

## VITA

Az Alkotmánybírósági Szemle első számában – vitaindítóként – közreadta az Európai Bíróság elnökének a Magyar Tudományos Akadémián, november 24-én elhangzott előadását, valamint az előadáshoz kapcsolódóan a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2009. június 30-án, a Lisszaboni Szerződés alkotmányosságát vizsgáló határozatának összefoglalóját.

Az Alkotmánybírósági Szemle második száma köz-

re adja e dokumentumok és a magyar Alkotmánybíróság Lisszaboni Szerződéssel kapcsolatos, azóta megszületett döntésének (lásd ABSz 50. oldal) kritikai méltatását.

Mivel az Európai Unió és a tagállami alkotmányok viszonyának kérdése továbbra sem vesztett aktualitásából, ezért az Alkotmánybírósági Szemle a vitát nem zárja le.

\* \* \*

### Reagálás az első szám vitaindítójára

#### A MAGYAR LISSZABON-HATÁROZAT: BEFEJEZETLEN SZIMFÓNIA LUXEMBURGI HANGNEMBEN

**Blutman László**

*egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem*

Az Alkotmánybíróságnak egy indítvány nyomán meg kellett nyilatkoznia az Európai Unió alapító szerződéseit módosító Lisszaboni Szerződést kihirdető 2007. évi CLXVIII. törvény alkotmányosságáról.<sup>1</sup> A határozat nem látta a törvényt alkotmányellenesnek az indítványban felhozottak alapján. Nem is ez a következtetés az igazán érdekes, hanem az indoklás, melylyel a testület erre a döntésre jutott. Az ügy alkalmat adott arra, hogy a testület összegezze álláspontját az uniós jog, és különösen az alapító szerződések alkotmányos helyzetéről<sup>2</sup>, útmutatást adva a magyar jogélet számára. Ez nem sikerült. A két párhuzamos indoklás és egy különvélemény is jelzi, hogy a testület lényeges dogmatikai problémákkal találta szemben magát az indítvány vizsgálatánál. E problémákra a következőkben kívánok rámutatni, némi háttérlemzést is ajánlva.

#### I. A csapdahelyzet

A Lisszaboni Szerződés és a 2007. évi CLXVIII. törvény vizsgálatának eredménye láthatóvá tette, hogy az Alkotmánybíróság, döntésének meghozatalakor, többféle, összeegyeztethetetlen elvárás magában foglaló csapdahelyzetben találta magát. E csapdahelyzet-

nek legalább négy összetevője van, melyek tükröződtek aztán a határozatban, illetve a kisebbségi véleményekben.

(1) *A jogpolitikai csapda.* Az érdemi döntést a kihirdető törvény alkotmányosságáról aligha lehet egyértelműen, logikai úton levezetni az Alkotmány rendelkezéseiből, vagy a mögöttes alkotmányos elvekből, tételekből. Ilyenkor a döntési alternatívák közötti választást számos motívum, jogon kívüli érv, kényszer, célértékelés is befolyásolhatja: ez jelentős mértékben jogpolitikai döntés.<sup>3</sup>

Némi leegyszerűsítéssel, az Európai Unió megalapítása óta, általános szinten két nagy áramlat feszül egymásnak az uniós döntéshozatalban. Az egyik, az „egyre szorosabb egység” víziójából kiindulva<sup>4</sup>, az Unió céljainak legteljesebb megvalósítása végett, az uniós hatásköröknek maradéktalan kihasználására, illetve kiterjesztésére törekszik, a tagállami döntési hatáskörök visszaszorításával (*integracionista irány*). A másik irány, legtöbb változatában ugyancsak integrációbarát, viszont szüntelenül figyelmeztet arra, hogy az Unió nem föderalista állam, hanem szuverén államok együttműködése, és a tagállamok szuverenitása egy bizonyos ponton túl már nem engedi az uniós hatáskörök növe-

<sup>1</sup> 143/2010. (VII. 14.) AB határozat (Lisszaboni Szerződés) Magyar Közlöny 2010/119. szám, 21937–21950. o.

<sup>2</sup> Az alapító szerződések (esetenként alapszerződések) kifejezés alatt leggyakrabban az Európai Uniót alapító szerződést (Maastricht 1992/1993; a továbbiakban EU-Szerződés), és az Európai Unió működéséről szóló szerződést (Róma 1957/1958; korábbi nevén az Európai Közösséget alapító szerződés; a továbbiakban EUM-Szerződés) értik. Az alapító szerződések köre ennél jóval tágabb, erre lásd Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG-ORAC, Budapest, 2010, 39–40. o.

<sup>3</sup> A jogpolitika szót olyan értelemben használom, hogy az a konkrét, alkalmazandó jogszabályokkal kapcsolatos társadalmi elvárásokat, célokat, követendő értékeket azonosítja, mely aztán az alapját képezi, a több lehetséges döntési alternatíva közötti választásnak, lásd erre Szabó Miklós: *Ars Iuris: a jogdogmatika alapjai*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2005, 44. o.

<sup>4</sup> A nevezetes fordulat („ever closer union”, „une union sans cesse plus étroite”), az EU-Szerződés 1. cikk (2) bekezdésében található.

lését (*szuverenista irány*).<sup>5</sup> Mindkét irány (és ezek számtalan árnyalata) mögött jól kitapintható érvrendszerek működnek. A két irányzat egymásnak feszülése nemcsak politikai értelemben (vagy ezen belül a jogalkotás területén) észlelhető, hanem a jogalkalmazás területén is. Ennek kiváló példája egyrészt a német szövetségi alkotmánybíróság Lisszabon-határozata, másrészt az Európai Unió Bírósága elnökének, a magyar Alkotmánybíróság húszéves fennállása alkalmából rendezett nemzetközi tudományos konferencián tartott előadása.<sup>6</sup> Ilyen ellentétes tendenciák által határolt térben született a magyar Lisszabon-határozat.

A tagállami alkotmánybíráskodásban, a fenti ellentét szempontjából, az alapkérdés a következő: *akadályos vagy korlátja lehet-e, és ha igen, mely ponttól, egy tagállam alkotmányos rendelkezése az uniós integrációnak, az uniós hatáskörnyakoltságnak, és milyen alkotmányos mérce szolgálhat ezen pont kijelölésére.* Az Alkotmánybíróság számára a csapdahelyzet egyik vonatkozása éppen az volt, hogy miképpen foglaljon állást (vagy állást foglaljon-e) ebben a kérdésben.

(2) *Az uniós jog és az Alkotmány viszonyának általános paradoxona.* Az uniós jogot érintő alkotmányos döntéseknél, nem lehet eltekinteni attól, hogy ez a viszony egy alapvető paradoxonra épül. Eszerint, a tagállami alkotmány általános felhatalmazást ad a csatlakozásra egy olyan nemzetközi rendszerhez (Európai Unió), amelynek normái feltétlenül érvényesülést kívánnak a tagállam belső jogával, így akár a felhatalmazást adó alkotmány szabályaival szemben is.<sup>7</sup>

(3) *A magyar alkotmányos szabályozás sajátosságai és hiányosságai.* A Lisszaboni Szerződés megítélésénél a magyar alkotmányos szabályozás legalább három sajátossága árnyalja a képet, és teszi nehezzé a védhető, koherens indokolás kialakítását. (a) Ilyen a nemzetközi jogi normák tekintetében a dualista alkotmányos gyakorlat<sup>8</sup>, mely a Magyarország által, nemzetközi szerződésben vállalt nemzetközi kötelezettségek belső jogban történő érvényesítését, belső jogforrási formába való beiktatáshoz (transzformáláshoz) köti, és

ezzel a normaszöveget megduplázza.<sup>9</sup> Mindez sajátos gondokat vet fel a Lisszaboni Szerződés kezelésénél, mely nemzetközi szerződésként kihirdetésre került. (b) Külön gondot jelent az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdés homályos szövege, mely láthatóan nem kis nehézséget okozott a testületnek a Lisszabon-döntés indoklásakor. (c) Nehézséget jelentenek a magyar alkotmányos szabályozás uniós joggal kapcsolatos általános hiányosságai, így például az, hogy nem rögzíti az uniós jog, illetve a különféle uniós jogforrások helyét a magyar jogrendszerben.

(4) *Az Alkotmánybíróság megelőző gyakorlatában megállapított tételek.* A Lisszaboni Szerződés alkotmányos értékelésénél nagyban akadályozta a koherens indokolás kialakítását néhány tétel, melyet az Alkotmánybíróság rögzített megelőző gyakorlatában. Ilyen mindenekelőtt, hogy a testület megkötötte magát, miszerint az uniós jogot (és benne az alapító szerződéseket) nem tekinti hatásköri szempontból nemzetközi szerződésnek, hanem a belső jog részeként kezeli. Másrészt, tekintettel arra, hogy a Lisszaboni Szerződés maga is módosító jogszabály, sajátos szerepet kapott az a dogmatikai nézet, mely általában a módosító jogszabályokkal, azok helyzetével és hatályvesztésével kapcsolatban bukkant fel 2006-ban az egyik AB határozatban (lásd alább, a II. pontban).

Ilyen háttérrel, ilyen korlátokkal kellett az Alkotmánybíróságnak értékelnie a kihirdető törvény, és azon keresztül az Lisszaboni Szerződés alkotmányosságát. Maga a határozat egyrészt azon kérdés körül forgott, hogy érdemben vizsgálhatja-e a testület a kihirdető törvény alkotmányosságát az indítvány alapján. Miután a többség ezt lehetőséget látta, a második nagyobb kérdéskör az érdemi vizsgálat volt. Az első kérdéskör legalább annyira érdekes és fontos, az uniós jog alkotmányos helyzetét érintő problémát vetett fel, mint maga az érdemi vizsgálat.<sup>10</sup>

## II. Vizsgálható-e érdemben a kihirdető törvény alkotmányossága?

Az ügy összefüggéseiben, az érdemi vizsgálat előzetes feltételeit (beleértve a hatáskört) érintő kérdéseknek lényeges vonatkozásai vannak, és jelentőségüket nem szabad alábecsülni. A jogalkalmazásban az integracionista nézetrendszer egyik legfontosabb érvényesíteni kívánt elve, hogy a nemzeti bíróságok

<sup>5</sup> A szuverenista jelzőt bármilyen politikai vagy pejoratív felhangtól függetlenül használom.

<sup>6</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. (1 - 421), forrás: <<http://www.bundesverfassungsgericht.de/>>; összefoglalóját lásd Alkotmánybírósági Szemle 2010/1. szám 138–142. o. (a továbbiakban: német Lisszabon-határozat, hivatkozva bekezdések, az összefoglalónál pontok szerint). Vassilios Skouris előadásának szövegét lásd Alkotmánybírósági Szemle 2010/1. szám 142–148. o.

<sup>7</sup> Blutman László–Chronowski Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában. (I.) Európai Jog 2007/2. 3. o. Mivel a paradoxon lényegi vonásai és következményei e tanulmányban megtalálhatóak, itt eltekintek ezek ismertetésétől.

<sup>8</sup> Lásd az Alkotmány 2/A. § (2) bekezdését, a 2005. évi L. törvényt a nemzetközi szerződések megkötéséről, valamint különösen a 4/1997. (I. 22.) AB határozatot (kihirdető törvény utólagos alkotmányossági vizsgálata) ABH, 1997, 41.

<sup>9</sup> A magyar joggyakorlatban e transzformálást, beiktatás helyett általánosan kihirdetésnek nevezik – helytelenül, lásd Blutman László: A nemzetközi szerződések törvénybe iktatása: homokszemek a gépezetben. Közjogi Szemle 2010. március, 8–10. o. Tekintettel az általános nyelvhasználatra és a vizsgált AB határozat nyelvezetére, ezzel a fenntartással a következőkben magam is a kihirdetés kifejezést használom.

<sup>10</sup> Az alkotmányossági vizsgálat, a belső jog és az uniós jog viszonyrendszerét az alkotmánybírósági hatáskörök tükrében felvázoló Blutman–Chronowski-mátrixban elhelyezve, a 6-B konfliktusmezőt érintette, lásd Blutman László–Chronowski Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában. (II.) Európai Jog 2007/4. 17–18. o.

(ideértve az alkotmánybíróságokat is) semmi olyan hatáskörrel nem rendelkeznek, mely alapján a tagállamban az uniós jog, annak érvényességét vagy hatályát érintő vizsgálat alá vonható.<sup>11</sup> A jogalkalmazásban, az uniós joggal kapcsolatos ügyekben, a hatáskörök és az érdemi vizsgálat egyéb feltételeinek értelmezése, (esetünkben tkp. az alkotmánybíróságok távoltartása az uniós jogtól, vagy éppen közel engedése ahhoz), tükrözheti az integracionista vagy szuverenista tendenciák érvényesülését.<sup>12</sup>

A magyar Lisszabon-határozatban két erőteljes kisebbségi vélemény fogalmazódott meg amellett, hogy az adott összefüggésekben a kihirdető jogszabály érdemi vizsgálatának feltételei nem állnak fenn (Paczolay P. és Lévy M., valamint Bragyova A.). Ezek azon az érven alapultak, hogy a 2007. évi CLXVIII. törvény, mint kihirdető jogszabály, a szerződés hatálybalépésekor elveszti önálló normatartalmát, és ezzel az érdemi vizsgálat lehetősége is megszűnik. Ezt a következtetést jelentősen eltérő, részben technikai jellegű érveléssel kívánták alátámasztani.

### 1. A jogszabály-módosítás új elmélete – működésben

Mivel a Lisszaboni Szerződés maga is módosító jogszabály, ezért kézenfekvőnek mutatkozott, hogy a kihirdető jogszabálynál alkalmazható az Alkotmánybíróság által, a módosító és módosított jogszabályok viszonyára újabban kialakított, kifejezetten először a 4/2006. AB határozatban megjelenő elmélet. Röviden összefoglalva, ennek az a lényege, hogy a módosító jogszabályok, a hatálybalépésük pillanatában, egyszeri aktussal mintegy beépítik a módosító rendelkezéseket a módosított alapjogszabályokba, és így kiüresedvén, lényegében feleslegessé válnak.<sup>13</sup> Ennek az a következménye, hogy a módosító jogszabályok hatályon kívül helyezése a módosított jogszabályba beépült módosítást nem érinti. Így a jogalkotó számára lehetővé válik, hogy a módosító jogszabályokat, hatálybalépésük után, akár egy-két nappal, hatályon kívül helyezze. (Amennyiben magában a módosító jogszabályban van a hatályon kívül helyező rendelkezés, létrejön az „öngyilkos jogszabályok” problémája.)<sup>14</sup>

<sup>11</sup> A fentiekben idézett beszédében, Skouris elnök abban az esetben is az Európai Bíróság hatáskörének gyakorlását (előzetes döntéshozatal) szorgalmazza, amikor nem magát az uniós jogi normát, hanem az azt kihirdető, esetleg átvittető belső jogszabályt kell megítélni alkotmányos normák alapján – tehát, amikor formailag belső jogszabály és a tagállami alkotmány viszonyáról van szó, Skouris i. m. (6. lj.) 145.

<sup>12</sup> Lásd pl. Chronowski Nóra: Integrálódó alkotmányjog. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2005, 109–112. o.

<sup>13</sup> 4/2006. (II. 15.) AB hat. (költségvetési törvény) ABH 2006, 101, 117 (IV.3. pont). Megerősítve pl. 90/2007. (XI. 14.) AB határozat (regionális államigazgatási szervek létrehozása) ABH 2007, 750, vagy 121/2009. (XII. 17.) AB határozat (jogalkotásról szóló törvény) Magyar Közlöny, 2009/184. szám, 45169.

<sup>14</sup> Az „öngyilkos jogszabályok” már 2006 előtt is megjelentek a magyar jogban, lásd Blutman László: A dereguláció árnyékos oldala. Közjogi Szemle 2008. június, 27–29. A 2006.

Az Alkotmánybíróság szakított azzal az évszázados hagyománnyal, hogy a módosító jogszabályoknak hatályban kell maradni a módosított jogszabály hatályának megszűnéséig (mert a módosítás mögött hatályos jogforrásnak kell lennie).

A 2007. évi CLXVIII. törvény tekintetében, ezen elméletet a különvélemény következetesen próbálja végigvinni (Bragyova A.). Eszerint a Lisszaboni Szerződés, mint módosító jogszabály rendelkezései beépültek az Uniót alapító szerződésekbe, tehát a Lisszaboni Szerződés kiürült, elvesztette normatartalmát. A Lisszaboni Szerződés, valamint a kihirdető törvény alkotmányossági vizsgálatára, a szerződés hatálybalépéséig lett volna lehetőség, ezután érdemben nézve mindkettő normatartalom nélkül maradt, „hatályát veszítette”.

A többség azonban ezt a gondolatmenetet nem követte, miután feltehetően szembesült a jogszabály-módosítás új elméletére vonatkozó, zavaró aggályokkal. Az elmélet általános kritikáját itt mellőzve, az aggályok közül megemlítenők a következők.<sup>15</sup> (a) A magyar joggyakorlatban a jogalkotó nagyszámú módosító jogszabályt nem helyez hatályon kívül (ahogy a 2007. évi CLXVIII. törvényt sem). Az elméletet alapul véve, akkor itt tömeges jogalkotói hiba történik, hiszen funkciójukat és normatartalmukat veszített, kiürült jogszabályok tömege marad a hatályos jog rendszerében. (b) A módosító jogszabály „kiürülése”, és a módosítás „beépülése” a módosított jogszabályba, pusztán két jogi metafora.<sup>16</sup> Amivel ténylegesen találkozunk az, hogy vannak továbbra is hatályos, módosító jogszabályok, továbbra is hatályos jogszöveggel, melyeken egyáltalán nem mutatkozik, hogy a normatartalmukat elvesztették volna (a 2007. évi CLXVIII. törvénytől sem). Ehelyett, mindössze együtt kell őket olvasni a módosított jogszabállyal, mely együttolvasásból a hatályos normatartalom megállapítható. (c) Úgy látom, az uniós jogban nem érvényesül olyan nézet, hogy az uniós alapító szerződéseket módosító nemzetközi szerződések elvesztették volna normatartalmukat, beépülve a módosított rendelkezésekbe. Például az Amszterdami Szerződés (1997/1999), vagy a Nizzai Szerződés (2001/2003) továbbra is hatályban van, akárcsak a rájuk épülő Lisszaboni Szerződés. Az uniós alapító szerződéseknek jogforrási szinten nincs egységes szövege.<sup>17</sup> A hatályos szöveg úgy állapítható meg, hogy a módosító szerződéseket a módosított szerződések szövegére kell vonatkoztatni. (d) Az elméletet alapul véve, a módosított jogszabályba „be-

előtti, ilyen, meglehetősen esetleges jogalkotói gyakorlatot meg- és felerősítette a 4/2006. (II. 15.) AB határozat.

<sup>15</sup> Általánosabban lásd Blutman i. m. (14. lj.) 27–29.

<sup>16</sup> A „kiürülésre” és „beépülésre” szó szerint lásd 90/2007. (XI. 14.) AB határozat (regionális államigazgatási szervek létrehozása) ABH 2007, 750, 766 (III. pont).

<sup>17</sup> Az alapító szerződéseknek megjelent ugyan az egységes szerkezetbe foglalt szövege az Európai Unió Hivatalos Lapjában, legutóbb a 2010. március 30-i számban, de a szöveg nem hivatalos, hanem tájékoztató jellegű. Lásd az erre utaló nyilatkozatot, Hivatalos Lap C83., 2010. 3. 30. (belső borítólap).

épült” módosítások mögött nem áll hatályos jogforrás. Ez legalábbis aggályos, a jogalkotási dogmatika egységét nézve.

Nemcsak a többség, de az érdemi vizsgálatra vonatkozó feltételek fennállását tagadó párhuzamos indokolás (Paczolay P., Lévay M.) sem próbálta alkalmazni ezt az elméletet a kihirdető törvényre. Viszont más érvtet talált, annak alátámasztására, hogy a kihirdető törvény normatartalmát veszítette a hatálybalépéskor, és ekkor megszűnt az alkotmányossági vizsgálat lehetősége.

## 2. A Lisszaboni Szerződés *sui generis* érvényesülése a magyar jogban?

Az érdemi vizsgálat kizárására irányuló másik érv lényege az, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséig, a szerződéses normatartalom a kihirdető törvény része, de azután, mint uniós jog *sui generis* érvényesül, a kihirdető törvénytől függetlenül.<sup>18</sup> Ekkor a kihirdető törvény alkotmányossági vizsgálata irrelevánsá válik, mert a hatálybalépés után „...a Lisszaboni Szerződés tartalmilag már nem része az LSztv.-nek”<sup>19</sup>. Ez az álláspont megpróbálja figyelembe venni azt, a megelőző joggyakorlatban megfogalmazott tételt, hogy az Unió alapját képező szerződések nem nemzetközi szerződések az Alkotmánybíróság hatáskörének gyakorlása szempontjából, hanem uniós jogként a belső jog részét képezik. Viszont kénytelen megengedni azt, hogy egy ilyen szerződés a hatálybalépésig mégiscsak (még nem hatályos) nemzetközi szerződés-ként viselkedik a belső jogban. Így, az 1053/E/2005. és a 72/2006. (XII. 15.) AB határozatok nyomán, részben szakít a nemzetközi szerződésekre vonatkozó magyar dualista gyakorlattal.<sup>20</sup> Ugyanakkor egy sajátos, monista elméletet igyekszik felépíteni az Alkotmány 2/A. §-ára alapozva.<sup>21</sup> Ez alapján, a magyar jogban a nemzetközi szerződéseknek két fajtája mutatkozik: az Alkotmány 7. § (1) bekezdése alá eső nemzet-

közi szerződések (dualista érvényesüléssel), és a 2/A. § alá eső néhány nemzetközi szerződés (alapvetően monista érvényesüléssel).

Ez tetszetős elmélet, mely komoly erőfeszítést tükröz a megelőző joggyakorlat és az alkotmányos szövegek összehangolására, viszont több vonatkozásban nem meggyőző. (a) A dualista gyakorlatban a kihirdető törvény erejénél fogva alkalmazandó egy nemzetközi szerződés a belső jogban. Amennyiben az uniós alapító szerződések *sui generis* érvényesülnek hatálybalépés után, nincs miért kihirdetni őket. A hatálybalépés előtt, a kihirdetett szerződéses szöveg legfeljebb a megismerést és a felkészülést szolgálja, ehhez azonban nem kell a szöveget belső jogforrási formába foglalni.<sup>22</sup> A kihirdetett szöveg amúgy sem a kihirdető törvény hatálybalépésével, hanem a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével lépett hatályba [l. 2007. évi CLXVIII. törvény 8. § (2) bekezdés]. Ez azt jelentené, hogy abban a pillanatban, ahogy a kihirdetett szöveg hatályba lépett, egyben értelmét is veszítette, hiszen ettől kezdve már nem a kihirdető törvény alapján érvényesül a belső jogban a szerződés. (b) Mivel az Alkotmány 2/A. § (2) bekezdése kifejezetten kihirdetésről szól, ami dualista gyakorlatot jelent, nem egyeztethető össze vele egy olyan értelmezés, mely megfosztja funkciójától a kihirdető törvényt. Az alkotmányos rendelkezésből az következne, hogy az uniós alapító szerződések a kihirdető törvénytől fogva, és nem *sui generis* módon érvényesülnek a belső jogban.<sup>23</sup> (c) A *sui generis* érvényesülésre alapozó álláspont fényében nehéz értékelni a tényt, hogy a normatartalmát veszített kihirdető törvény szövege továbbra is hatályos. Például kérdés, hogy ez marad a szerződés irányadó, hiteles szövege is a magyar belső jogban? A kisebbségi álláspontból nagy valószínűséggel az is következne, hogy a jogszöveget tekintve, a hatálybalépéstől már nem a Magyar Közlönyben megjelent szöveg az irányadó. Viszont, ha így állna a dolog, akkor a kihirdető törvény teljesen funkciótlanná válna, mert így a hatálybalépéstől a magyar jogalkalmazóknak az irányadó, hiteles szöveget az Európai Unió Hivatalos Lapjában kellene keresniük.<sup>24</sup>

<sup>18</sup> Ez eshetőlegesen azzal járhat, hogy mivel ekkor már az uniós jogrendszer, és nem a magyar jogrendszer szabálya, ezért az Alkotmánybíróság által nem lenne felülvizsgálható, lásd Trócsányi László–Csink Lóránt: Alkotmány v. közösségi jog: az Alkotmánybíróság helye az Európai Unióban. Jogtudományi Közlöny 2008/2. szám, 66. o.; Az alkotmány kommentárja I. (szerk. Jakab András) 2. javított, bővített kiadás, Budapest, Századvég, 2009 (a továbbiakban Kommentár), 1126–1127. o.

<sup>19</sup> MK 2010/119. 21944.

<sup>20</sup> A 72/2006. (XII. 15.) AB határozat (egészségügyi közalkalmazottak jogállása) azon kitétele, mely szerint az elsődleges uniós jogforrásoknak minősülő alapító szerződések közösségi (ma már uniós) jogként részei a belső jognak, csak úgy értelmezhető, hogy nem nemzetközi szerződésként, így nem a kihirdető törvények erejénél fogva, hanem *sui generis* módon, és jogforrásként érvényesülnek a belső jogban, ABH 2006, 819, 861 (III.11. pont).

<sup>21</sup> Így ugyanis a 2/A. § alá tartozó nemzetközi szerződések nem a kihirdetés (transzformálás) miatt lesznek alkalmazandóak hatálybalépésük után a belső jogban (ami a dualista gyakorlat lenne), hanem pusztán azért, hogy azokat az állam a hatálybalépéssel kötelezőnek ismeri el (monista gyakorlat).

<sup>22</sup> Az Európai Unió Hivatalos Lapjából hatálybalépés előtt megismerhető a szerződés szövege.

<sup>23</sup> Ez nem áll ellentétben azzal a ténnyel, hogy az Unió másodlagos jogforrásai (pl. rendelet vagy irányelv) valóban *sui generis* jogforrásokként érvényesülnek a magyar jogban az Alkotmány 2/A. § és a kihirdetett alapító szerződések nyomán. Az uniós elsődleges és másodlagos jog dogmatikailag eltér egymástól, és nem feltétlenül viselkedik azonos módon, lásd Trócsányi–Csink i. m. (18. lj.) 65.

<sup>24</sup> Ezt megengedve, a következő probléma az lenne, hogy a Hivatalos Lap melyik szövegváltozata lenne az irányadó. Nem értek egyet azzal, hogy a Hivatalos Lap 2010. március 30-i számában megjelenő egységes szövege az alapító szerződéseknek, hiteles (hivatalos) szöveg lenne, mert ez csak tájékoztató jellegű. [Ezzel ellentétben foglal állást a többség (III.2. pont, MK 2010/119. 21939), illetve a kisebbségi vélemény is (Bragyova A.; 2. pont, MK 2010/119. 21947)]. Véleményem szerint, az uniós hiteles szöveget abban a korábbi számban kell keresni, mely a Lisszaboni Szerződés eredeti szövegét (és nem az egységes szöveget) közli (HL C306., 2007.12.17.).

### 3. A többségi álláspont és a vizsgálható normatartalom

A fenti két álláspont, ha elméletileg nem is, de gyakorlatilag megfosztotta volna az Alkotmánybíróságot az alapító szerződéseket kihirdető törvények érdemi, utólagos alkotmányossági felülvizsgálatának lehetőségétől. Az időbeni korlát, hogy csak hatálybalépésig lehetne ilyen vizsgálatot megejteni, a hatálybalépés után nem, nehezen legyőzhetőnek látszik, az alkotmánybírói eljárási idő miatt. (A konkrét ügyben az indítvány kb. egy évvel a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt érkezett, de az eljárási idő miatt az érdemi vizsgálathoz már elkészt). Viszont a fenti két állásponttal szemben, a többség talált felülvizsgálható normatartalmat a 2007. évi CLXVIII. törvényben, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után is, és ezzel elkerülte, hogy kikerüljön a látóköréből az Alkotmány és az alapító szerződések viszonya, és kizárjon egy érdemi alkotmányossági vizsgálatot. Egyben fenntartotta egy érdemi szuverenista álláspont kialakításának elvi lehetőségét, a német szövetségi alkotmánybíróshoz hasonlóan.

A többség fő érve a felülvizsgálható normatartalom létre viszonylag egyszerű: a jogalkotó nem helyezte hatályon kívül a kihirdető törvényt, tehát van felülvizsgálható, hatályos normaszöveg.<sup>25</sup> Ezzel a többség megtagadta azt, hogy a kihirdető törvény elvesztette volna a normatartalmát a hatálybalépéskor, és így nem állított időbeli korlátot az utólagos alkotmányossági vizsgálat elé. Az ezt alátámasztó érvrendszer azonban nem teljesen meggyőző, és legalább két ponton nem illeszkedik a megelőző gyakorlathoz.

(a) A határozat érveléséből arra lehet következtetni, hogy a vizsgálat időpontjában az egész Lisszaboni Szerződés részét képezte a 2007. évi CLXVIII. törvényben fellelhető, vizsgálható normatartalomnak. Ebben az esetben, viszont az érvelés ellentétben áll a 4/2006. (II. 15.) AB határozattal, és a ráépülő határozatokkal, mely a módosító jogszabályok kiürüléséről szól, hiszen nem tekinti a kihirdető törvényt normatartalmát veszített jogszabálynak. Ezt az ellentmondást a határozat azzal kívánja feloldani, hogy a kihirdető törvény formailag nem módosító jogszabály. A módosító jogszabály a Lisszaboni Szerződés, melyet a kihirdető törvény 1. mellékletében hirdetett ki a jogalkotó. Így a kihirdető törvény nem közvetlenül módosítja a csatlakozási szerződéseket (és egyben az uniós alapító szerződéseket) kihirdető 2004. évi XXX. törvényt.

Ez az érv azonban nem igazán fog helyt. Az a tétel, hogy módosító jogi rendelkezések érdemben beépülnek a módosított jogszabályba, és ezáltal kiürülnek, nincs összefüggésben azzal, hogy e módosító rendelkezések a módosító jogszabály főszövegében vagy mellékletében vannak. Az elmélet következetes alkal-

mazása alapján, a 2007. évi CLXVIII. törvény 1. mellékletében foglalt Lisszaboni Szerződés kiürült, mert beépült a 2004. évi XXX. törvény mellékleteiben kihirdetett alapító szerződésekbe. Az elmélet alapján, a kihirdető törvény 1. mellékletében nem maradt felülvizsgálható normatartalom. Az ezzel ellenkező felfogás exponálásával, az Alkotmánybíróság lényegében szakított a 4/2006. (II.15.) AB határozat IV. 3. pontjában foglalt, és később többször megerősített álláspontjával.

Az ellentmondást feloldani, csak a módosító jogszabályokra vonatkozó új elmélet relativizálásával lehetett volna. Eszerint, a jogszabály-módosításokra vonatkozó elmélet csak a magyar joggyakorlatban érvényesítendő (de láthatóan nem teljesen érvényesülő) jogalkotási tétel. Mivel az uniós jogban az alapító szerződésekbe nem épültek be hatálybalépésükkor a módosító szerződések, így az uniós gyakorlathoz tekintettel a kihirdető törvény 1. melléklete sem veszítette el a normatartalmát, mint módosító jogszabály. Ez az érv azonban a határozatban így nem fogalmazódik meg.

(b) Az a tény, hogy az Alkotmánybíróság a Lisszaboni Szerződést a kihirdető törvény részeként vizsgálta, arra enged következtetni, hogy a szerződés, és így általában az alapító szerződések, mégis a kihirdető törvény erejénél fogva, nemzetközi szerződésként érvényesülnek a belső jogban, és nem *sui generis* módon.<sup>26</sup> Ez viszont így szembemegy az 1053/E/2005. AB határozatban foglalt tétellel, miszerint az Alkotmánybíróság „szerződési eredetük dacára, az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni”<sup>27</sup>, és a 72/2006 (XII. 15.) AB határozattal, mely láthatóan a *sui generis* (tkp. monista) érvényesülés mellett teszi le a voksot, hiszen eszerint az alapító szerződések elsődleges uniós jogforrásokként „közösségi jogként a belső jog részei”<sup>28</sup>. A Lisszabon-határozat e korábbi megállapításokra hivatkozott is, de nem látni, hogy ez miképpen egyeztethető össze a kihirdető törvény vizsgálatával, mely dualista felfogást tükröz, és amely lényegében az Alkotmány 2/A. § szövege (a kihirdetés előírása) alapján áll.

Látható, hogy az érdemi alkotmányossági vizsgálat feltételeit érintő kérdések, az uniós jog belső jogi helyzetére vonatkozóan, alapvető problémákat jeleztek. E kérdésekre adott válaszok azonban nem tették világosabbá a képet, sőt az alkotmánybírói joggyakorlatban jelentős feszültségek maradtak az uniós jog (ezen belül az alapító szerződések) kezelése szempontjából. A többség e feltételekre vonatkozó döntése azonban megnyitotta az utat a 2007. évi CLXVIII. törvény (érdemben a Lisszaboni Szerződés) egyes ren-

<sup>26</sup> Erre tekintettel rögzíteni kellett volna a határozatnak, hogy a szerződés Magyar Közlönyben megjelent szövege a belső jogban hivatalos szöveg.

<sup>27</sup> 1053/E/2005. AB határozat (szerencsejáték szervezése) ABH 2006, 1824, 1828 (III.2. pont).

<sup>28</sup> 72/2006. (XII. 15.) AB határozat (egészségügyi közalkalmazottak jogállása) ABH 2006, 819, 861 (III.11. pont).

<sup>25</sup> A szakirodalom jelentős része is ezt az álláspontot foglalja el, bár nem teljesen azonos érvekkel, lásd pl. Trócsányi–Csink i. m. (18. lj.) 67. o.; Kommentár (18. lj.) 1124–1125.; Blutman–Chronowski i. m. (10. lj.) 17–19.

delkezéseinek alkotmányossági vizsgálatához. Mint kiderült, ez a vizsgálat csak névleges maradt, és visszavonulást jelentett azon az úton, amit az alkotmányossági vizsgálat feltételeinek fennállására vonatkozó döntést megnyitott.

### III. A hatáskör-átengedés megítélése: rendezett visszavonulás

Úgy tűnik, az indítvány érdemben három ponton támadta a Lisszaboni Szerződést: az Unió önálló jogi személyisége, az Unióból való kilépés szabályozása, és az Uniónak átengedett hatáskörök terjedelme miatt.<sup>29</sup> Az első két kérdésre kár volt az indítványozónak pazarolnia a puskaport. (Az Európai Közösségnek is volt korábban önálló jogi személyisége, és az Unió, a Közösség helyébe lépve, ezt „vette magára”. Másrészt az Unióból való tagállami kilépés meglehetősen észszerű szabályozása jelentős, éppen a tagállamokat védő előrelépés, hiszen korábban erről hallgattak az alapító szerződések.) A Lisszaboni Szerződésben megvalósuló hatáskör-átengedés terjedelme, viszont a problémák lényegét érinti. Ennek megítéléséhez azonban az Alkotmánybíróság két előkérdéssel is foglalkozott.<sup>30</sup>

#### 1. Önkorlátozás az uniós alapító szerződések értelmezésénél

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az uniós alapító szerződések hiteles értelmezése az Európai Unió Bíróságának a hatásköre, és közvetetten arra utal, hogy a testület azok „önálló” értelmezésébe nem fog belebocsátkozni.<sup>31</sup> Ez az érthetetlen önkorlátozás a határozat egyik legnehezebben megfeythető része. Önkorlátozás, mert az uniós jogból ez a tétel nem következik. Érthetetlen, mert önkorlátozásként nemigen látszanak az indokai, legfeljebb találgatni lehet.

Az uniós jogot, beleértve az alapító szerződéseket, bármely tagállami bíróság hitelesen értelmezheti, amely alkalmazza azokat valamely jogkérdés eldöntésére. Enélkül az uniós jogot nem is lehetne alkalmazni a belső jogrendszerekben, hiszen a jogalkalmazás azal jár, hogy az uniós jogszövegeknek értelmet tulajdonít a jogalkalmazó. Az uniós jogban közismert előzetes döntéshozatali eljárást azért találták ki, hogy az uniós jog egységes értelmezése biztosítható legyen a tagállamokban. Az Európai Bíróság nem az egyedüli, hanem „csak” a legmagasabb szintű hiteles értelmezője az uniós jognak olyan értelemben, hogy (amennyiben lehetősége nyílik rá) kimondja a végső szót, mi

e jog tartalma.<sup>32</sup> Az integracionista nézetek is legfeljebb addig mennek el, hogy az Európai Bíróságot „helyzetbe hozzák”: tehát a tagállami bíróságok (ideértve az alkotmánybíróságokat is) kövessék a luxemburgi értelmező ítéleteket, illetve tegyenek előterjesztést előzetes döntés iránt, ha az szükséges valamely uniós jogkérdés megoldásához.<sup>33</sup> Még e nézetek sem tagadják meg az uniós jog önálló értelmezésének lehetőségét a tagállami bíróságoktól.<sup>34</sup>

A fentiek alapján, az Alkotmánybíróság tételét csak egy erőteljes önkorlátozásként lehet értékelni. Kétségtelen, hogy egy ilyen álláspont, mely megpróbálja kizárni uniós jogkérdések felmerülését a testület előtt, megelőzheti az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének egyfajta kényszerét. Ezzel a magyar alkotmányörző szerv lényegében csatlakozik azon alkotmánybíróságokhoz, melyek el akarják kerülni az érdemi érintkezést az uniós joggal, és az előzetes döntéshozatal esetleges kezdeményezését.<sup>35</sup> Ez egy szerepfelfogás, mely önmagában aligha kifogásolható: valóban nem lehet alkotmányos joggyakorlatot uniós normák olyan értelmezésére építeni, melyet egy másik, uniós bírói szerv később felülírhat. Azonban mindenféle, akár minimalista „önálló” értelmezés előzetes kizárása, felesleges megkötés, és egyben az alapító szerződések (illetve a kihirdető jogszabályok) érdemi alkotmányossági vizsgálat terjedelmének rendkívüli leszűkítését is jelenti.<sup>36</sup> Amennyiben a testület csak arra hajlandó, hogy az alapító szerződéseknek az előtte fekvő ügygel összefüggő normáira utaljon<sup>37</sup>, ez az érdemi kérdéseket tekintve lényegében meghúsi a vizsgálatot (esetleg csak nagyon felszíni vizsgálatot tesz lehetővé), ahol az alkalmazott alkotmányos mércével nem lesz mit mérni.

<sup>32</sup> Az uniós elsődleges jog hiteles értelmezésének fogalma megjelenik a Skouris-beszédben is. Skouris i. m. (6. lj.) 147. Nem világos ennek pontos értelme, de az világos, hogy „...az Európai Bíróság nem rendelkezik monopóliummal a tagállamokban közvetlenül alkalmazható uniós jog értelmezésére...” Skouris i. m. (6. lj.) 148.

<sup>33</sup> Lásd erre Skouris i. m. (6. lj.) 143–144.

<sup>34</sup> Viszont az integracionista nézetek alapján, az Európai Bíróság az uniós jog minden szabályának legmagasabb szintű értelmezője. Ez alapján, a Bíróság lenne jogosult meghatározni, hogy például mi egy tagállam nemzeti vagy alkotmányos identitása az EU-Szerződés 4. cikk (2) bekezdésében foglaltak szerint. (Ez a rendelkezés korlátozza az Uniót, mely nem változtathatja meg, illetve nem sértheti egyoldalúan az egyes tagállamok alkotmányos berendezkedését és alapvető állami funkcióit.) Az integracionista nézetrendszer jegyében, ezért kifogásolja élesen Skouris elnök, hogy a német szövetségi alkotmánybíróság kifejezetten körülírta a szuverenitás és a demokratikus berendezkedés legalapvetőbb elemeit, mint mércét az uniós hatáskör-gyakorlás vizsgálatára, lásd a német Lisszabon-határozat 251–252. bekezdését [összefoglaló 2. c) pont], valamint Skouris i. m. (6. lj.) 147–148.

<sup>35</sup> Lásd erre Skouris i. m. (6. lj.) 144. o.

<sup>36</sup> Kérdés, mit értünk önálló értelmezés alatt, ami ezen önkorlátozás tekintetében kulcsfogalom. Ez implikálhatja az uniós bíróságok ítéleteinek figyelembevételét (mely nem önálló értelmezés lesz), de ezen ítéletek sokszor önmagukban is értelmezésre szorulnak.

<sup>37</sup> MK 2010/119. 21940 (IV. 2. pont).

<sup>29</sup> Az indítványt nem ismervén, csak a határozatban foglaltak alapján következtetek annak tartalmára.

<sup>30</sup> A következőkben a Lisszaboni Szerződés rendelkezéseit, természetesen a kihirdető törvényben megjelenő szerződéses rendelkezésekként értem, figyelemmel az alkotmányossági vizsgálat összefüggéseire.

<sup>31</sup> MK 2010/119. 21940 (IV. 2. pont).

Az, hogy a testület ezzel lényegében feladta az érdemi alkotmányossági vizsgálat lehetőségét az alapító szerződések egyes rendelkezései tekintetében, jól mutatja a határozatban a Lisszaboni Szerződés hatásköri rendelkezéseinek kezelése.

*2. Az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése: alkalmazható mérce nélkül*

A Lisszaboni Szerződés útján megvalósított hatáskör-átengedés általános megítélésének alapja az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése volt. A hatáskör-átengedés terjedelmének alkotmányossága tekintetében kétféle korlát merült fel: a „szükséges mérték”, melyet a fenti rendelkezés tartalmaz, másrészt a 2. § (1) bekezdés független, demokratikus jogállamiságra vonatkozó követelménye.

Az Alkotmánybíróság most próbálta meg először, átfogóan meghatározni a 2/A. § (1) bekezdéséből levezethető tételeket. Ennek következtében beleütközött abba a paradoxonba, mely a rendelkezés szövegében található. A hatáskör-átengedés kifejezett korlátja a rendelkezés alapján, a lényegét tekintve a következő: az állam az Alkotmányból fakadó hatásköreit nemzetközi szerződés alapján olyan mértékig engedheti át, amilyen mértékig az szükséges az alapító szerződésekben fakadó jogok és kötelezettségek teljesítéséhez.

A hatáskör-átengedés terjedelmét tehát a szerződéses jogokhoz és kötelezettségekhez kellene mérni. Hogy lehet ezt megtenni? A hatáskör-átengedés nem azért szükséges, hogy az állam bizonyos konkrét kötelezettségeinek eleget tudjon tenni, hanem azért, hogy az Unió tudja, vagy jobban tudja a céljait teljesíteni. Az alapító szerződésekben, a tagállamok kötelezettségei – amennyiben azonosíthatóak is –, meglehetősen általánosak, és nem e kötelezettségektől függ az átengedett hatáskörök terjedelme, hanem inkább az átengedett hatáskörök terjedelmétől függ az, hogy milyen kötelezettségei (és megmaradó jogai) lesznek a tagállamoknak.

A probléma lényege, hogy minden látszat ellenére, nincs érdemben alkalmazható mérce. A többség álláspontjával szemben úgy látom, hogy akkor sincs alkalmazható mérce, ha a hatáskör-átengedést megvalósító nemzetközi szerződés előzetes alkotmányossági vizsgálatát végezné a testület. Az Alkotmány 2/A. § alapján, az Alkotmánybíróság nem kérdőjelezhetné meg a tervezett uniós hatáskörbővítést, éppen az alkalmazható mérce hiányában.<sup>38</sup> Például, amennyiben a tagállamok (Magyarországot is beleértve) úgy döntenének, hogy az idegenforgalom szabályozásának jelentős részét uniós (megosztott) hatáskörbe utalják az alapító szerződéseket módosító nemzetközi szerződéssel, ennek alkotmányosságát a testület aligha kifogásolhatná.

<sup>38</sup> Ezzel ellentétben, ennek elvi lehetőségére utal a határozat IV.2.2. pontja, MK 2010/119. 21941.

Maga a hatáskör-átengedés hozna létre tagállami kötelezettségeket, és így a „szükséges mértékben” mérce alkalmazhatatlanná válna, mert az átengedett hatáskör, és a kapcsolódó tagállami kötelezettségek összhangja nem lenne megkérdőjelezhető. Emiatt, egy ilyen hatáskörbővítés, a 2/A. § (1) bekezdése alapján, eleve nem lehet alkotmányellenes.<sup>39</sup>

Egy másik, immár érdemi mérceként mutatkozik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt követelmény: a hatáskör-átengedés nem csorbíthatja a függetlenséget és a demokratikus jogállamiságot. Úgy tűnik, a határozat végül ebben találta meg a hatáskör-átengedés igazi korlátját. A kérdés viszont az, hogy az ezen rendelkezésben foglalt követelmény miképpen alkalmazható a hatáskör-átengedés vizsgálatára, ha az Alkotmánybíróság – az előző pontban kifejtettek alapján – a Lisszaboni Szerződés átengedett hatáskörökre vonatkozó rendelkezéseinek értelmezésétől tartózkodik? A következő rész erre tér ki.

*3. A határozat érvei a hatáskör-átengedés alkotmányossága mellett*

Nyilvánvaló, az ilyen jellegű ügyekben másodlagos kérdés, hogy megállapítható-e alkotmányellenesség vagy sem. Inkább arra nyílik alkalom, hogy az Alkotmánybíróság megalkossa saját filozófiáját az uniós joghoz való viszonyáról, kitűzze a jelzőoszlopokat az alkotmányos határokat illetően, és egyben jelezze a jövőbeni, esetleges veszélyeket, melynél az uniós jog részéről az Alkotmányt fenyegetve látja.<sup>40</sup> Aligha lehet azt állítani, hogy a Lisszabon-határozat kihasználta volna az alkalmat egy ilyen alapvetésre.

A határozat érdekessége, hogy az Alkotmánybíróság lényegében nem mérlegelte a Lisszaboni Szerződésben fellelhető hatásköri szabályokat. Ehelyett csak az uniós hatáskörgyakorlás bizonyos korlátait sorolta fel. A végső következtetés lényege a következőképpen foglalható össze. A 2007. évi CLXVIII. törvény nem áll ellentétben az Alkotmány 2. §-ával, illetve a 2/A. § (1) bekezdésével, mert (a) a tagállamok kormányai továbbra is ellenőrizni tudják az Unió tevékenységét; (b) a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazása során a tagállami parlamentek élhetnek a jogszabálytervezetek felülvizsgálatának jogával, illetve megsemmisítési eljárás kezdeményezésével; (c) a tagállamok állampolgárai tekintetében bevezették a polgári kezdeményezés intézményét; (d) az Alapjogi Charta szerződéses szabályozássá vált, így az uniós alapjog-

<sup>39</sup> Bár másféle érveléssel, ugyanerre jut a különvélemény (Bragyova A.; lásd különösen 4. pont utolsó mondata és 5. pont, MK 2010/119. 21949–21950), valamint az egyik párhuzamos indokolás (Paczolay P., Lévy M.; 5. pont, MK 2010/119. 21945).

<sup>40</sup> Erre a stratégiára, részben, mint problematikus hozzáállásra utal Skouris i. m. (6. lj.) 146. Az integracionista irány semmiféle hatásköri és érdemi fenntartást nem fogad el az uniós jog tagállami érvényesülésével kapcsolatban, még alkotmányos szinten sem.

védelem kiteljesedett.<sup>41</sup> Ezen érvek elemzése rámutat az Alkotmánybíróság által végzett vizsgálat jellegének négy jellegzetes vonására.

(1) A független, demokratikus jogállamiság követelménye, mint a 2/A. § (1) bekezdése alapján történő hatáskör-átengedés érdemi korlátja, tulajdonképpen ketős követelmény. A függetlenség (szuverenitás) és a hatáskör-átengedés kapcsolata kézenfekvő. Nem ilyen kézenfekvőek a hatáskör-átengedés mértékének és a demokratikus jogállamiság követelményének az összefüggései. A határozat sem ezen összefüggéseket tárja fel, hanem elsősorban a szuverenitás korlátozásának lehetőségével foglalkozik. E tisztázatlanság ellenére is látható azonban, hogy a határozat által felhozott érvek közül a polgári kezdeményezés lehetősége, és az Alapjogi Charta szerződéses rangra emelése közvetlenül nem a tagállamok függetlenségét, szuverenitását érinti, hanem az uniós hatáskörök gyakorlásának korlátait, melyek azonban nem (tag)állami tevékenységhez kötődnek. Ebből következik, hogy az uniós hatáskör-gyakorlásnak csak két, a testület által említett korlátja marad a tagállami szuverenitással összefüggésben: a tagállami parlamentek és kormányok egyes ellenőrzési jogai.

Viszont a határozat megközelítését véve, a szuverenitás és a demokratikus jogállamiság követelményei a Lisszaboni Szerződésre általánosságban alkalmazva nagyon laza mércét jelentenek. Az Alkotmánybíróság érveit véve, egy jóval nagyobb mértékű hatáskör-átengedés esetén sem lehetett volna azt állítani például, hogy az Alkotmány 2. §-ában foglalt korlátok sérültek volna.<sup>42</sup>

(2) A határozatból teljesen világossá vált, hogy az uniós integráció elmélyítésének vannak alkotmányos határai, melynek egyik, talán legfontosabb és legmegfoghatóbb vonatkozása a függetlenség, szuverenitás. Ezt a többség is elismeri azzal, hogy az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdését a 2/A. §-ban foglalt felhatalmazás érdemi korlátjaként fogja fel. Trócsányi L. párhuzamos indokolásában egyértelműen, röviden, tiszta logikával vezeti le, miért létezik a mai Alkotmány alapján ilyen alkotmányos korlát. Amennyiben a 2. §, ezen belül is a magyar állam függetlensége, szuverenitása ilyen korlát, akkor ezt működővé kell tenni, mely lehetővé teszi az érdemi alkotmányossági vizsgálatot. Működővé tenni pedig egy, a 2. §-on alapuló *szuverenitásvédelmi teszt* felállításával lehet, mely a mögöttes kontrollfogalmak, levezetett tételek és segédelvek hálójával megsűrűzheti azokat az eseteket, ahol a hatáskör-átengedés, illetve az uniós hatáskörgyakorlás már az Alkotmányba, ezen belül is a 2. §-ba ütközik.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> MK 2010/119. 21942–21943 (IV.2.5. pont).

<sup>42</sup> A német Lisszabon-határozat jóval konkrétabb megközelítésére, lásd különösen annak 351–400. bekezdéseit [összefoglaló 3. gg) pont], ahol néhány uniós tevékenységi területre lebontva határozott meg sajátos kritériumokat a megosztott hatáskörgyakorlásra.

<sup>43</sup> Blutman–Chronowski i. m. (7. lj.) 12–13. Az egységes teszt a 2/A. § és a 2. § viszonyából adódna; a német Lisszabon-határozatban ez két, elkülönült vizsgálatként jelenik meg: azonos-

Viszont sajnálatos módon az Alkotmánybíróság nem állt készen arra, hogy kialakítson egy ilyen szuverenitásvédelmi tesztet, és körülírja a magyar alkotmányos berendezkedés, magyar alkotmányos identitás részét jelentő „érinthetetlen magvát”. Erre csak Trócsányi L. tett példálózó kísérletet párhuzamos indokolásában.<sup>44</sup> Egy ilyen szuverenitásvédelmi teszt lenne egyedül alkalmas arra, hogy érdemi mércét jelentsen az uniós hatáskörök, és azok gyakorlásának megítélésénél.

(3) A határozatból látszik, hogy a Lisszaboni Szerződés vonatkozó (hatásköröket és ellenőrző mechanizmusokat tartalmazó) rendelkezéseinek valamilyen szintű vizsgálata nélkül az érdemi alkotmányossági vizsgálat illúzió marad. A pusztá utalás a szerződéses rendelkezésekre, intézményekre és eljárásokra, és ezek általános szembesítése egy laza mércével, melyet e tekintetben az Alkotmány 2. §-a testesít meg, olyan alacsony alkotmányossági küszöböt jelent, melyben szinte lehetetlen megbotlani. Ilyen körülmények között az érdemi alkotmányossági vizsgálat is csak névleges marad.

Az érdemi alkotmányossági vizsgálathoz az uniós jog (az alapító szerződések) önálló alkotmánybírósági értelmezésének lehetőségét fenn kell tartani. Természetesen itt nem öncélú értelmezésre gondolok. Bármilyen értelmezésnek csak az alkotmányossági vizsgálathoz és az alkotmánybírósági feladatok teljesítéséhez szükséges mértékig van létjogosultsága. Ez egyben implikálná az Európai Bíróság esetlegesen létező, releváns ítéleteinek figyelembevételét csakúgy, mint azt, hogy az uniós jog legmagasabb szintű értelmezésének a felelőssége általában a luxemburgi testületé marad.

(4) A testület láthatóan tisztában volt vele, hogy az uniós hatáskörök és a tagállamoknál maradó hatáskörök közötti határok nemcsak bizonytalanok, de egyes vonatkozásaiban előre meghatározhatatlanok. E határok egyes szeletekí csak a mindennapi uniós tevékenység során szilárdulnak majd meg, nem kis mértékben az Európai Bíróság értelmező tevékenysége nyomán. Nem lehet tehát önmagában és általában értékelni a hatáskör-átengedést, mint egyszeri aktust, hanem csak az uniós hatáskörgyakorlással, mint folyamatos tevékenységgel együtt. Éppen ezért a határozat az uniós jogalkotás és tevékenység ellenőrzésének egyes, a Lisszaboni Szerződés által előírt mechanizmusaira koncentrált. Ez az irány nem kifogásolható, azonban úgy vélem, hogy az uniós hatáskörök relatív meghatározatlanságát önmagában is értékelni kellett volna, és ugyanakkor az uniós hatáskörök különböző, a határozatban figyelmen kívül hagyott jellegzetességeit is mérlegre kellett volna tenni.

ságvizsgálat és ultra vires vizsgálat, lásd a határozat 240–241. bekezdéseit [összefoglaló 2. e) pont]. Ez nem fér össze az integracionista nézetekkel, és mindkét vizsgálat lehetőségét élesen kritizálja Skouris i. m. (6. lj.) 146–147.

<sup>44</sup> MK 2010/119, 21946.

4. *A hatáskör-átengedés mérlegelése:*  
*ami a talonban maradt*

A Lisszabon-határozat csak arra szorítkozott, hogy utaljon az uniós hatáskörgyakorlás néhány korlátjára, azonban nem ment bele ezek érdemi mérlegelésébe. Ugyanakkor, számos olyan szempont vagy uniós hatásköri jellegzetesség van ezen kívül, melyet mérlegre kellett volna tenni ahhoz, hogy az alkotmányossági vizsgálat érdemibb legyen. Az alábbiakban felvázolok néhány ilyen szempontot és hatásköri jellegzetességet.<sup>45</sup> Nem azt állítom, hogy ezek mérlegre tétele a 2007. évi CLXVIII. törvény alkotmányellenességét alaposná meg. Mindössze úgy vélem, hogy ezek értékelését egy érdemi alkotmányossági vizsgálat megkövetelte volna.

(1) *A szubszidiaritás elve erősen korlátozott kontroll-elv.* Az Alkotmánybíróság egyik központi érve volt a Lisszaboni Szerződés által szabályozott szubszidiaritás elve, melyet az uniós hatáskörgyakorlás lényeges korlátjának tekintett a tagállami parlamentek ellenőrzési jogával összefüggésben. A szubszidiaritás elve azonban csak az uniós hatáskörök egy részénél érvényesülhet: az ún. megosztott (versengő) hatásköröknél segít az Unió és a tagállamok hatáskörének megfelelő elválasztásában.<sup>46</sup> A kizárólagos, vagy az ún. támogató-összehangoló-kiegészítő hatásköröknél az elv nem érvényesül, így a tagállami parlamenteknek sincs e tekintetben ellenőrzési joguk, tehát az uniós hatáskörök jelentős részénél az Alkotmánybíróság érvei nem alkalmazhatóak. Azt is látni kell, hogy a szubszidiaritás elvének jogi érvényesülése eddig fölöttébb korlátozott: az Európai Bíróság a jelen pillanatban még nem semmisített meg másodlagos uniós normát ezen elv megsértése miatt.<sup>47</sup>

(2) *A tagállami ellenőrzés és annak mértéke.* Az Alkotmánybíróság arra is hivatkozott, hogy az Unió továbbra is a tagállamok ellenőrzése alatt maradt. Ez azonban rendkívül alacsony küszöb: még a szövetségi (föderális) államoknál is elmondható ez bizonyos esetekben. Amennyiben a tagállami ellenőrzést a terület valódi alkotmányossági kritériummá akarja tenni, akkor nem kerülheti el, hogy konkrétabbá és intenzívebbé tegye ezt a kritériumot: milyen mértékűnek kell lennie ennek az ellenőrzésnek a tagállamok együttesét tekintve (pl. a kontrollmechanizmusok jellemzői), és milyen területeken, milyen jellegű, az egyes tagállamok

mokat megillető jogosítványoknak kellene fennmaradniuk (pl. egyhangúság kérdése egyes döntéseknél). Minderre nem adott az Alkotmánybíróság eligazítást, így a tagállami ellenőrzés ténylegesen nem vagy alig alkalmazható kritérium maradt.

Ráadásul, az alapító szerződések egyes rendelkezései alapján, a tagállami ellenőrzés mértéke az uniós intézmények döntése következtében megváltoztatható, és ezzel egyes, átengedett hatáskörök gyakorlásának módja is változik. Így az alapító szerződések olyan áthidaló klauzulákat (*passerelle*) tartalmaznak, melyek lehetővé teszik bizonyos feltételekkel az áttérést különleges jogalkotási eljárásról rendes jogalkotási eljárásra, vagy a Tanácsban belül egyhangú döntéshozatalról, minősített többséget előíró döntéshozatalra.<sup>48</sup> A döntéshozatali rend megváltozása a tagállami ellenőrzés mértékének megváltozásával is jár vagy járhat. Ilyen változtatáshoz kell ugyan minden állam beleegyezése a Tanácsban (vagy az Európai Tanácsban), azonban egy probléma belső, alkotmányos szinten is megfogalmazható. Az Alkotmány 2/A. §-a szerint, a hatáskör gyakorlásának átengedése nemzetközi szerződésben, magában foglalja-e a felhatalmazást arra, hogy az uniós intézmények a hatáskör gyakorlásának módját megváltoztassák, és a tagállami ellenőrzést gyengítsék (a végrehajtó hatalom képviselőjének a Tanácsban vagy az Európai Tanácsban megadott egyszeri hozzájárulása nyomán). Úgy vélem, az érdemi alkotmányossági vizsgálatnak erre ki kellett volna terjednie, ahogy ez a német Lisszabon-határozatban is történt.<sup>49</sup>

(3) *A hatáskör-átengedés hatáskörének átengedése.* Sajátos probléma a hatáskör-átengedéssel összefüggésben, hogy egyes esetekben az alapító szerződések felhatalmazást adnak az uniós szerveknek új uniós hatáskörök megállapítására, vagy azok tágítására. Így az alapító szerződésekben van egy általános hatásköri klauzula (EUM-Szerződés 352., volt 308. cikke), mely alkalmas ad a kifejezetten szabályozott uniós hatáskörökön kívüli intézkedések elfogadására az uniós politikák területén, amennyiben szükséges az Unió fellépése az uniós célok eléréséhez (*szubszidiárius uniós hatáskör*).

Bár ehhez a Tanácsban belül egyhangúság kell, tehát az egyes tagállamok (ezen belül a végrehajtó hatalom) kontrollja fennmarad, az igazi kérdés nem ez. Az Alkotmány 2/A. §-a hatáskör-átengedést enged. A hatáskör-átengedés fogalmába vajon belefér-e az új uniós hatáskörök megállapítására vagy átengedésére vonatkozó hatáskör átengedése az Unió intézményeire? Ez

<sup>45</sup> Az uniós hatásköri kérdésekre, és ezek jellegzetességeire általában lásd Blutman i. m. (2. lj.) 164–185.

<sup>46</sup> Lásd pl. C-192/94 El Corte Inglés SA v Cristina Blazquez Rivero [1996] EBHT I-1281, per AG Lenz 27. pont.

<sup>47</sup> A Maastrichti-szerződés (1992/1993) által bevezetett elv érvényesülésének mintegy tizenhét éve alatt, a Bíróság legfeljebb néhány ügyben volt hajlandó komolyan mérlegelni a szubszidiaritás elvének sérelmére utaló hivatkozásokat, pl. C-154/04 és C-155/04 The Queen v Secretary of State for Health ex parte: Alliance for Natural Health és Nutri-Link Ltd, valamint ex parte: National Association of Health Stores és Health Food Manufacturers Ltd. [2005] EBHT I-6451, 107. pont.

<sup>48</sup> Pl. EU-Szerződés 48. cikk (7) bekezdés; illetve EUM-Szerződés 81. cikk (3) bekezdés, 153. cikk (2) bekezdés, 192. cikk (2) bekezdés, 312. cikk (2) bekezdés, 333. cikk (2) bekezdés.

<sup>49</sup> Lásd e tekintetben a német Lisszabon-határozat 315–321. bekezdéseit [összefoglaló 3. cc) és 3. dd) pont].

lényeges elvi kérdés, melyre az érdemi alkotmányossági vizsgálatnak ki kellett volna terjednie.<sup>50</sup>

(4) Az átengedett hatáskörök határainak bizonytalansága. Egyes konkrét uniós cselekvési területeken, a hatáskört biztosító szerződéses rendelkezések esetenként olyan általánosak, hogy önmagukban nem alkalmasak az uniós és tagállami hatáskör elválasztására.<sup>51</sup> Ezért a Lisszaboni Szerződésben megvalósult hatáskör-átengedés tartalma bizonytalan, a hatásköri határok csak utólagosan, a folyamatos uniós működés folyamán, a gyakorlatban szilárdulnak meg. A Lisszaboni Szerződés rendelkezései nem értékelhetők önmagukban, *in abstracto*, egy alkotmányossági mérce segítségével, hanem csak a későbbi uniós gyakorlat ismeretében.

Ennek logikus következménye az lenne, hogy egy alkotmánybírói ellenőrzés folyamatos, elvi lehetőségének fenn kellene állnia az uniós hatáskörgyakorlás tekintetében, hiszen ennek során válik láthatóvá a hatáskör-átengedés mértéke. Ellenkező esetben az Alkotmánybíróság ténylegesen feladná az alapító szerződések érdemi, a 2/A. § alapján végzendő alkotmányossági vizsgálatát, hiszen egy előzetes alkotmányossági vizsgálat idején vagy a hatálybalépés körüli időszakokban, még nem dől el tartalmilag számos uniós hatásköri kérdés.<sup>52</sup>

(5) Az uniós hatáskörök tágításának doktrínái. Az Unióban a luxemburgi bírói gyakorlat nyomán kialakultak olyan doktrínák, melyek a gyakorlatban az uniós hatáskörök tényleges szélesítéséhez vezetnek az alapító szerződésekben foglalt konkrét hatásköri rendelkezésekhez képest. Néhány példa erre. (a) Az Európai Bíróság az *ERTA*-ügyben kialakította a *beleértett hatáskörök* („implied powers”) doktrínáját: eszerint, ha az Uniónak valamely kérdésben kifejezett hatásköre van, ebből közvetlenül adódhatnak olyan további hatásköri jogosultságok, melyek nincsenek külön, kifejezetten biztosítva az alapító szerződések szövegében. A *beleértett hatáskörök* esetében, lényegében a

kifejezetten biztosított hatáskörök kiterjesztő értelmezésével állunk szemben.<sup>53</sup> (b) A Bíróság sokszor az alapító szerződések céljaira támaszkodva tágítja az uniós hatásköröket, arra hivatkozva (már az igen korai *Fédéchar*-ügyben), hogy e célokból konkrét esetekben következhet a hatáskörök szélesebb értelmezése.<sup>54</sup> (c) A hatáskör szélesebb értelmezése a Bíróság szerint következhet a felhatalmazó rendelkezés által kitűzött feladathoz hatáskört is biztosítani kíván a jogalkotó.<sup>55</sup> (d) Az uniós hatáskörök tágítása bekövetkezhet az uniós egyenlőségi klauzulák nagyvonalú értelmezésével.<sup>56</sup>

A hatáskörök tágítása az Európai Bíróság és a tagállami alkotmánybíróságok lehetséges konfliktusainak egyik kézenfekvő helyszíne.<sup>57</sup> Az integracionista nézetek alapvető elve, hogy az Európai Bíróság kizárólagos hatáskörét az uniós hatáskörök legmagasabb szintű értelmezésére minden esetben fenn kell tartani, a tagállami bíróságokkal és alkotmánybíróságokkal szemben is. A szuverenista nézetek viszont a tagállami alkotmánybíróságok lehetséges, de kivételes felülvizsgálati lehetőségét tartanák fenn, tipikusan a tagállami alkotmányok korlátozott hatáskör-átengedést lehetővé tevő rendelkezéseire, vagy az azokból levezetett tételekre hivatkozva.<sup>58</sup>

A fenti áttekintés erősíti azt a következtetést, hogy a Lisszabon-határozatban az Alkotmánybíróság érdemi alkotmányossági vizsgálata a Lisszaboni Szerződés egyes rendelkezései tekintetében névleges maradt. Különösen a testület kinyilvánított önkorlátozása az uniós jog (a Lisszaboni Szerződés) elemzése és értelmezése tekintetében, valamint a szuverenitásvédelmi teszt kialakításának hiánya azt mutatja, hogy a jelen pillanatban a magyar Alkotmánybíróság *de facto* feladta, hogy az uniós alapító szerződéseket a felszínen túlnyúló, érdemi alkotmányossági vizsgálatnak vesse alá.

<sup>50</sup> Lásd e tekintetben a német Lisszabon-határozat 325–328. bekezdéseit [összefoglaló 2. d) és 3. ee) pont].

<sup>51</sup> Például tanulságos e tekintetben a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó hatásköri szabályozás: az EU-Szerződés 24. cikke úgy rendelkezik, hogy az Unió közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó hatásköre a külpolitika minden területére és az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdésre kiterjed.

<sup>52</sup> A szuverenista irány tipikus példjaként, a német Lisszabon-határozatban a szövetségi alkotmánybíróság a folyamatos alkotmányos ellenőrzés fenntartása mellett foglal állást, lásd különösen a határozat 240–241. bekezdését [összefoglaló 2. e) pont].

<sup>53</sup> 22-70 Bizottság v Tanács [1971] EBHT 0263.

<sup>54</sup> 8-55 Fédération Charbonnière de Belgique v ESZAK Főhatóság [1955] EBHT 0291.

<sup>55</sup> 281, 283, 284, 285 és 287/85 Németország és mások v Bizottság [1987] EBHT 3203.

<sup>56</sup> Csak példaként: a közvetlen adóztatás tagállamoknak fenntartott hatáskörébe is betüremkedhet uniós hatáskör az EUM-Szerződés 18. cikke (az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés hátrányos tilalma) alapján. *C-250/95 Futura Participations SA és Singer v Administration des contributions* [1997] EBHT I-2471, 19. pont.

<sup>57</sup> Azt a konfliktuslehetőséget, ami abból ered, hogy az ultima vires korlát nemcsak uniós, hanem egyben tagállami alkotmányossági kérdés is, jól megvilágítja a Kommentár (18. l.) 257–259.

<sup>58</sup> Úgy tűnik, a német szövetségi alkotmánybíróság nem zárja ki az uniós hatáskörgyakorlás vizsgálatát az Európai Bíróság joggyakorlata vonatkozásában sem (német Lisszabon-határozat, 240. bekezdés). Ez a szuverenista nézetekből logikusan következik, mivel az uniós hatáskörök határai a Bíróság gyakorlatában szilárdulnak meg vagy alakulnak ki. Skouris elnök természetesen kifogásolja egy ilyen vizsgálat elvi lehetőségét is, Skouris i. m. (6. l.) 146–147.