagállami alkotmányjog közötti kölcsönhatás létezésének és működésének, valamint az uniós és a tagállami dogmatika kontinuitásának bizonyítására.

A TÉZISEKHEZ FELHASZNÁLT IRODALOM

- ÁDÁM Antal: Az alkotmányi értékek fejlődési irányairól. JURA 2002/1. szám
- ÁDÁM Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest 1998
- ÁDÁM Antal (szerk.): Alapjogok és alkotmányozás. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest 1996
- BALDUS, Manfred: Zur Relevanz des Souveränitätsproblems für die Wissenschaft vom öffentlichen Recht. Der Staat 1997
- BELLAMY, Richard (ed.): Constitutionalism, Democracy and Sovereignty: American and European Perspectives. Avebury Ashgate Publishing, Aldershot 1997
- BESSELINK, Leonard: Entrapped by the Maximum Standard: On Fundamental Rights, Pluralism and Subsidiarity in the European Union. CMLRev 35. 1998
- BLUTMAN László: Az alkotmányos és európai alapjogok viszonya. In: EU-csatlakozás és alkotmányozás (szerk. Bodnár László) SZTE ÁJTK Nemzetközi Jogi Tanszék, Szeged 2001
- BODNÁR László (szerk.): EU-csatlakozás és alkotmányozás. SZTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék, Szeged 2001
- BOGDANDY, Armin (szerk.): Europäisches Verfassungsrecht. Springer Verlag, Berlin-Heidelberg 2003
- BOGDANDY, Armin: Europäische Prinzipienlehre. In: uő. (szerk.): Europäisches Verfassungsrecht. Springer Verlag, Berlin-Heidelberg 2003
- BOGDANDY, Armin: The European Union as a Supranational Federation: A Conceptual Attempt in the Light of the Amsterdam Treaty. Columbia Journal of International Law Vol. 6 No. 1. 2000
- BOGDANDY, Armin: The European Union as a Human Rights Organisation? Human Rights and the Core of the European Union. CMLRev 37. 2000
- BUCHWALD, Delf: Zur Rechtstaatlichkeit der Europäischen Union. Der Staat 1998
- CRAIG, Paul – BÚRCA, Gráinne: The evolution of EU law. Oxford University Press, Oxford 1999
- DOEHRING, Karl: Demokratiedefizit in der Europäischen Union? Deutsche Verwaltungsblatt 1997. Heft 19
- ESTEBAN, Maria Luisa Fernandez: The Rule of Law in the European Constitution. Kluwer Law International, The Hague-London-Boston 1999
- FELFÖLDI Enikő: Az európai integráció magyar Országgyűlést érintő alkotmányos vonatkozásairól. In: EU-csatlakozás és alkotmányozás (szerk. Bodnár László) Szeged 2001
- GRABENWARTER, Christoph: Staatliches Unionsverfassungsrecht. In: BOGDANDY (szerk.): Europäisches Verfassungsrecht. Springer Verlag, Berlin-Heidelberg 2003
- HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: Emberi jogok. Osiris, Budapest 2003
- HALTERN, Ulrich: Pathos and Patina: The Failure and Promise of Constitutionalism in the European Imagination. European Law Journal Vol. 9. No. 1 February 2003
- HARRIS, Bryan: The Constitutional Law of the European Union. Franklin Pierce Law Centre, New Hampshire, USA 2001
- HIRSCH, Günter: Kompetenzverteilung zwischen EuGH und nationaler Gerichtsbarkeit. NVwZ 1998. Heft 9
- HOFFMANN, Lars: The Convention on the Future of Europe – Thoughts on the Convention-Model. Jean Monnet Working Papers 11/02. NYU School of Law, New York 2002
- HORVÁTH Zoltán – SINKA László: Az Európai Unió jövőjéről szóló vita eddigi eredményei. Európai Tükör 2001/4. szám
- IGLESIAS, Gil Carlos Rodríguez: Zur Verfassung der Europäischen Gemeinschaft. EuGRZ 1996. Heft 5-6

- ILLÉSSY István: Az emberi jogok védelmének európai szintjei. In: Európai alkotmányjog – tanulmányok az európai integráció alkotmányossági kérdései köréből. PTE-ÁJK, Pécs 2002
- KARDOS Gábor: Fórum – Hozzászólás az Európai Alkotmányról folyó vitához. Fundamentum 2003/2. szám
- KECSKÉS László: EU-jog és jogharmonizáció. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest 2003
- KECSKÉS László: Magyarország EU-csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségessé vált alkotmánymódosítás folyamata. Európai Jog 2003/1-2. szám
- KECSKÉS László: EK-jog és jogharmonizáció. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1997 és 1999
- KENDE Tamás – Szűcs Tamás (szerk.): Európai közjog és politika. Osiris Kiadó, Budapest 2002
- KIRCHHOF, Paul: The Balance of Powers Between National and European Institutions. European Law Journal Vol. 5 No 3. September 1999
- KISS László (szerk.) Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. Pécs 1996
- KUKORELLI István – TAKÁCS Imre: A magyar alkotmány története. Az alkotmányos rendszerváltozás jellemzői. In: Alkotmánytan I. (Szerk. Kukorelli István) Osiris Kiadó, Budapest 2002
- KUKORELLI István – PAPP Imre: A magyar Alkotmány EU-konformitása. Európai Jog 2002/6. szám
- KUMM, Mattias: Who is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe? Three conceptions of the relationship between the German Federal Constitutional Court and the European Court of Justice. CMLRev 36. 1999
- KÜHLING, Jürgen: Grundrechte. In: BOGDANDY (szerk.): Europäisches Verfassungsrecht. Springer Verlag, Berlin-Heidelberg 2003
- MACCORMICK, Neil: A szuverenitásról és a posztsoverénitásról. Fundamentum 2003/2. szám
- MAJONE, Giandomenico: Europe's Democratic Deficit: The Question of Standards. European Law Journal Vol. 4. No. 1 March 1998
- MANCINI, G.F.: Europe: The Case for Statehood. European Law Journal March 1998
- MAYER, Franz: The European Constitution and the Courts – Adjudicating European Constitutional Law in a Multilevel System. Jean Monnet Working Paper 9/03. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law – New York University School of Law. Heidelberg, 24-27 February 2003. 4. o. Forrás: www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030901-03.pdf, 2003. 11. 19.
- O'LEARY, Siofra: Aspects of Relationship between Community Law and National Law. In: The European Union and Human Rights. (Ed. Nanette A. Neuwahl – Allan Rosas) Martinus Nijhoff Publishers, The Hague-Boston-London 1995
- PACZOLAY Péter: Fórum – Hozzászólás az Európai Alkotmányról folyó vitához. Fundamentum 2003/2. szám
- PETRÉTEI József: Az alkotmányjogilag garantált jogvédelem rendszere. In: A közigazgatás törvényessége. Szamel Lajos Tudományos Emlékkülés. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2000
- PERNICE, Ingolf: Multilevel Constitutionalism in the European Union. ELRev October 2002
- PERNICE, Ingolf: The Role of National Parliaments in the European Union. In: Perspectives of the Nice Treaty and the IGC in 2004. European Constitutional Law Network-Series. Vol. 1. 2001

- PREUSS, Ulrich K.: The political meaning of constitutionalism. In: BELLAMY, Richard (ed.): Constitutionalism, Democracy and Sovereignty: American and European Perspectives. Avebury Ashgate Publishing, Aldershot 1997
- RÖBEN, Volker: Constitutionalism of Inverse Hierarchy: the Case of European Union. Jean Monnet Working Paper 8/03. New York University School of Law 2003. Forrás: www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030801.pdf
- RUPP, Hans Heinrich: Ausschaltung des Bundesverfassungsgerichts durch den Amsterdamer Vertrag? Juristen Zeitung 1998/5. szám
- SCHMITT GLAESER, Alexander: Souveränität und Vorrang. In: BOGDANDY (szerk.): Europäisches Verfassungsrecht. Springer Verlag, Berlin-Heidelberg 2003
- SCHWARZE, Jürgen: Das schwierige Geschäft mit Europa und seinem Recht. Juristen Zeitung 1998/22. szám
- SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Gondolatok az Európai Unió alapjogi rendszerének metamorfózisáról. Európai Jog 2003/2. szám
- SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Az Európai Unióról szóló Szerződés 7. cikke Nizza előtt és után – az Ausztriával szembeni szankciók háttere és következményei. Európai Jog 2001/3. szám
- SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Az Európai Unió új „alkotmánya” – az Amszterdami Szerződés, különös tekintettel a flexibilitás követelményére. Jogtudományi Közlöny – Európai Jogi Figyelő 2000/6. szám
- SZOBOSZLAI György: Képviselet és választási rendszer európai kontextusban – Az arányosság mint a konszenzus-demokrácia feltétele. Politikatudományi Szemle 1998/1. szám
- TAKÁCS Imre: Az alkotmány és az alkotmányosság fogalma. In: Alkotmánytan I. (Szerk. Kukorelli István) Osiris Kiadó, Budapest 2002
- TOMUSCHAT, Christian: Die Europäische Union unter der Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts. EuGRZ 1993. Dezember Heft 20-21
- TÓTH Judit: Választójog, népképviselet és állampolgárság az EU-ban és Magyarországon. In: EU-csatlakozás és alkotmányozás (szerk. Bodnár László) SZTE ÁJTK Nemzetközi Jogi Tanszék, Szeged 2001
- TÓTH Judit: Az európai integráció és az alkotmányozás kapcsolata. Európai Tükör 1998/1. szám
- VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: Az Európai Unió joga. KJK KERSZÖV Kiadó, Budapest 2003
- VERHOEVEN, Amaryllis: How Democratic Need European Union Members Be? Some Thoughts After Amsterdam. ELRev 23. June 1998
- VÖRÖS Imre: Az EU-csatlakozás alkotmányjogi, jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai. Jogtudományi Közlöny 2002/9. szám
- WEILER, J.H.H.: The Constitution of Europe. „Do the New Clothes Have an Emperor?” and other Essays on European Integration, Cambridge University Press, Cambridge 1999
- WEILER, J.H.H.: Europe: The Case Against the Case for Statehood. European Law Journal March 1998
- WEILER, J. H. H.: Fundamental Rights and Fundamental Boundaries: on Standards and Values in the Protection of Human Rights. In: The European Union and Human Rights. Ed: Nanette A. Neuwahl – Allan Rosas. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague-Boston-London 1995
- WIENER, Antje: Evolving Norms of Constitutionalism. European Law Journal Vol. 9. No. 1 February 2003
- ZULEEG, Manfred: Die Europäische Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft. Neue Juristische Wochenschrift 1994

A SZERZŐ PUBLIKÁCIÓS JEGYZÉKE

I. Tankönyvek, jegyzetek, oktatási segédanyagok:

- 1) Alkotmányjogi jogesetek (társszerzők: Petrétei József, Illéssy István) In: Alkotmányjogi jogesetek (Szerk. Petrétei József) Pécs 1997. 61-118. o.
- 2) Európai alkotmányjog. Tanulmányok az európai integráció alkotmányossági kérdései köréből. I. fejezet (társszerző: Petrétei József), II. fejezet, III. fejezet, V. fejezet, Melléklet (társszerző: Petrétei József). In: Európai jogi Füzetek. PTE ÁJK Kiadvány, Pécs 2002
- 3) JOG-ÁSZ Alkotmányjog – felkészülést segítő kártyacsomag az alkotmányjog tanulásához (125 kártya, terjedelem kb. 3,5 szerzői ív) Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2002

II. Tanulmányok:

- 1) Az alkotmány értelmezéséről (társszerzők: Petrétei József, Illéssy István). In: Alkotmányjogi jogesetek (Szerk.: Petrétei József) Pécs 1997. 4-35. o.
- 2) Az önkormányzatok településen belüli kapcsolatai. In: Önkormányzati iránytű (Szerk. Csefkó Ferenc) Új Historica Kiadó, Villány 1999. 301-312. o.
- 3) Integráció és alkotmányozás. Magyar Közigazgatás 2000/3. szám, 174-181. o.
- 4) Az integráció és az alkotmányozás kiemelt összefüggései. In: A közigazgatás törvényessége. Szamel Lajos Tudományos Emlékkülés. (Szerk. Csefkó Ferenc) A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2000. 121-134. o.
- 5) Az Európai Unió és az alkotmány. Európai Tükör 2000/4. szám 80-92. o.
- 6) The Head of State in the Hungarian Constitutional System (társszerző: Petrétei József). In: Iura antiqua – Iura moderna. Festschrift für Ferenc Benedek zum 75. Geburtstag (Szerk. Hamza G. – Kajtár I. – Pókecz-Kovács A. – Zlinszky J.) PTE ÁJK, Dialóg Campus Kiadó, Pécs 2001. 57-72. o., valamint Ten Years of the Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe (Edited by K. Działocha – R. Mojak – K. Wójtowicz) MORPOL, Lublin 2001. 349-364. o.
- 7) Az Erópai Unió alkotmánytervezete (társszerző: Petrétei József). JURA 2001/1. szám 103-117. o.
- 8) A hatalommegosztás és az európai integráció. In: Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára, PTE ÁJK és MTA RKK Kiadvány, Pécs 2001. 61-75. o.
- 9) Az alkotmánybíráskodás. JURA 2001/2. szám 97-105. o.
- 10) The Relations of Hungarian Constitutionalisation, Jurisdiction of the Constitutional Court and Accession to the EU. In: Revue de Justice Constitutionnelle Est-Européenne (Presses Universitaires de la Faculté de Droit de Clermont-Ferrand Université d'Auvergne) 2001/2. szám 165-179. o.
- 11) Az „integrációs hatalom” horizontális és vertikális megosztása. Európai Jog 2002/4. szám 9-14. o.

- 12) Alulszabályozott közjogi méltóság: a Legfelsőbb Bíróság elnöke (társszerző: Drinóczi Tímea) Magyar Közigazgatás 2002/7-8. szám 460-470. o.
- 13) The Status of the Individual in the Republic of Hungary Concerning Natural Rights (társszerző: Petrétei József) In: Europa Wschodnia – Ameryka Łacińska. Pozycja jednostki i system rządu. Europa del Este – América Latina. Estatuto del individuo y sistema de gobierno. Redakcja naukowa K. Complak. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego. Wrocław 2002. 212-229. o.
- 14) A szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való alapvető jog. JURA 2002/2. szám 22-30. o.
- 15) Előkészületben az Európai Unióhoz való csatlakozással összefüggő alkotmánymódosítás (társszerző: Petrétei József) JURA 2002/2. szám 115-124. o.
- 16) EU-csatlakozás és alkotmánymódosítás: minimális konszenzus helyett politikai kompromisszum (társszerző: Petrétei József) Magyar Jog 2003/8. szám 449-466. o.
- 17) Fórum: „Európai alkotmány – szuverenitás – legitimitás” (társszerző: Petrétei József) Fundamentum 2003/2. szám 67-72. o.
- 18) Az Országgyűlés és a Kormány integrációs ügyekkel kapcsolatos együttműködésének szabályozásáról. Magyar Közigazgatás 2003/9. szám 530-540. o.
- 19) Észrevételek az „új” jogalkotási törvény koncepciójához (társszerző: Petrétei József) JURA 2003/2. szám 5-24. o.
- 20) The Cooperation of Hungarian Parliament and Government in the European Union (megjelenés alatt, konferenciakötet, Wroclaw)
- 21) Európai Bíróság - Alkotmánybíróság: felületi feszültség (társszerző: Nemessányi Zoltán) Megjelenés alatt, Európai jog
- 22) The Right to Vote and Accession to the EU (megjelenés alatt, Jog és jogászok a 21. század küszöbén, konferenciakötet, Pécs)

III. Ismertetések:

- 1) „Az alkotmánybíróság a jogállam szolgálatában”. A pécsi konferencia tapasztalatai. JURA 1996/1-2. szám 42-45. o.
- 2) „Recent Tendencies in the Position of the Judge” (társszerző: Kengyel Miklós) Országjelentés a XI. Eljárásjogi Világkonferencia anyagaihoz Prof. Gustaf Möller számára angol nyelven. 1999. augusztus 23-28. 113-130. o.
- 3) Ádám Antal akadémiai doktori értekezésének védéséről (társszerző: Illéssy István). Magyar Jog 1999/12. szám 759-763. o.
- 4) „A nemzeti és etnikai kisebbségek részvételéről a politikai hatalomgyakorlásban” (társszerző: Dr. Ádám Antal) Jelentés az Université Montesquieu, Bordeaux IV. felkérésére angol nyelven, 2000. március, 1-24 o.
- 5) A Tudományos Dialóg Jogtörténeti Különszámáról. JURA 2001/1. szám 155-160. o.
- 6) EU-csatlakozás és alkotmányozás (könyvismertetés). Jogtudományi Közlöny 2002/7-8. szám 363-368. o.

- 7) EU-csatlakozás és alkotmánymódosítás: a legkisebb közös nevező. In: Hatalommegosztás és együttműködés az Európai Unióban és Magyarországon. MTN Konferenciakötet, PTE Pécs 2003. 7-11. o.

IV. Szerkesztés

- 1) Európai alkotmányjog. Tanulmányok az európai integráció alkotmányossági kérdései köréből. In: Európai jogi Füzetek. PTE ÁJK Kiadvány, Pécs 2002
- 2) Alkotmányjogi jogszabályok I-II. (társzerkesztő: Drinóczi Tímea). In: Conpendiarium, Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2002, második átdolgozott kiadás 2003

V. Szakcikk

- 1) A munkához való alapvető jog és a vállalkozás szabadsága közötti összefüggések 1. (társzerző: Drinóczi Tímea). Cég és Jog - Napi Jogász 2002/11. szám 11-12. o.
- 2) A munkához való alapvető jog és a vállalkozás szabadsága közötti összefüggések 2. (társzerző: Drinóczi Tímea). Cég és Jog - Napi Jogász 2002/12. szám 30-32. o.

VI. Egyéb

- 1) Európai polgár (ifjúsági kiadvány). Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest 2000 (Társzerzők: Kondorosi Ferenc, Környei Ágnes), 4 szerzői ív
- 2) „Mondottam ember: küzdj és bízva bízzál!”. In: Lángolj fel, szép égi szikra – a megváltozott világról, tizenéveseknek (ifjúsági kiadvány). Civil Akadémia Bt., Budapest 2001 (Társzerzők: Bernek Ágnes, Lonkai Gabriella, Kondorosi Ferenc), 1 szerzői ív
- 3) Bevezető a globális világ működésébe – Társadalompolitikai ismeretek történelemtanároknak. In: A történelemtanári továbbképzés kiskönyvtára XXVI. Kiadja az ELTE Bölcsészettudományi Kara és a Magyar Történelmi Társulat Tanári Tagozata, Budapest 2002. Szerkesztő: Kondorosi Ferenc, társszerzők: Bernek Ágnes, Lonkai Gabriella, Kondorosi Ferenc