



Pázmány Law Working Papers
2011/4

**Kovács György:
Az európai integrációs klauzula
értékelése**

Pázmány Péter Katolikus Egyetem / Pázmány Péter Catholic University
Budapest

<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

Kovács György: Az európai integrációs klauzula értékelése

1. Az európai integrációs klauzula¹ jelentősége

Az Európai integrációs klauzula (ugyancsak: *szuverenitási klauzula* vagy *Európa-klauzula*) meghatározó jelentőséggel bír² az Európai Unió jog és a nemzetállami jog kapcsolata szempontjából és ebből következően az alkotmányozásnak is egy kiemelt kérdése, hogy az európai integrációs klauzulán keresztül milyen módon szabályozza az Európai Unió joga és a magyar jog viszonyának alapkérdéseit. A szuverenitási klauzula alkotmányos híd, amelyen keresztül az Európai Unió jogrendje belép a nemzeti jogrendbe zászlaján az elsődlegesség és a közvetlen hatály jelszavaival. A cél a nemzeti jogrendszer megnyitása az Európai Unió joga számára olyan módon, hogy az mégsem járjon az alapvető alkotmányos értékeink feladásával³.

Egy európai integrációs klauzula jelentőségét térben és időben eltérően ítélték meg a jogtudomány és a joggyakorlat képviselői. A hazai jogtudományban is volt olyan irányzat amely azt képviselte, hogy alkotmánymódosítás nélkül is van mód az Európai Unióhoz való csatlakozásra, és majd a csatlakozást követően a csatlakozási szerződést felülvizsgáló alkotmánybírói döntés fényében ha szükséges, kerüljön sor az alkotmány módosítására⁴. A jogtudósi valamint a parlamenti vita során azonban az az álláspont vált uralkodóvá amely szerint az Európai Unióhoz való csatlakozás olyan mértékű szuverenitás ráruházást jelent az Európai Unióra – különösen is annak elsőbbséggel és közvetlen hatállyal bíró jogrendje miatt – amely nem valósulhat meg alkotmánymódosítás nélkül. Ezt az értelmezést támasztotta alá az Alkotmánybírói tanács korábbi, hazánk Társulási Megállapodásának alkotmányosságát vizsgáló határozata is, amely kimondta, hogy alkotmányos felhatalmazás hiányában alkotmányellenes a társulási szerződés egyes EK alapszerződési rendelkezéseket közvetlenül alkalmazni rendelő klauzulája [30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220.]⁵.

¹ Jelen tanulmányban a Magyar Köztársaság Országgyűlésének alkotmányelőkészítő eseti bizottsága által 2010. december 20. napján elfogadott Alkotmánykonceptióban foglalt (alapvető rendelkezések/5. Pont) európai integrációs klauzulát értékeljük.

² Sólyom László az 1989 óta történt legjelentősebb alkotmánymódosításnak nevezte az európai integrációs klauzula beiktatását. (Sólyom László: A jogállami forradalomtól az EU csatlakozásig. Az alkotmányfejlődés keretei. In: Majtényi László – Miklósi Zoltán (szerk.): És mi lesz az Alkotmánnyal? Eötvös Károly intézet, Budapest, 2004, 9. oldal)

³ Vagy éppen „örizetlenül” hagyásával, abban a platóni értelemben, hogy ki fogja őrizni magukat az öröket? (*Quis custodiet ipsos custodes?*) Mi a garancia, hogy az Európai Unió jogalkotó és jogalkalmazó szervek tiszteletben tartják a hatásköri korlátaikat és intézkedéseik megfelelnek a tagállamok belső alapjogvédelmi szintjének is? Ez a dilemma a gyakorlatban az Európai Bíróság és a nemzeti alkotmánybírók interakciójaként kerülhet feloldásra az előzetes döntéshozatali eljárás keretében. Az Európai Bíróság részéről is igényel ugyanakkor egy bizonyos mértékű – J. H. H. Weiler terminológiájával élve – alkotmányos toleranciát annak elfogadása, hogy vannak bizonyos tagállamok által a tagállami alkotmányokban meghatározott alapvető jogállami értékek, melyek – sok esetben a tagállami európai integrációs / vagy általános jellegű szuverenitási klauzula részeként – az Európai Unióra ráruházott hatáskörök korlátait is képezik egyben.

⁴ Kulcsár Anna: Alkotmánymódosítás nélkül is csatlakozhatunk az Unióhoz (Kecskés László és Berke Barna véleménye) (Magyar Hírlap, 2002. november 8.)

⁵ Csuhány Péter és Sonnevend Pál hangsúlyozzák, hogy a 30/1998-as alkotmánybírói döntés ugyanakkor kifejezetten nem állította, hogy az EU-hoz való csatlakozás kifejezett alkotmányi felhatalmazás nélkül alkotmányellenes lenne, hiszen erre indítvány sem vonatkozott, így az eljárás erre a kérdésre nem terjedt ki. Ugyanakkor a határozat valódi jelentőségét az adja, hogy kimondta, a Magyar Köztársaság területére kiható hatályú jogalkotás (adott esetben: az Európai Unió jogalkotása) demokratikus legitimitációt igényel. (Csuhány Péter – Sonnevend Pál: 2/A. § [Európai Unió] (In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest: Századvég, 2009, (második kiadás) 238-269.))

Jelen dolgozatnak nem tárgya az Alkotmánykoncepció Európai Unió tagsággal összefüggő egyéb szakaszai, mint például a választójogot vagy a nemzeti Parlament és a Kormány Európai Unió szervekkel való viszonyát érintő szabályok elemzése.

Az európai integráció (és az európai integrációs klauzula) szuverenítésra gyakorolt hatása szempontjából különböző megközelítésekkel lehet az egyes tagállamok esetében találkozni. Jelen tanulmány terjedelme nem teszi lehetővé ezen eltérő megközelítések részletes bemutatását. A legtöbb tagállam esetében – valamint a magyar Alkotmánybíróság Lisszabon döntésében is [143/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABK 2010. július, 21937.] – a következő szempontok kerülnek kiemelésre: (1) miután a szuverenitás államok által önként vállalt belső és külső értelemben történő korlátozása egy több évszázadra visszanyúló történelmi folyamat, az ebbe a folyamatba illeszkedő, európai integráció keretében történő önként vállalt szuverenitáskorlátozás (hatáskör ráruházás) sem eredményezi az állam függetlenségének az elvesztését⁶; (2) az európai integráció keretében egyes szuverenitási részjogosítványok, hatáskörök ún. korlátozott és egyedi felhatalmazottság keretében⁷, az Európai Uniót alapító szerződésekben meghatározott hatáskörök mértékéig kerülnek az Európai Unióra ráruházásra; (3) az európai integráció keretében, az Európai Unióra ráruházott hatásköröket a tagállamok – részben az Európai Unió intézményei útján – közösen gyakorolják; (4) a hatáskör átruházás nem végleges és nem visszavonhatatlan, hiszen Lisszaboni Szerződés szabályozza részletesen az Európai Unióból történő kilépés eljárási szabályait.

2. Milyen érvek szólnak az Európai Unió kifejezett nevesítése mellett a szuverenitási klauzulában?

Az Európai Unió alapító államai közül egyik ország alkotmánya sem tartalmazott kifejezett európai integrációs klauzulát az Európai Gazdasági Közösség létrehozatalakor és a hatból négy alapító tagállam alkotmányában foglalt szuverenitási klauzula a mai napig nem nevesíti az Európai Uniót kifejezetten⁸.

Kifejezett európai integrációs klauzula helyett az alapító tagországok alkotmányai egy általános jellegű, nemzetközi szervezetekre történő szuverenitás átruházásról rendelkező szuverenitási klauzulát tartalmaztak az Európai Gazdasági Közösség alapításakor, amely általános jelleggel, nemzetközi szervezetekre történő szuverenitás ráruházás lehetőségéről rendelkezett. Az általános szuverenitási klauzula különösen azon országok esetében bír gyakorlati hasznossággal, ahol az alkotmány módosítása többlet legitimitációt igényel, mint adott esetben egy minősített többségű törvény meghozatala a nemzetközi szervezethez való csatlakozás jóváhagyásáról. Ilyen többlet legitimitációs előírás például, hogy egymástól független két Parlament döntsön az új alkotmányról vagy hogy népszavazással szükséges megerősíteni az alkotmánymódosítást adott esetben. Ezért adott esetben nemzetközi szervezetekhez való csatlakozást könnyítheti meg az általánosan megfogalmazott szuverenitási klauzula az alkotmányban, ugyanis nem szükséges egy nemzetközi szervezethez való csatlakozás esetén az alkotmányt módosítani, hanem adott esetben újabb

⁶ Ezzel egybehangzóan mutat rá Csuhány Péter és Sonnevend Pál, hogy az 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) 2/A. §-nak „az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében” való kitétele azt is jelenti, hogy hazánk tagsága az Európai Unióban egyrészt nem járhat a magyar államiság feladásával, másrészt hazánknak a tagság során végig valamilyen formában befolyással kell rendelkeznie az Európai Unió jogalkotására. (Csuhány – Sonnevend, in Jakab (2009), 254)

⁷ Ezzel egybehangzóan mutat rá Csuhány Péter és Sonnevend Pál, hogy valamennyi hatáskör közös gyakorlását az Alkotmány akkor sem tenné lehetővé, ha a hatáskörök átengedése egyedileg meghatározottan, nemzetközi szerződés alapján történik. (Csuhány – Sonnevend, in Jakab (2009), 256)

⁸ Olaszország alkotmányának 11. §-a, Luxemburg alkotmányának 49. §-a, Belgium alkotmányának 34. §-a és Hollandia alkotmányának 92. §-a

alkotmánymódosítás nélkül a parlamenti képviselők minősített többségének szavazatával megszerezhető az ország valamely nemzetközi szervezethez való csatlakozásához szükséges parlamenti hozzájárulás. Amennyiben Magyarországon is egy ilyen többlet legitimációs követelmény kerülné elfogadásra, elsősorban abban az esetben lenne gyakorlati haszna egy általános szuverenitási klauzula elfogadásának.

Van ugyanakkor olyan nemzetközi példa is, ahol az általános szuverenitási klauzula és az európai integrációs klauzula együtt szerepel az alkotmányban. Ez a megoldás azonban nem tipikus a nemzetközi gyakorlatban. A német alkotmány 24. §-a egy általános szuverenitási klauzulát tartalmaz, amely általában nemzetközi szervezetek vonatkozásában rendelkezik szuverenitás ráruházásról, a 23. § pedig kifejezetten az Európai Unióra történő szuverenitás ráruházásról rendelkezik. Németország esetében ennek a megoldásnak részben történeti oka van, ugyanis az európai integrációs klauzula az alkotmány 23. §-ába később, a maastrichti szerződésre tekintettel történt alkotmánymódosításkor került beillesztésre.

Magyarországon 2002 novemberében született olyan törvényjavaslat⁹ is, amely a német modellhez hasonlóan mindkét típusú klauzulát tartalmazta volna, azonban ez utóbb elvetésre került. Az Európai Közösség, majd Európai Unió bővítései során az újonnan csatlakozó tagállamok többsége már kifejezetten nevesíti az Európai Uniót szuverenitási klauzulájukban¹⁰. Ennek lehetséges indoka, hogy az Európai Unió csatlakozás minden más egyéb nemzetközi szervezethez való csatlakozáshoz képest többlet szuverenitás ráruházást foglal magában¹¹ és egy speciálisan az Európai Unióra történő szuverenitás ráruházást szabályozó klauzula általános jelleggel kiterjedhet az esetleges további integrációs lépésekre is.

3. Az Európai Unió jogok elsőbbségének rögzítése a nemzetállami alkotmányokban

A Lisszaboni Szerződés elfogadásáig az Európai Unió jog elsőbbségének elve nem került elsődleges (szerződési) jogforrásban rögzítésre, „csak” esetjogi alapjai voltak az Európai Bíróság gyakorlatában¹². Ehhez képest a Lisszaboni Szerződés emelte be az elsődleges jogba egy kiegészítő nyilatkozat formájában az Európai jog elsőbbségének elvét¹³ (elsődleges jogforrási minőséghez képest szokatlan módon idézve a Tanács jogi szolgálatának Európai Bíróság vonatkozó gyakorlatát hivatkozó állásfoglalását).

Részben valószínűleg abból az okból, mert 2009 decemberéig az Európai Unió elsődleges joga sem tartalmazta az Európai Unió joga elsőbbségének elvét, alig akadt olyan ország amely alkotmányában kifejezetten elismerné az Európai Unió jog elsőbbségét a nemzeti joggal, de különösképpen a nemzeti alkotmánnyal szemben. Több ország rendelkezik az európai jog elsőbbségéről¹⁴ alkotmányában, de a nemzeti alkotmánnyal szemben kifejezetten nem ismerik el az EU jog elsőbbségét¹⁵.

⁹ T/1270-es számú törvényjavaslat, 2002. november 5.

¹⁰ Ld. Írország, Portugália, Svédország, Észtország, Litvánia, Szlovákia, Magyarország, Málta és Románia esetében.

¹¹ Az Európai Unió elsőbbségét követelő és közvetlenül hatályos autonóm jogrendje miatt.

¹² Costa v ENEL (Case 6/64), Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (Case 11/70) és Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal Spa (Case 106/77) esetek

¹³ 17. számú a Lisszaboni Szerződéshez fűzött nyilatkozat.

¹⁴ Az Egyesült Királyság csatlakozási törvénye 1976-ból, Írország, Szlovákia, valamint Románia alkotmánya ugyanakkor rendelkezik az európai jog elsőbbségéről.

¹⁵ Gyakorlati szempontból ugyanakkor érthetőek az Európai Bíróság Európai Unió joga számára feltétlen elsőbbséget követelő elvárásai. Kilényi Géza mutatott rá, hogy volt olyan eset amikor a magyar Alkotmánybíróság azt tapasztalta, hogy ha a törvényhozónak nem tetszett az Alkotmánybíróság döntése akkor az alkotmányellenes törvényhelyet egyszerűen beemelte az Alkotmányba. Erre tekintettel gyakorlati szempontból érthető az Európai Bíróság hozzáállása, hogy kizárná annak a lehetőségét, hogy valamely tagállam oly módon

A hazai szakirodalomban is megjelenik az igény, hogy az Unió jog és a magyar jog viszonyát tekintve nem maradhat szótlán az Alkotmány, ugyanakkor a fentiek alapján alighanem túlsúlyban vannak azon megfontolások amelyek az Európai Unió jog elsőbbségének kifejezett Alkotmányban történő rögzítése ellen szólnak¹⁶.

4. A szuverenitás ráruházás korlátai az európai alkotmányokban és ennek gyakorlati jelentősége, figyelemmel az elmúlt 50 év tagállami alkotmánybírói és Európai Bírósági gyakorlatára

Az Európai Unió történetét egy különösen intenzív – bár nem közvetlen, hanem közvetett – párbeszéd jellemzi az Európai Bíróság és a tagállami alkotmánybírók oldaláról az Európai Unió hatásköreit illetően. Az olasz¹⁷ és a német¹⁸ alkotmánybírók még 1973-ban illetve 1974-ben fogalmazták meg elsősorban alapjogi szempontú aggályukat az akkori Európai Közösségi jog belső alapjogi mércéjének, kontrolljának hiányát illetően¹⁹. A későbbiekben a német Alkotmánybírók híres Maastricht ítéletében²⁰ az Európai Unió esetleges hatáskör túllépéseivel és a hatáskörök kiterjesztő értelmezésével szemben fejezte ki aggodalmát. Mindezek a tagállami Alkotmánybírók által is felvetett problémák jelezték, hogy a tagállamok semmiképpen sem kívánják feltétel nélkül, ellenőrizetlenül és véglegesen átengedni az Európai Unióhoz való csatlakozásukkor ráruházott hatáskörüket (Weiler szerint ez egy szavahihetőségi kérdés²¹ az Európai Unió felé, amely ugyanakkor a szóban forgó hatáskörök jelentőségére tekintettel indokolt).

Míg az Európai Unió Bírósága feltétlen elismerését várja el az Európai Unió jog tagállamok felett álló voltán²², addig a tagállamok nemzeti (alkotmány)jogi hagyományaik tiszteletben tartását, egyfajta alkotmányos toleranciát várnak el az Európai Uniótól és annak bíróságától. Az Európai Bíróság és a tagállami alkotmánybírók közti párbeszéd legfontosabb eszköze²³ az előzetes döntéshozatali eljárásban való részvétel lehet²⁴, amely eszközzel ezidáig Ausztria, Belgium, Litvánia és Olaszország alkotmánybírói éltek.

kerülhesse ki az Európai Unió jog megsértéséért való felelősségét, hogy az európai joggal ellentétes tagállami jogszabályt beemeli az alkotmányába.

¹⁶ Csuhány Péter és Sonnevend Pál mutatnak rá, hogy az Alkotmány 2/A. §-nak parlamenti vitájakor is felmerült kormányzati oldalról az Európai Unió joga kifejezett elsőbbsége alkotmányba foglalásának kérdése, valamint a hatáskörök tagállamokkal történő közös gyakorlásán túl a hatáskör ráruházás kifejezett rögzítésének kérdése is, azonban a négypartii egyeztetésen ez végül nem került bele a 2/A. § végleges szövegébe. Az Alkotmány 2/A. § keletkezéstörténetéről részletesen: (Csuhány – Sonnevend, in Jakab (2009), 239-244.)

¹⁷ Frontini v. Ministero delle Finanze (Case No. 183/73, 1973. december 27.).

¹⁸ Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr-und-Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (Solange I.) (Case no. 2 BvL 52/71, 1974. május 29.)

¹⁹ Csuhány Péter és Sonnevend Pál mutatnak rá, hogy az Alkotmány 2/A. §-nak „alkotmányból eredő hatásköreit” kitétele valójában egy implicit alkotmányjogi, alapjogi szempontú korlátját képezi az Európai Unió belüli közös hatáskörgyakorlásnak (hasonlóan a német és az olasz Alkotmánybírók hivatkozott döntéseiben megfogalmazottakhoz), amely alapjogi korlát mércéje az Alkotmány 8. § (2)-nak alapjogok lényeges tartalmának korlátozását tiltó rendelkezése. A kérdés részletes kifejtését tartalmazza: Csuhány – Sonnevend, in Jakab (2009), 260-265.)

²⁰ Case No 2 BvR 2134/92, 1993. október 12.

²¹ J.H. H. Weiler veti fel egy az Európai Unió Bíróságától különvált európai alkotmánybírók létrehozatalának a szükségességét amely a nemzeti alkotmánybírók által delegált 1-1 tagból állna és hatásköri, nemzeti jog Európai Unió joga közti hatásköri kérdésekben bírna illetékességgel. (ld. J.H.H. Weiler: Europe 2000 – The Constitutional Agenda, in: Alfred E. Kellermann et al. (ed.): EU Enlargement, T.M.C. ASSER PRESS, 2001.)

²² Koen Laenarts az Európai Bíróság bírja szerint a tagállami szuverenitásnak (tehát alkotmánynak sem) nincs valamely az európai jog szempontjából érinthetetlennek tekinthető magja. (Koen Lenaerts: Constitutionalism and the Many Faces of Federalism, 38 A. J.Com. L 205 (1990))

²³ Az előzetes döntéshozatali eljárás jelentőségét jól mutatja, hogy Vassilios Skouris, az Európai Unió Bíróságának elnöke a legfontosabb eljárásnak nevezte az európai jog alkalmazása és fejlesztése szempontjából.

5. Összegző gondolatok, konklúzió

A fentiekre tekintettel megállapítható, hogy az Alkotmánykoncepcióban foglalt európai integrációs klauzula javaslat tartalmilag a jelenlegi 2/A. § és 6. § (4) bekezdést összevonva, de a nemzetközi mintáknak alapvetően megfelelő szabályozást nyújt. Egyes szakirodalomban megfogalmazott bírálatok alapján a klauzula hátránya, hogy egyrészt megfogalmazását tekintve értelemzavaróan bonyolult²⁵, másrészt nem szabályozza megnyugtatóan a nemzeti jog EU joggal való kapcsolatát, ugyanakkor az elsődlegesség kimondása a korábban ismertetett okok miatt nem is mondható tipikusnak a tagállami alkotmányokban. Az Alkotmánykoncepcióban megjelenő európai integrációs klauzula magában foglalja a közösségi hűség elvét, amely azt a követelményt fogalmazza meg a tagállami jogalkotóval és jogalkalmazókkal szemben, hogy mindenkor gondoskodjanak az Európai Unió jogának érvényesüléséről.

A tagállamok által oly nagy becsben tartott értékek mint jogállamiság, demokrácia, alapjogok biztosítása, béke megőrzése és védelme gyakran jelennek meg tagállami alkotmányokban a szuverenitás ráruházás belső értékalapú korlátaiként, valamint olyan értékeként amelyek az ország Európai Unió tagsága alapul²⁶. Ezek az értékek alapulnak valójában a tagállami alkotmányok is. Ezen értékek belső tartalmi korlátként történő beépítése az új Alkotmányban foglalt szuverenitási klauzulába – például a német Alkotmány 23. §-ának a mintájára – nemcsak hazánk Európai Unió tagságának szilárd európai értékalapját deklarálná, hanem az Alkotmánybíróság számára is kiindulási alapot és mércét szolgáltatna az Európai Unió jog hazai alkalmazásával kapcsolatos ügyekben.

Lásd Vassilis Skouris: The relationship of the European Court of Justice with the national constitutional courts – elhangzott a magyar Alkotmánybíróság alapításának 20. évfordulója alkalmából megrendezett ünnepségen a Magyar Tudományos Akadémián 2009. november 23-án: http://www.mkab.hu/index.php?id=vassilios_skouris_az_europai_unio_birosaganak_elnoke#%286%29.

²⁴ A hatásköri probléma dogmatikailag kidolgozott részletes kifejtését tartalmazza az Alkotmány kommentárja: Csuhány – Sonnevend, in Jakab (2009), 257-260 és 262-265.

²⁵ Jakab András Alkotmánytervezetében ez a probléma megnyugtatóan orvoslásra kerül egy világosabb, tartalmi változást nem jelentő szövegtervezet formájában. (<http://www.jak.ppke.hu/tanszek/alkotm/letolt/alkt.pdf>)

²⁶ Ilyen korlátozó klauzula fordul elő eltérő formában, megszövegezéssel: Németország, Dánia, Görögország, Portugália, Svédország, Észtország, Litvánia, Lettország, Szlovákia, Szlovénia, Málta alkotmányában.