



Pázmány Law Working Papers
2011/17

**Láncos Petra Lea: Szuverenitás és
szupremácia – a tagállami integrációs
klauzulákban tükrözött
szuverenitáskonceptiók és
alkotmányjogi jelentőségük**

Pázmány Péter Katolikus Egyetem / Pázmány Péter Catholic University
Budapest

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

Láncos Petra Lea: Szuverenitás és szupremácia – a tagállami integrációs klauzulákban tükrözött szuverenitáskonceptiók és alkotmányjogi jelentőségük*

1. Tagság és szuverenitás

Az Európai Unióhoz való csatlakozásunk hazánkban is éles politikai¹ és jogelméleti² vitát váltott ki a tagsággal együtt járó „szuverenitásvesztés” tekintetében. Az alapkérdés természetesen nem új keletű. Az Európai Közösségek (EK), majd az Európai Unió (EU) keretében a részt vevő államoknak minden eddiginél szorosabb együttműködésére került sor. A korábban csatlakozott tagországok igen keserűen megtapasztalhatták az alkalmazási elsőbbséggel felruházott európai jog jogrendszerükbe való könnyörtelen benyomulását, mely a többségi döntéshozatal mechanizmusának kiszélesítésével különös élességgel veti fel a tagállami szuverenitás problémáját.³ A csatlakozás szuverenitásra gyakorolt hatásával kapcsolatban a jogirodalomban számos, kibékíthetetlenül ellentétes álláspont született, mely elsősorban annak a körülménynek tudható be, hogy a mögöttük meghúzódó szuverenitásfogalom nem megfelelően tisztázott, illetve eltérő módon kerül értelmezésre, így az egyes tézisek már kiindulópontjukat tekintve is jelentős eltéréseket mutatnak.

Az alkotmányban rögzített szuverenitáskonceptió azonban nem tisztán elméleti jellegű. Gyakorlati jelentőséget az egyes szuverenitás-felfogások elsősorban a tagállami alkotmánybíróságoknak,⁴ illetve az Európai Bíróságnak a nemzeti, valamint az európai jogrend egymáshoz való viszonyát érintő, gyakran ellentétes határozataiban nyernek.⁵ (Habár eddig a tagállami alkotmánybíróságok elkerülték az európai normák érvényesülésének tényleges lerontását, a tagállami és európai nézőpontok szembenállása a dogmatikai harc

* Ezúton szeretném megköszönni Horváth Botond szerkesztési segítségét, javaslatait.

¹ A politikai vita rövid vázlatáért ld. pl. SAJÓ ANDRÁS: Az EU-csatlakozás alkotmányosságra gyakorolt hatása az új tagállamokban, *Fundamentum*, 2003. 2. szám, 16. o.

² A csatlakozást megelőző időszak irodalmát tekintve meghatározó: VÖRÖS IMRE: Az EU-csatlakozás alkotmányjogi: jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai, *Európa*, 2002, III. évfolyam, 2. szám, (23-35. o.) – illetve a fentiek kiindulópontjait magáévá tevő: KECSKÉS LÁSZLÓ: Indító tézisek a Magyar Köztársaság Alkotmánya EU-vonatkozású szabályainak továbbfejlesztéséhez, *Európai Jog*, 2004/3, (3-11. o.), továbbá: KECSKÉS LÁSZLÓ: Magyarország EU-csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségessé vált alkotmánymódosítás folyamata (II. rész), *Európai Jog*, 2003/2. szám, (22-32. o.). Ld. még: MAJTÉNYI LÁSZLÓ - MIKLÓSI ZOLTÁN (szerk.): És mi lesz az alkotmánnyal? Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2004, különösen: SZÁJER JÓZSEF: Az európai alkotmányozási folyamat és annak magyar vonatkozásai, (93-97. o.); NAGY BOLDIZSÁR: Ki a szuverén? (És hol is vannak az ő határai), 98-125. o.; KENDE TAMÁS: Az európai jog bensővé válása – döntéshozatal, jogalkalmazás, (126-132. o.); CHRONOWSKI NÓRA: Az Európai Unió és az alkotmány, *Európai Tükör*, 2000. 4. szám, 80-92. o.; CHRONOWSKI NÓRA: „Integrálódó” alkotmányjog, *Dialog Campus Kiadó*, Bp.-Pécs, 2005., (165-177. o.)

³ KOSTAKOPOULOU, DORA: Floating Sovereignty: A Pathology or a Necessary Means of State Evolution?, *22 Oxford Journal of Legal Studies*, 2007, 135-156. o., 147. o.; ld. még: „Az Európai Unió tagállamairól már nem lehet a hagyományos szuverenitás koncepció értelmében szólni, hiszen az Európai Közösség nyilvánvalóan erőteljesen beavatkozik a tagállamok belügyeibe”, JAKAB ANDRÁS: Neutralizing the Sovereignty Question: A New Compromise Formula, *2 European Constitutional Law Review* (2006a), 375-397. o., 386. o.

⁴ Ezzel kapcsolatban ld. részletesen: FAZEKAS FLÓRA: A magyar alkotmánybíróság viszonya a közösségi jog elsőbbségéhez egyes tagállami alkotmánybírósági felfogások tükrében, doktori értekezés (2009), 59. o.

⁵ Határozataikon keresztül az európai, valamint a tagállami jogrendek csúcán álló bíróságok valójában állandó „dialógusban” állnak. Ezt a jelenséget az ún. *kooperatív alkotmányosság* fogalmával jelölik, mely az Európai Bíróság valamint a tagállami alkotmánybíróságok között ténylegesen zajló „strukturált és folyamatos véleménycserét, együttműködést és kölcsönös bizalmat” takarja. ANNELI, ALBI: Supremacy of EC Law in the New Member States – Bringing Parliaments into the Equation of ‘Co-operative Constitutionalism’, *3 European Constitutional Law Review* (2007), 25-67. o., 30. o.

kiéleződéséhez vezethet).⁶ Az Európai Unióhoz való csatlakozás közjogi feltételeként számos országban, így Magyarországon is ún. integrációs klauzulát foglaltak az alkotmányba, hogy biztosítsák az integrációban történő részvétel alkotmányosságát. Miként azt Szabó Krisztián Bence részletesen kifejti, az alkotmányban foglalt népszuverenitás és jogállamiság elvével összeegyeztethetetlen lett volna, ha az alkotmány nem adott volna kifejezett felhatalmazást az állami felségjogok (gyakorlásának) átruházására.⁷ Az alkotmányokban rögzített integrációs klauzula rendszerint egy meghatározott szuverenitáskonceptiót tükröz, mely az alkotmány egyéb rendelkezéseivel együtt olvasva adja meg az alkotmánybíróságok alkotmányvédelmi eszköztárát.

Írásomban az európai szupremácia-igény által életrehívott tagállami alkotmányvédelem koncepcionális hátterét, valamint két markánsabb alkotmánybírósági stratégiát kívánok bemutatni. Az alábbiakban először a szuverenitás fogalmát illető elméleti modelleket tekintem át. A következőkben e modelleknek az Európai Bíróság (EuB) döntéseiben, illetve egyes tagállami alkotmánybíróságok határozataiban való továbbélését vázolom fel és rámutatok arra, hogy az eltérő szuverenitás-felfogások milyen eredményekhez vezetnek a tagállami alkotmány, valamint az európai jog viszonyát és rangját illetően. A fentiek keretében kitérek a szuverenitás-védelem és alkotmány-védelem kapcsolatára, illetve a vonatkozó alkotmánybírósági koncepciókra és eszközökre. Az 1949. évi XX. törvény 2/A §-a szerinti magyar integrációs klauzula és annak lehetséges jövőbeli módosítása kérdésében először bemutatom egyes más uniós tagállamok integrációs klauzuláit és a ráépülő alkotmánybírósági gyakorlatot: így a német, valamint a spanyol alkotmánybíróság gyakorlatában született markáns megoldásokat veszem szemügyre. Mindezek alapján különböző alkotmányvédelmi modelleket vázolok fel és ezek tanulságait igyekszem leszűrni jövőbeli integrációs klauzulánkra nézve.

2. Szuverenitás-modellek Kelsen nyomán

Mint a fontosabb jogfogalmak túlnyomó többségének, a szuverenitás fogalmának sincsen általánosan elfogadott definíciója.⁸ Miként arra már KELSEN is rámutatott,⁹ a létező definíciós kísérletek hiányossága éppen az, hogy a szuverenitást vagy kizárólag elméleti alapon, és nagy általánosságban ragadják meg (*Sollen*), vagy nagyon is gyakorlatias szemszögből közelítik meg azt (*Sein*).¹⁰ Az állami szuverenitásnak a nemzetközi együttműködések keretében történő megragadására a tudományos irodalomban a következő elméleti modellek születtek: a szuverenitás szociológiai modellje, a szuverenitás, mint jogi fogalom modellje továbbá a szuverenitás, mint a jogrend autonómiájának modellje.

2.1. A szuverenitás szociológiai modellje

Az úgynevezett *szociológiai modell* szerint az állami szuverenitás a valóságban nem lehet teljes, hiszen az állam belső és külső cselekvési lehetőségeit mindenkoron korlátozzák az

⁶ „[A]z alkotmánybíróságok a nemzeti alkotmányok alapvető elsőbbségét vallják, anélkül, hogy nyíltan szembeszegülnének a közösségi jog szupremáciájának elvével.” ANNELI, i.m., 27. o.

⁷ SZABÓ KRISZTIÁN BENCE: Az Európai Unió jogának hatása a magyar közjog rendszerére, OTDK dolgozat, 2004, 6. o.

⁸ CHRONOWSKI NÓRA: „Integrálódó alkotmányjog”, Dialóg Campus Kiadó (2005), 47. o.; KOSTAKOPOULOU, i.m., 139-143. o.; NAGY, i.m., 100.

⁹ KELSEN, HANS: Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts, Beitrag zu einer reinen Rechtslehre, 1920 – idézi: JAKAB ANDRÁS: A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra, 2 Európai Jog (2006b), (3-14. o.), 5. o.

¹⁰ KELSEN, HANS: : Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts, Verlag Österreich, 2000, 10. o., Ld. még KOSTAKOPOULOU i.m., 141. o.

állam tényleges nemzetközi függőségi viszonyai.¹¹ Az államnak ebben az értelemben nincsen lehetősége belső viszonyainak, illetve külkapcsolatainak független és önálló alakítására, hiszen az a fennálló nemzetközi gazdasági, politikai és egyéb viszonyok függvénye.¹² Ennek megfelelően a szuverenitást vagy úgy fogjuk fel, mint a valóságban nem létező tételt, vagy mint állami cselekvési lehetőségek összességét, mely a ténylegesen osztható és akár részeiben átruházható az államtól független entitásokra.

Amennyiben a *szociológiai modellt* alkalmazzuk tehát az EU tagállamainak szuverenitása megítélésére, arra a következtetésre jutunk, hogy az integráció előrehaladtával a tagállamok folyamatosan, egyre többet veszítenek szuverenitásukból, és a tagállamoktól független szervezet,¹³ az EU a szuverenitás egyre több attribútumát ölti magára. A gyakorlatban ezt az elméletet az Unió és ezen belül elsősorban a Közösség egyre szélesedő tevékenységi területeinek és cselekvési lehetőségeinek, illetve a tagállamok ezzel párhuzamosan szűkülő cselekvési jogosítványainak tapasztalata igazolja. A *szociológiai modell* tehát az empirikus valóságot veszi alapul és a következő kiindulópontokat teszi magáévá: a szuverenitás osztható, annak meghatározott tartalmi elemei vannak – így az állam külső és belső cselekvési autonómiája bizonyos területeken. Mivel a szuverenitás osztható, annak egyes részei átruházhatók egy, az államtól független szervezetre. Ez azonban az állam oldalán szuverenitásvesztéssel jár; a tagállamok így csatlakozásuk pillanatában szuverenitásuk egy részét az Unióra ruházták át és ezzel párhuzamosan szuverenitásukból veszítettek.

Amennyiben a szuverenitás *szociológiai modelljét* tesszük magunkévá, megkerülhetetlen annak megválaszolása, hogy milyen mértékű szuverenitás-átruházás jár az állami szuverenitás elvesztésével. Az ilyen irányú elemzések tekintetében elsősorban annak eldöntése jelent gondot, hogy a szuverenitásban foglalt hatáskörök átruházásának mennyiségét, vagy az átruházott hatáskörök minőségét vegyük-e alapul. A szuverenitás végső átruházása határának bármely megvonása ennek megfelelően szükségképpen mennyiségi, illetve minőségi szempontok közti önkényes választáson alapul. Így lehetséges az is, hogy az Európai Unió és tagállamai államjogi helyzetét tekintve több, eltérő álláspont is felmerült a jogirodalomban: az Európai Unió, mint szövetségi állam, mint államszövetség és mint „egyszerű” szupranacionális szervezet.¹⁴

¹¹ „Az egyik értelmezési lehetőség szerint a szuverenitás felfogható tényszerű, azaz szociológiai szuverenitásként, ekkor azonban be kell látni, hogy ilyesfajta *tényszerűen* teljes függetlenség nem létezik (Kelsen 1920, 7)”, in: JAKAB ANDRÁS: Ismeretelmélet és politika Kelsen nemzetközi jogi tanaiban, 11 Világosság (2005), (77-87. o.), 82. o. „A szuverenitást több szempontból is kritizálták. Gyakorlati szempontból, mely a legkevésbé érdekes, hiszen evidens, többször is hangsúlyozták, hogy senki, sem egyén, sem csoport nem mondhatja el magáról, hogy szuverén, azaz rendelkezik a legfőbb hatalommal, különösen a mai világban. A természeti, ökológiai jelenségek, a gazdaság globalizálódása, a kulturális javak vándorlása nincs tekintettel a határookra, azoknak a szuverén tilalma nem szabhat gátat.” FRANÇOIS BORELLA: Soberanía, supremacía y reparto de poder, in: ALBERTO PÉREZ CALVO (szerk.): Estado, nación y soberanía, Departamento de Publicaciones del Senado, 2000, 26. o.

¹²HILLGRUBER, CHRISTIAN: Der Nationalstaat in der überstaatlichen Verflechtung – Vierter Teil; Verfassungsordnung, Strukturen von Staat und Verfassung, Müller Jur. VIg. 2004, 953. o., KOSTAKOPOULOU, i.m., 136-137. o.; FÓRIKA ÉVA; PETREA, BOGDAN: Nemzeti szuverenitás és/vagy európai integráció?, 3 Magyar Kisebbség (2003), 278-349, 279. o. a globalizáció tükrében „az államok között fokozottabb együttműködésre, sőt, akár egymásnak való alárendelésre van szükség.” JAKAB (2006a), 385. o.

¹³ A tagállamok és az Unió éles elhatárolása a szociológiai modell problematikájának megvilágítását szolgálja. Valójában: „A Közösség és a tagállamok ellentétbe állítása problematikus. (...) Bizonyos értelemben a Közösség magukat a tagállamait jelenti: más értelemben azonban különbözik azoktól. Ez a megkerülhetetlen ellentmondás minden föderális jellegű szerveződésben jelenvaló.” WEILER, JOSEPH H. H.: The Constitution of Europe, Cambridge University Press, 2002, 12. o.

¹⁴ Ld. különösen: KOSLOWSKI, PETER: Die Europäische Union und das Ende der Einheit von Staatsvolk und Staat - Die Nation als Club, in den man geboren wird, International Center for Economic Research Working Paper No. 11 / 2004., 2-3. o; MAYER, FRANZ C.: Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, Beck (2000), 39-51. o.

2.2. A szuverenitás, mint jogi fogalom modellje

KELSEN olvasatában a „szuverenitásmennyiségek” jogilag értelmezhetetlen, mérhetetlen egységek: „a szuverenitás nem a valós hatalom maximuma”.¹⁵ A szociológiai modell empiria által meghatározott elméletéből a kiutat a szuverenitás jogi szempontból való megragadásában látja. Erre véleménye szerint két lehetőség adódik: jogi megközelítésben a szuverenitás jelölheti az állam hatásköreinek teljességét (*jogi fogalom modellje*), illetve a jogrend egy jellemzőjét (*autonómia modellje*).¹⁶

A szuverenitás, mint *jogi fogalom modellje* a tényszerű megközelítéssel szemben elméleti kiindulópontot tesz magáévá és a szuverenitás oszthatatlanságát, egységét és teljességét vallja. Ennek megfelelően a szuverenitás részekre bontása értelmezhetetlen. A szuverenitás oszthatatlan, így minden gyakorlati megnyilvánulása csupán egy és ugyanazon lényegnek tükröződése. Mivel az államiság legfontosabb eleme a szuverenitás, az sem részében, sem egészében nem ruházható át anélkül, hogy az adott entitás el ne veszítené állami jellegét. Ennek megfelelően a szuverenitás nem gyakorlati, hanem jogi fogalom, mely az állam cselekvési lehetőségeinek *Sollen* oldalát ragadja meg. Az, hogy a valóságban a *Sein* mennyiben fedi a *Sollen*-t, azaz az állam a szuverenitásából eredő lehetőségeket a gyakorlatban mennyiben tudja érvényesíteni, már nem a szuverenitás kérdéskörébe tartozik. A szuverenitás, mint *jogi fogalom modellje* így elméleti kiindulópontot tesz magáévá és az alábbi következtetésekre jut: a szuverenitás az állam külső és belső hatalmának ideáltípusa, melynek egységes tartalma és a gyakorlatban más és más megnyilvánulási formája van. Mivel a szuverenitás oszthatatlan, annak bármely átruházása az államiság elvesztésével járna.¹⁷ A szuverenitás Európai Unióra való átruházása azért sem lehetséges, mert az nem állam: a huszonhét szuverenitását „átruházó”, következésképpen ugyanazt el is veszítő állam megszűnne, és egy szuverenitással államiság hiányában nem rendelkező szervezet maradna csupán fenn.

Az uniós csatlakozással járó gyakorlati kérdésekre nézve a szuverenitás, mint jogi fogalom modellje a következő szükségszerű választ adhatja: az egységes és oszthatatlan szuverenitás gyakorlásának feltételeit az állami hatáskörök konkretizálják. Az állami hatáskör gyakorlása ennek megfelelően az egységes szuverenitás adott helyzetben történő gyakorlati megnyilvánulása. Az uniós csatlakozással nem szuverenitásunkat, és nem is az abból fakadó hatásköreinket engedjük át, hanem csupán a hatáskörök *gyakorlására* hatalmazzuk fel az Uniót.¹⁸ Mivel a szuverenitás oszthatatlan, az állam nem veszíti el annak bármely elemét, így

¹⁵ „[A] szuverenitás nem valamely valós tárgy érzékelhető, vagy egyébként objektíve felismerhető tulajdonsága (...). Az, hogy egy állam szuverén-e nem válaszolható meg a természetes valóság elemzése útján.” KELSEN, HANS: *Reine Rechtslehre*, Verlag Österreich, 2000, 334. o. (saját fordítás). Ld. még 9, 11, 14. o.

¹⁶ JAKAB (2006b), 5. o.

¹⁷ A nemzetközi kapcsolatok elmélete más megközelítésmóddal gazdagítja a szuverenitás körüli diskurzust: [S]zakítanunk kell a szuverenitás igen/nem típusú felfogásával, és azzal a feltételezéssel, hogy az államok és a globalizáció zéró összegű viszonyban állnának egymással – vagyis, amit a globális folyamatok nyernek, azt az állam elveszíti.” (75. o.) A globalizáció éppen abban az irányban hat, hogy új, potens nemzetközi szereplőket hoznak létre a szuverén államok (85. o.), abból a célból, hogy a modern kihívásoknak meg tudjanak felelni, és funkcióikat hatékonyan tudják ellátni. A nemzetközi kontextusban tehát továbbra is a szuverén államok képezik a meghatározó erőt, szuverenitásuk nem erodálódik, hanem a nemzetközi kapcsolatok összefüggéseiben új értelmet nyer és újszerű módon érvényesül (86. o.). ANSELL, CHRISTOPHER K. - WEBER, STEVEN: *Organizing International Politics: Sovereignty and Open Systems*, *International Political Science Review*, Vol. 20, No. 1, 1999, (73-93. o., saját fordítás).

¹⁸ A nemzetközi szervezetek „szuverenitása” idevágó értelmezésével kapcsolatban ld.: „A szervezetet a tagok akarata uralja, akkor is, ha a tagok akaratakat a szervezeten keresztül juttatják érvényre. Mivel a tagok akarata változhat, a szervezet jogi személyisége illetve a tagok felett gyakorolt ellenőrzése a tagok végső felhatalmazásának illetve a szervezet által diktált feltételek elfogadásának függvénye. Ennek megfelelően tehát

azon jogát sem, hogy bármikor felmondja az együttműködést és kilépjen az EU-ból. A szuverenitásból fakadó hatáskörök gyakorlásának átengedése éppen a lehetséges kilépésig, illetve az Unió megszűnéséig szól. Az egyetlen, ettől eltérő másik lehetőség az volna, hogy a tagállamok létrehozzák az Európai Szuperállamot,¹⁹ melynek során az azt létrehozó államok szándékuk szerint vagy egy szövetségi jellegű szerveződésben élnek tovább, vagy megszűnnek és immár az Európai Szuperállam rendelkezik az egységes és oszthatatlan szuverenitással.

A szuverenitás, mint *jogi fogalom* kritikája szerint a szuverenitás, mint az állami hatáskörök teljessége „önkéntes, és igazolhatatlan”.²⁰ E szuverenitásfogalom gyenge pontja éppen tartalmi elemeinek meghatározhatatlansága: mely hatáskörök birtoklása alapján tekinthetjük a vizsgált entitást szuverénnek? Valóban korlátlan lehetőség van a szuverenitás alapjául szolgáló hatáskörök „idegenben” való gyakorlásának? Az állami szuverenitás fenntartható-e a valóság teljes ellentmondása ellenére is?

2.3. A szuverenitás, mint a jogrend autonómiájának modellje

A szuverenitás, mint a *jogrend autonómiájának* modellje kiutat kínál az államközpontú szuverenitásfogalmak zsákutcájából. Az elemzés középpontjában maga a jogrend áll, mint a szuverenitás hordozója, amennyiben annak érvényessége „nem vezethető vissza (...) egy másik jogrendre.”²¹ Eszerint a szuverenitás a jogrend jellemzője, mely az önálló érvényességben, a más jogrendből való le nem vezethetőségben nyilvánul meg.²² A szuverenitás így „elkerüli” az államot és valamely, akár nem-állami jogrendhez is kapcsolódhat. Habár KELSEN arra a következtetésre jutott, hogy egyedül a nemzetközi jog lehet szuverén,²³ a jogrend autonómiájának modellje, mint alternatív szuverenitáskonceptió egyéb nézőpontok kialakítására is termékenyen hatott. KELSEN kiindulópontját követve SCHILLING a jogrendek „eredeti”, valamint „levezetett autonómiáját” különbözteti meg.²⁴ A jogrend eredeti autonómiájának lényege abban áll, hogy az „létét nem valamely fennálló alkotmánynak köszönheti”;²⁵ ilyen esetben SCHILLING szerint a jogrend autonómiája szükségszerűen abszolút jellegű kell, hogy legyen. Ehhez képest a levezetett autonómia olyan jogrendek sajátja, melyek más jogrendek révén jöttek létre ugyan, azonban létrejöttükkel egyszersem függetlenedtek is azoktól.

A jogrend autonómiájának modellje megnyitja az utat az uniós jogrend szuverenitásának elismerése felé. A modellből nem következik ugyan egyértelműen az egyes szuverén jogrendek egymáshoz való alá-fölrendeltsége,²⁶ ám újszerű kiindulópontot jelenthet

nem lehetséges a szuverenitás fogalmát olyan értelemben kiterjeszteni egy szervezetre, miként azt az államok élvezik. (...) Amennyiben a szervezet megfelelő módon gyakorolja az alapító államok által meghatározott mandátumát, ésszerű korlátokat szabva tagállamai szuverenitásának, tagjai elfogadják a szervezet hatalmát. Amennyiben azonban nem így jár el, a tagállamok módosítani fogják a szervezetet létrehozó szerződést és megnyirbálják hatalmi jogosítványait. Ezen eljárás a tagok végső hatalmát juttatja érvényre, utalván arra, hogy a szervezet hatalma csupán a tagok alávetésén alapul.” LYON, GENIE: Do International Organizations Possess Sovereignty? 1996. <http://www3.sympatico.ca/geniel/wipo.htm>. (saját fordítás).

¹⁹ A nemzeti szuverenitás egy Európai Szuperállamban való feloldásának projektjéről ld.: GLYN, MORGAN: The Idea of a European Superstate, Princeton University Press, Princeton NJ, 2005.

²⁰ KELSEN, HANS: Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer reinen Rechtslehre, 1920, 7. o., idézi: JAKAB ANDRÁS (2006b), 5. o.

²¹ *Ibid*, 5. o.

²² JAKAB, (2006b), 5. o.

²³ KELSEN (2000), 205-206, 223. o.

²⁴ SCHILLING, THEODORE: Who in the Law is the Ultimate Judicial Umpire of European Community Competences? The Schilling - Weiler/Halterm Debate, Jean Monnet Working Papers 10/96 (1996), 1. o.

²⁵ SCHILLING, i.m., 1. o.

²⁶ MAYER, FRANZ C.: Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, Beck (2000), 3. o.

a különböző jogrendek viszonyának megítélésében. Ezzel egybecseng az Európai Bíróságnak az európai jog természetéről szóló joggyakorlata, miszerint az európai jogrend „függetlenedése” a létrehozó tagállamok jogrendjétől lehetővé teszi, hogy az egyes jogrendek egymáshoz való viszonyát akár az egymás mellé rendeltség, akár az európai jog szupremáciájának szemszögéből gondoljuk el.²⁷

3. Szuverenitás, alkotmány és európai integráció

3.1 Identitásvédelem, szuverenitásvédelem és az „alkotmányjogi paradoxon”²⁸

A modern nemzetállamokat Európában sok esetben egy többé-kevésbé homogén „nép” alkotja, melyben a politikai *demos* valamint a kulturális *ethnos* nagymértékben egybeesik.²⁹ Az egyes nemzeti alkotmányok éppen ezen népek egyedi struktúráit és értékeit, azaz identitását tükrözik vissza.³⁰ Az alkotmány azonban nem csak a nemzeti identitás lenyomata, hanem a szuverenitás kifejeződése is egyben. A szuverenitás államközpontú koncepciói a szuverenitást a „néppel” szemben az állam „területén” kifejtetett „államhatalomhoz” kapcsolják. Maga az alkotmány pedig éppen azt szabályozza, milyen módon kerülhet sor az államhatalom gyakorlására (*belső szuverenitás*), illetve, a nemzetközi közösség egyenrangú tagjaként az állam miként alakíthatja külkapcsolatait (*külső szuverenitás*).³¹ A külső szuverenitás alkotmányos rögzítésének egyik megjelenési formája az integrációs klauzula (pl. a Magyar Köztársaság Alkotmányának 2/A cikke), mely alkotmányos alapot teremt az Európai Unióhoz való csatlakozásra, és egyszerre meghatározza az uniós, valamint a tagállami jogrend egymáshoz való viszonyát is.

BLUTMAN és CHRONOWSKI szerint „az Európai Unióhoz való csatlakozásból fakadó *alkotmányjogi paradoxon* lényege abban foglalható össze, hogy a tagállami alkotmány felhatalmazást ad a csatlakozásra olyan nemzetközi rendszerhez, amelynek normái feltétlen érvényesülést kívánnak a tagállamok belső jogával, így a felhatalmazást adó alkotmányának szabályaival szemben is.”³² A nemzeti identitást és szuverenitást megtestesítő alkotmány bármely külső lerontása a szuverenitás letéteményeseit megillető hatalom elvonásaként is értelmezhető. Felmerül hát a kérdés: „mit lehet tenni, ha valamely közösségi jogi norma (...) konfliktusba kerül az alkotmánnyal?”³³ A fentiek alapján a nemzeti alkotmánybíróságok által kifejtett alkotmányvédelem valójában identitásvédelem és egyben szuverenitásvédelem is: az alkotmánybíróságok a nemzeti identitást tükröző, a népakarat által legitimált alkotmányos rend, a belső szuverenitás őrzőiként lépnek fel, mikor a külső szuverenitás gyakorlását szabályozó integrációs klauzulák értelmezésével határozzák meg az európai jog és a nemzeti jog egymáshoz való viszonyát. Mindeközben az alkotmánybíróságok implicit módon vagy a szociológiai, vagy a jogi értelemben vett szuverenitás felfogást teszik magukévá, s ez a koncepcionális döntés meghatározó lesz az általuk alkalmazott alkotmányvédelmi eszközök megválasztásában is.

3.2. A tagállami jog, valamint az európai jog viszonya

²⁷ Ld. még KELSEN (1980), 120. o.

²⁸ BLUTMAN, CHRONOWSKI, i.m., 3-16. o.

²⁹ A *demos* és *ethnos* „összemosásának” veszélyeiről ld.: WEILER, JOSEPH H. H.: Demos, Telos and the German Maastricht Decision – The State „über alles“, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/95/9506ind.html#V>.

³⁰ JAKAB (2006a), 390. o.

³¹ NAGY PÉTER: Az Európai Unió államiságának jezeit alátámasztó tényezők az alkotmányos szerződés tervezetében, Jogi Fórum (2004), 5-6. o.

³² BLUTMAN, CHRONOWSKI, i.m., 3. o. (kiemelés általam).

³³ *Ibid*, 3. o.

Az EU közjogi kereteit egyfelől az egyes alapszerződések, másfelől az Európai Bíróság joggyakorlatában kikristályosodott elvek adják meg. Ennek az új, alkotmányos jellegű konstrukciónak a különlegessége, hogy bár nagymértékben merít a nemzetközi jog, illetve a tagállami jogok megoldásaiból, konkrét kialakításában nem sorolható be az államok hagyományos nemzetközi együttműködési formái közé. Az Unió és tagállamai között fennálló kapcsolat meghatározásának nehézsége éppen az EU közjogi rendjének *sui generis* jellegéből fakad. Amennyiben az egyes jogrendek egymáshoz való viszonyának kérdését tekintjük, a probléma középpontjában az európai jogrend érvényességének forrása áll. Míg joggyakorlatában az Európai Bíróság az európai jogrend autonómiájából indul ki, addig a nemzeti alkotmánybíróságok az európai jog érvényességét a tagállami alkotmányokban foglalt integrációs klauzulákra vezetik vissza.³⁴ Az alapul fekvő probléma így nem csupán abban áll, hogy normakonfliktus esetén mely jogszabály élvez konkrét esetben elsőbbséget, hanem legalább annyira abban is, hogy mely *forum*: az Európai Bíróság, vagy a nemzeti alkotmánybíróság rendelkezik végső joghatósággal e kérdés eldöntésére.³⁵

3.3. Érvényességi elsőbbség — az autonómia és kapcsolódó elvei

3.3.1 Az Európai Bíróság joggyakorlata

Joggyakorlatában az Európai Bíróság a SCHILLING-i *eredeti autonómia elvének* értelmében alkotmányos axiómaként az európai jogrend autonómiájának elvét hirdeti.³⁶ Eszerint az európai jogrend önálló és független, érvényessége nem a tagállami jogok függvénye. Az EuB szerint „a hagyományos nemzetközi szerződésektől eltérően az EGK-Szerződés saját jogrendszerrel hozott létre, (...) az államok hatáskörének korlátozásából vagy az államok által a Közösségre átruházott funkciókból eredő, tényleges hatalommal felruházott Közösség határozatlan időre történő létrehozásával ugyanis az államok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat, és így a saját állampolgáraikra, illetve honosaikra és önmagukra kötelező joganyagot hoztak létre.”³⁷ Ennek megfelelően a tagállamok nemzetközi szerződés útján, meghatározott hatásköröknek az EK-re való átruházásával adott területeken elveszítik cselekvési jogosítványukat, míg ezzel egyidőben a Közösséget cselekvésre hatalmazzák fel. A EK úgymond felveszi a ráruházott „szuverenitáselemeket” melyek egy autonóm európai jogrend építőköveivé válnak. És habár az Unió tagállamainak szuverén aktusa eredményeképpen jött létre, a *hatáskörátruházás* tényével a születő közösségi jogrend elszakad a tagállami jogrendek köldökzsinórjától és autonóm jogrendként jelenik meg a jogi valóságban.

Ugyanakkor az európai jogrend alapjául szolgáló autonómia elvéből számos egyéb elv, illetve követelmény is adódik,³⁸ melyek kidolgozására az EuB joggyakorlatában fokozatosan került sor. Funkcionális értelmezésével a Bíróság az autonóm európai jogrendet nem a tagállami jogrendek mellé, hanem azok „fölé” helyezte:³⁹ „[a] Szerződésből eredő és ezáltal önálló jogforrásból származó joggal szemben – annak *eredeti, sajátos természetéből* adódóan

³⁴ ANNELI, i.m., 32. o. A probléma egyébként azonos a nemzetközi jog elsőbbségének problémájával: „Miért köti az államot egy nemzetközi szerződés, miért kötik a nemzetközi jog szabályai? Mert a nemzetközi jogrend ezt követeli. Viszont miért is kötelező a nemzetközi jogrend? Mert az államok ezt akarják, mert a szerződések és a szokásjog az államok akaratából és gyakorlatából ered. Ördögi körben vagyunk, nem lehet kitörni.”, NAGY, i.m., 100. o.

³⁵ CHRONOWSKI (2005); 51-52. o.

³⁶ Ld. még: JAKAB (2006b), 386. o.

³⁷ *Flaminio Costa v. ENEL*, C-6/64 [1964] ECR 585 (kiemelés általam).

³⁸ FÓRIKA; BOGDAN, i.m., 285. o.

³⁹ LÁNCOS PETRA LEA: *The Nature of Community Law – In the Light of the Development in the Case Law of the European Court of Justice*, IAS on-line publications, 2006/1-2, 4-5. o.

– bírói úton nem érvényesíthető semmiféle nemzeti szabály anélkül, hogy e jog el ne veszítené közösségi jellegét, és anélkül, hogy ez magának a Közösségnek a jogi alapjait meg ne kérdőjelezné.”⁴⁰ Azaz éppen a közösségi jogrend autonómiája kívánja meg,⁴¹ hogy a kötelező európai normák alkalmazási elsőbbséggel, szupremáciával bírjanak mindenféle ellentétes tagállami jogszabállyal szemben.⁴² A tagállamok jogalkalmazó szervei, bíróságai „nem hivatkozhatnak saját alkotmányos rendelkezéseikre annak igazolására, hogy miért nem alkalmazzák a közösségi jogot saját területükön,”⁴³ hanem a lojalitás elvének megfelelően⁴⁴ kötelesek azt *egységes* tartalommal, és *hatékonyan* érvényre juttatni.⁴⁵ Az európai jogrend egységét az EuB biztosítja autentikus értelmezési tevékenysége útján,⁴⁶ melynek során meghatározza az autonóm jogrend autonóm fogalmainak kötelező tartalmát, illetve dönt az európai normák érvényessége felől. Ennek megfelelően az európai aktusok egyfelől nem értelmezhetők a tagállami jog fogalmi szerint, azok önálló jelentéssel bírnak, másfelől érvényességük sem a nemzeti jog függvénye, illetve erről dönteni kizárólag az Európai Bíróságnak van hatásköre.⁴⁷ Az európai normák hatékony érvényrejuttatása az *effet utile* elv,⁴⁸ valamint a lojalis együttműködés elve alapján az átültetési kötelezettségen⁴⁹ túl akár kapacitás- és jogfejlesztési kötelezettségekkel is járhat,⁵⁰ melynek határidőn túli elmulasztása bizonyos esetekben az implementálandó norma közvetlen hatályához, a tagállam szerződésszegéséhez⁵¹ és kártérítési felelősségéhez⁵² vezet. A tagállami bíróságok a *lex posterior* elvét figyelmen kívül hagyva⁵³ hivatalból kötelesek alkalmazni az európai normákat, saját nemzeti jogukat pedig a közvetett hatály felmerülése esetén a *contra legem* határáig⁵⁴ az uniós jog fényében kötelesek értelmezni.⁵⁵ Fontos kiemelni, hogy a fentieknek a tagállami (akár alkotmány)bíróságok által való megsértése is az adott tagállam szerződésszegését és kártérítési felelősségét vonja maga után.⁵⁶ Végül, az EuB a tagállami bíróság által hozott, európaijoggal ellentétes határozata jogerejének „áttörését”⁵⁷ is előírja, igaz, csak abban az esetben, amennyiben azt az adott tagállami eljárási jog lehetővé teszi.⁵⁸

⁴⁰ *Flaminio Costa v. ENEL*, C-6/64 [1964] ECR 585 (kiemelés általam).

⁴¹ „Ez a megközelítés az Európai Unió szuverenitását kívánja meg (...). A szupremácia valamint a közvetlen hatály elismerésével valójában egy új szuverén született.” JAKAB (2006a), 386. o.

⁴² Ld. még *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal*, C-106/77 [1978] ECR 629.

⁴³ CHRONOWSKI (2000), 99. o. Kivéve újabban a EUSZ 4. cikk 2. bekezdés hatálya alá tartozó körben.

⁴⁴ EUSZ 4. cikk 3. bek.

⁴⁵ “Kijelenthetjük tehát, hogy a közösségi jog autonómiája anélkül, hogy korlátlan volna, az itt bemutatott jogrend alapelvét képezi, és meghatározza a közösségi jog másik két jellemzőjét, a jogrend elsőbbségét és hatékonyságát az állami jogi rend keretén belül”, FÓRIKA; BOGDAN, i.m., 286. o.; ld. még: ANNELI, i.m., 25. o.

⁴⁶ EKSZ 220. és 234. cikkei; *CILFIT v. Ministry of Health*, C-283/81 [1982] ECR 3415.

⁴⁷ *Firma Foto Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost*, C-314/85 [1987] ECR 4199, ám precedens jelleggel: *International Chemical Corporation SpA v. Amministrazione delle Finanze dello Stato*, C-66/80 [1981] ECR 1191.

⁴⁸ *Grad v Finanzamt Traunstein*, C-9/70 [1970] 2 ECR 825.

⁴⁹ EUMSZ 288. cikke a 258. cikkel együttesen.

⁵⁰ Megfelelő jogorvoslati lehetőségek garantálása, hatóságok felállítása, eljárási idők racionalizálása, stb.

⁵¹ EUMSZ 258-259. cikk.

⁵² *Erich Dillenkofer a. O. v. Federal Republic of Germany*, C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 and C-190/94 [1996] 1 ECR 4845.

⁵³ *Gabriele Haberman-Beltermann v. Arbeiterwohlfahrt*, C-421/92, [1994] ECR 1657.

⁵⁴ *Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentación SA*, C-106/89 [1990] ECR 1839.

⁵⁵ Közvetett hatály, *Von Colson and Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen*, C-14/83, [1984] ECR 1891; *Criminal Proceedings against Maria Pupino*, C-105/03 [2005] 1 ECR 5285. Ld. még: CHRONOWSKI (2000), 98-99. o.

⁵⁶ *Gerhard Köbler v. Republic of Austria*, C-224/01 [2003] 1 ECR 10239; *Commission of the European Communities v. Italian Republic*, C-129/00 [2003] 1 ECR 14637.

⁵⁷ *Kühne & Heitz NV v. Produktschap voor Pluimvee en Eieren*, C-453/00, [2004] 1 ECR 837

⁵⁸ A tagállami eljárásjogok autonómiája elvével összhangban, *Rewe v. Landwirtschaftskammer Saarland*, C-33/76 [1976] ECR 1989.

3.3.2 Az elsődleges jog releváns rendelkezései

Az „uniós jog akár tagállami alkotmányjoggal szemben is élvezett abszolút elsőbbségének mindeddig kifejezett elsődleges jogalap híján képviselt doktrínája”⁵⁹ a Lisszaboni Szerződéssel új alapokra helyeződött: egyfelől megerősíti az uniós jog szupremáciájának elvét, másfelől garantálja a tagállami alkotmányos rend „magjának” tekintett terület sérthetlenségét. A Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia záróokmányához fűzött 17. számú nyilatkozat „az uniós jog elsőbbségéről” az Európai Bíróság joggyakorlatát emeli ki vonatkozási pontként, kifejezetten említve a *Costa kontra ENEL* ügyet. Különös jelentőséggel bír az EUSZ 4. cikke, mely első bekezdésében a *korlátozott felhatalmazás elvét* kodifikálja, 2. bekezdésében pedig a korábbi 6. cikk 3. bekezdését bontja ki, mikor kimondja, hogy az

„Unió tiszteletben tartja a tagállamok (...) nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad.”

BOGDANDY és SCHILL értelmezésében a kérdéses rendelkezés a „nemzeti identitás”, mint védett terület legfőbb elemeit sorolja fel, melyek az uniós jog elsőbbségének korlátait képezik.⁶⁰ Az alapítószerződés pedig ezzel a szuverenitásvédelem, mint identitásvédelem tagállami fenntartásait kodifikálja. A szerzők arra következtetnek, hogy az Unió többszintű igazgatási rendszerében az „Európai Bíróság és a tagállami alkotmánybíróságok az alkotmánybíróságok szövetségét képezik” melynek keretében az egyes bíróságok ítélkezési gyakorlatát az együttműködés és a hierarchia elvei határozzák meg. A rendszer jellemzője, hogy az egyes szereplők ugyan önállóak, ám kölcsönös egymásra utaltságuk folyományaként joggyakorlatukat egymásra tekintettel kell alakítaniuk.⁶¹

3.4. Felhatalmazási elsőbbség — a levezethetőség következményei

A tagállami alkotmánybíróságok elfogadták ugyan az európai normák alkalmazási elsőbbségének elvét, azonban továbbra is vitatott, hogy az uniós jogot *milyen alapon* illeti meg elsőbbség a nemzeti joggal szemben, valamint az is, hogy ez az elsőbbség *meddig terjed*.⁶² Így bár az európai jogrendet a nemzeti alkotmánybíróságok is önálló jogrendnek ismerik el,⁶³ ezt nem az Európai Bíróság által vindikált autonómia értelmében, és nem is feltétlenül az autonómiához fűződő következményekkel teszik.⁶⁴

Az európai és a nemzeti jog viszonyának meghatározása során az alkotmánybíróságok a vonatkozó alkotmányos integrációs-klauszulából, valamint a csatlakozásra felhatalmazó nemzeti jogforrásból indulnak ki, mely egyfelől feljogosítja a szuverén államot az Európai Unió szervezetében való teljes jogú részvételre, másfelől az elsődleges joganyag valamint az Unió szervei által hozott aktusok alkalmazására kötelezi az államot. Az integrációs-klauszula,

⁵⁹ ARMIN VON BOGDANDY, STEPHAN SCHILL: Die Achtung der nationalen Identität unter dem reformierten Unionsvertrag, Zaörv, 70(2010)4, 702. o.

⁶⁰ *Ibid*, 702. o.

⁶¹ *Ibid*, 704-705. o.

⁶² ANNELI, i.m., 25. o.

⁶³ „[A] közösségi jog önálló jogrendet képez, mely egy autonóm jogforráson alapul”, BVerfGE 22, 293 (296).

⁶⁴ ANNELI, i.m., 25. o.

valamint a tagállami csatlakozási eszköz „hidat”⁶⁵ képeznek a nemzeti, valamint az európai jogrend között. A híd kétirányú forgalmában „hatáskörök” (szociológiai szuverenitás modell) vagy „hatáskör gyakorlására szóló felhatalmazások” (szuverenitás jogi modellje) vándorolnak az Unió felé,⁶⁶ míg visszafelé a felhatalmazás keretei között hozott európai aktusok találnak utat a tagállami jogrendbe. A német jogirodalomban született „híd” metafora jól szemlélteti, hogy ebben a konstrukcióban az európai jogrend a tagállami megerősítés által nyer érvényességet és alkalmazást a nemzeti jogrendben.⁶⁷

A közösségi cselekvést azonban nem csupán a tagállami, de maga az elsődleges jog is határok közé szorítja a korlátozott felhatalmazás elve,⁶⁸ valamint a szubszidiaritás és arányosság elvei⁶⁹ útján.⁷⁰ Azokat az európai normákat és intézkedéseket, melyek meghozatalára a fenti elvek megsértésével kerül sor, az alkotmánybíróságok olyan *ultra vires* aktusoknak tekintik,⁷¹ melyek „kitörnek”⁷² az alapító szerződés által előírt keretektől. Ugyanakkor az olyan európai aktusok, melyek a tagállami alkotmányok integrációs klauzulájában foglaltakon mennek túl — az átruházott hatáskörök, illetve azok gyakorlásának mértékét vagy minőségét tekintve — ún. „betörő” aktusok,⁷³ melyek egy-egy nemzeti alkotmány által fenntartott hatáskörökbe hatolnak be, ezáltal valósítván meg a szuverenitás sérelmét. Míg az előbbi eset minden tagállam szempontjából *ultra vires* aktusnak minősül, a „betörő” aktusok „lokálisan” hatnak, az adott állam alkotmányában foglalt integrációs klauzula tartalmától függően. Mindazonáltal kérdéses, hogy mely forum: az Európai Bíróság, vagy a tagállami alkotmánybíróság állapíthatja meg egy európai aktus *ultra vires* jellegét? Míg a „kitörő” aktusok esetében az elsődleges jog sérelme, továbbá az *ultra vires* jelleg univerzális hatálya elsősorban az EuB kompetenciája mellett szól, több alkotmánybíróság is magának vindikálja ezt a hatáskört. Ugyanakkor a „betörő” aktusok esetében a nemzeti jogrend erejénél fogva csupán lokális *ultra vires*-ről beszélhetnénk, melynek megállapítását az alkotmánybíróságok szintén maguknak tartják fenn.⁷⁴ Az *ultra vires* jelleg megállapításán túl az alkotmánybíróságok végül a nemzeti jogrend területi hatályával az érvénytelenség jogkövetkezményét fűznék a „kitörő”, illetve „betörő” európai jogforrásokhoz.

Mindezek alapján a felhatalmazási teória az európai jogrend természetét illetően az alábbi következtetésekre jut: az európai jogrend csupán a nemzeti alkotmány által közvetített, *levezetett autonómiát* élvez, hiszen érvényességének forrása a tagállami jogrendben található.⁷⁵ Másodsor, éppen ebből a függőségi viszonyból kifolyólag a nemzeti jogrend húzza meg az európai jog érvényének határait. Következésképpen és harmadszor, a nemzeti jogrend legfelsőbb *forum*a rendelkezik végső joghatósággal az európai jogforrások elsőbbségéről és alkalmazásáról való döntés tekintetében. Így, negyedszer, az európai jog akár tagállamonként is eltérően érvényesülhet, érvényessége és alkalmazása lokális korlátozásai

⁶⁵ V.ö.: TOMUSCHAT, CHRISTIAN: Wer hat höhere Hoheitsgewalt?, 8 Humboldt Forum Recht (1997), 2. o.

⁶⁶ HALTERN, ULRICH: Europarecht – Dogmatik im Kontext, Mohr Siebeck (2005), 382. o.

⁶⁷ „Az államközösséghez való csatlakozást ratifikáló törvényen alapul magának az államközösség létének valamint a többséggel hozott döntéseinek a tagállamokat kötelező ereje.” BVerfGE 89,155 (94).

⁶⁸ EUSZ 4. cikk, 2. bek.

⁶⁹ EUSZ 5. cikk, 3. bek.

⁷⁰ BverfGE 89, 155 (210).

⁷¹ HALTERN, i.m., 382. o.

⁷² *Ausbrechende Rechtsakte*, ld. REICH, NORBERT: Judge-made `Europe à la carte': Some Remarks on Recent Conflicts between European and German Constitutional Law Provoked by the Banana Litigation, 7 EJIL (1996), 1-9, 9. o.

⁷³ A fogalom Hufeldtől származik, ld.: HUFELD, ULRICH: Der staatliche Souveränitätsvorbehalt in der EU: Polen als Paradigma, in: ELLEN BOS/JÜRGEN DIERINGER (szerk.): Die Genese einer Union der 27. Die Europäische Union nach der Osterweiterung. (2008), 55-81. o., 63. o.

⁷⁴ ANNELI, i.m., 26.

⁷⁵ BORELLA, i.m., 41. o.

révén. Mindezek alapján, végül, az uniós jog „elsőbbsege” valójában csupán a tagállamok alkotmányos önkorlátozásának eredménye.⁷⁶

4. Bundesverfassungsgericht – Kooperáció és konfrontáció

A német alkotmánybíróság, a Bundesverfassungsgericht (BVerfG) nagy utat tett meg a német alaptörvény, a *Grundgesetz* (GG) és az európai jogrend viszonyának megítélésében. Joggyakorlatára mind az EuB alapjogvédelem iránti növekvő érzékenysége, mind pedig a GG integrációs klauzulájának módosítása is alapvető hatással voltak. A közösségi jog német jogrendre gyakorolt hatása, a két jogrend egymáshoz való viszonya tekintetében kiemelkedő jelentőséggel bír a „nyitott államiság” alkotmányos elve, mely a Német Szövetségi Köztársaság más államokkal való együttműködését, illetve a nemzetközi közösségbe való hatékony beilleszkedését húzza alá. DÖRR szavaival élve a német jogrend nyitottsága „három tekintetben nyilvánul meg, nevezetesen a nemzetközi normák közvetlen érvényesülésére való nyitottság, a nemzetközi anyagi jog alaptörvénybe való tartalmi átültetése, valamint a nemzetközi együttműködésre való nyitottság kifejezésre juttatása formájában”.⁷⁷ Mindazonáltal a BVerfG alapvetően szociológiai szemléletű: az állami szuverenitásból fakadó hatáskörök átruházását vallja, és ennek alaptörvényben rejlő korlátait kutatja.

4.1. Joggyakorlat az eredeti integrációs klauzula alapján

4.1.1. Solange I: a nyílt kihívás

Az alaptörvény eredeti integrációs klauzulája (24. cikk 1. bek.) alapján

„a Szövetség törvénnyel kormányközi szervezetekre felségjogokat ruházhat át.”

Az integrációs klauzula szóhasználata: a *felsőjogok átruházása* kifejezetten a szociológiai szuverenitásfelfogást tükrözi vissza. A német alkotmánybíróságnak a 24. cikk 1. bekezdésére épülő joggyakorlata is ezt a megközelítésmódot követi.

„A tanács — az Európai Bíróság joggyakorlatával összhangban — megerősíti joggyakorlatát, miszerint a közösségi jog sem a nemzeti jog részének, sem nemzetközi jognak nem tekinthető, hanem egy önálló, autonóm jogforrásból eredő jogrendet képez.”⁷⁸ A sokat ígérő mondat azonban valójában nem az Európai Bíróság autonómiakonceptiójának igenlését, hanem egy, a nemzetközi jog dualista felfogásából kölcsönzött korlátot állít a közösségi jog tagállami penetrációja elé: „miként a nemzetközi jog (...) érvényét sem kérdőjelezi meg, ha azt a Német Szövetségi Köztársaság közrendje lerontja, ugyanúgy a közösségi jogot sem kérdőjelezi meg, ha az kivételesen nem érvényesíthető az alkotmány imperatív rendelkezéseivel szemben.”⁷⁹ A BVerfG értelmezésében a GG (akkor hatályos) 24. cikkében foglalt integrációs klauzula az alaptörvény *egészére* tekintettel⁸⁰ csak azokat a közösségi jogi

⁷⁶ „[A] nemzeti alkotmánybíróságok figyelmeztetéseket adtak le a Bíróság felé az alapvető jogok fokozottabb tiszteletbentartása, valamint az európai hatáskörök határainak az Unió intézményei által való szigorúbb betartatása tekintetében. Ezzel igen nagyfokú önuralomról tettek tanúságot; a bíróságok tartózkodtak attól, hogy destruktív módon reagáljanak, hiszen még egyetlen nemzeti bíróság sem nyilvánította az Unió valamely másodlagos jogforrását érvénytelennek.” ANNELI, i.m., 30. o. (saját fordítás). Ld. még: KOWALIK-BAŃCZYK, KRYSZYNA: Should We Polish it Up? The Polish Constitutional Tribunal and the Ideal of Supremacy of EU Law, 6 German Law Journal 10 (2005), 1. o.

⁷⁷ DÖRR, OLIVER: Der europäisierte Rechtsschutzauftrag deutscher Gerichte, Mohr Siebeck (2003), 62. o.

⁷⁸ BVerfGE 37, 271 (277).

⁷⁹ BVerfGE 37, 271 (278).

⁸⁰ BVerfGE 37, 271 (277).

aktusokat engedi át szűrőjén, melyek az alaptörvény „érinthetetlen magjával”⁸¹ nem ellentétesek, míg a német alkotmányos renddel ellentétes közösségi jogi normák mintegy lepattannak az integrációs klauzuláról. Így azok a közösségi jogi aktusok, melyeket ugyan az átruházott hatáskörök körében hoztak, ám az alaptörvény valamely lényeges elemét sértik (ún. *betörő aktusok*) a Német Szövetségi Köztársaság területén nem alkalmazhatóak.

A fentiekből nyilvánvaló, hogy a közösségi joggal szemben kifejtett alkotmányvédelem valójában a német *demos* identitását visszatükröző „érinthetetlen mag” megóvását (a konkrét esetben az alaptörvény által garantált alapjogvédelem szintjét, illetve a jogbiztonság és a demokratikus legitimitás elveinek érvényesülését) célozta. Ezzel egyidejűleg a joghatóság kérdésében az alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy ugyan az EuB határoz a közösségi aktusok érvényességéről és értelmezéséről, ám ez nem zárhatja ki azt, hogy a BVerfG a német közhatalom aktusainak alkotmányossági felülvizsgálata során mellesleg az alapul fekvő közösségi jogi aktust is vizsgálja⁸² és arra az eredményre jusson, hogy egy ilyen aktus az NSZK hatóságai és bíróságai által nem alkalmazható. Ezzel az alkotmánybíróság egyfajta *fenntartott hatáskört*⁸³ szakít ki magának az európai joghatósági rendszerből, és egyben döntési jogosultsággal ruházza fel magát a közösségi aktus elsőbbségének (németországi) érvényesülése tárgyában.

4.1.2. Solange II: a visszavonulás

A Solange II döntésében a BVerfG tovább finomította a német, valamint a közösségi jogrend egymáshoz való viszonyát érintő joggyakorlatát. A közösségi és a tagállami jogok fokozatos összefonódására is tekintettel kifejtette, hogy a két jogrend „nem teljesen elkülönülten, egymástól elszigetelten létezik, hanem azok számos módon összekapcsolódnak és egyben kölcsönösen hatnak is egymásra,”⁸⁴ és a „szerződés alapján kibocsátott másodlagos közösségi jogforrások a Német Szövetségi Köztársaság belső jogrendjének részét képezik.”⁸⁵ Míg az alkotmánybíróság az elsődleges közösségi jog nemzetközi jogi jellegét hangsúlyozza, annak a belső jogrendben élvezett elsőbbségét a nemzeti jog adta felhatalmazásra vezeti vissza.⁸⁶

A Solange I-ben kifejtettekkel összhangban a BVerfG a betörő aktusokat olyan, „államközi intézmény által kibocsátott jogforrásoknak” tekinti, melyek „az alaptörvény lényeges elemeivel ellentétesek.”⁸⁷ Mivel az „alapjogvédelem elengedhetetlen szintje” a GG lényeges elemét képezi, az államközi jogforrásoknak mind tartalmilag, mind hatékonyságuk tekintetében olyan szintű alapjogvédelmet kell garantálniuk, „melyek az alaptörvény által nyújtottaknak lényegében megfelelnek.”⁸⁸ Ezzel az alkotmánybíróság a közösségi jogi aktusok érvényességét – közvetett módon – a német alaptörvény lényeges elemeinek való megfeleléséhez köti. Efelett pedig a továbbiakban is a BVerfG őrökdi. Mindazonáltal – az együttműködés szellemében – az alkotmánybíróság az Európai Közösségben lezajlott politikai és jogi folyamatokra, így az EuB alapjogvédelmi tevékenységére, a tagállamok alapjogvédelmi rendszereinek közeledésére, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének a közösségi joghoz való kapcsolására tekintettel megállapította, hogy a közösségi jognak a német jogterületen való alkalmazásának kérdését mindaddig nem

⁸¹ BLUTMAN LÁSZLÓ, CHRONOWSKI NÓRA: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (I.), Európai jog 2007/2, 9. o.

⁸² Ld. MEESSEN, KARL M.: Maastricht nach Karlsruhe,; 9 NJW 1994, 549. o.

⁸³ Az ezzel kapcsolatos kritikáért ld.: FRANZ C. MAYER: Grundrechtsschutz gegen europäische Rechtsakte durch das BVerfG: Zur Verfassungsmäßigkeit der Bananenmarktordnung, 22 EuZW 2000, S. 685 (685 f.).

⁸⁴ BVerfGE 73, 339 (347).

⁸⁵ BVerfGE 73, 339 (347).

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ BVerfGE 73, 339 (347).

⁸⁸ *Ibid.*

vizsgálja, amíg a Közösség által nyújtott alapjogvédelem az alaptörvény által nyújtottakkal lényegében összecseng.

A fentiekből kiderül, hogy magának a GG 24. cikkének 1. bekezdésében foglalt integrációs klauzulának a szerepe, azaz a „szűrő” áteresztőképessége nem változik, ehelyett sokkal inkább a közösségi jog továbbfejlődése, az alaptörvény lényeges elemeihez való közeledése biztosítja a két jogrend átjárhatóságát. Ez megfelel a felhatalmazási teória szellemének, hiszen még mindig az alaptörvény határozza meg a közösségi jog (NSZK területén való) érvényességének és alkalmazásának határait. Lényeges különbség a Solange I-hez képest azonban a BVerfG önmagának állított szerepe: míg az első esetben az alkotmánybíróság a másodlagos közösségi jogforrások tekintetében egyfajta általános felülvizsgálati joghatóságot vindikál magának, addig a Solange II-ben, a közösségi jog alapjogvédelmi állapotfelmérését követően mintegy visszavonul, és felülvizsgálati szerepét már csak kivételes esetekre korlátozza.

4.2. Joggyakorlat az új „Európa cikk” alapján

4.2.1. A Maastricht-ítélet: a szuverenitás határai

A pusztán gazdasági együttműködést meghaladó, immár politikai integrációt célzó Maastrichti Szerződés fényében megérett az idő az alaptörvényben foglalt integrációs klauzulának a megváltozott európai keretekhez való hozzáigazítására, újrafogalmazására is. A GG új, 23. paragrafusának 1. bekezdésében foglalt „Európa cikk” immár Németország addig szerzett európai jogi tapasztalataira épül:

A Német Szövetségi Köztársaság az egyesült Európa megvalósítása érdekében közreműködik az Európai Unió fejlesztésében, mely a demokrácia, a jogállamiság elvein, a szociális, valamint föderális alapelveken, továbbá a szubszidiaritás elvén alapul, és a jelen Alaptörvény által nyújtottaknak lényegében megfelelő alapjogi védelmet biztosít. Ennek érdekében a Szövetség a Szövetségi Tanács egyetértésével törvénnyel felségjogokat ruházhat át. Az Európai Unió alapítása, továbbá annak szerződéses alapjainak módosítása tekintetében, amennyiben az a jelen Alaptörvény tartalmának módosításával vagy kiegészítésével jár, illetve ilyen módosításokat vagy kiegészítéseket tesz lehetővé, a 79. cikk 2. és 3. bekezdése irányadó.

Az egyesült Európa építésében való közreműködés célján túl az integrációs klauzula kifejezett felhatalmazást tartalmaz „felségjogoknak az Európai Unióra való átruházására” nézve. A *felsőjogok átruházása* fordulat egyértelműen a szociológiai szuverenitás felfogásra utal, mely a szuverenitás oszthatóságát, tartalmi elemeinek átruházhatóságát vallja. A felségjogok átruházását a 23. paragrafus a következő feltételekhez köti: a demokrácia, jogállamiság, a szociális, valamint föderális alapelveknek, továbbá a szubszidiaritás elvének az Európai Unió által való tiszteletben tartásához; az alaptörvény által nyújtottaknak lényegében megfelelő európai alapjogvédelem garantálásához; és végül a 79. cikk 3. bekezdésében foglaltak megtartásához (bizonyos alaptörvényi paragrafusok módosításának tilalma). Az új „Európa cikk” ezáltal különleges, kettős funkciót kapott: egyfelől megkerülhetetlen akadályt gördít a német alaptörvény „érinthetetlen magjának” lerontása elé, másfelől azonban szövegmódosítás nélkül teszi lehetővé a GG minden egyéb rendelkezésének lerontását.⁸⁹ HUFELD szavaival élve: „integrációs nyitottságából kifolyólag az alaptörvény szövegszerűségében immár nem tükrözi a valós alkotmányos helyzetet; a GG 23. cikkének 1. bekezdése felhatalmazást ad az alkotmánymódosításra, ám a szövegmódosítást már nem írja elő.”⁹⁰

⁸⁹ HUFELD (2008), 68. o.

⁹⁰ HUFELD, ULRICH: Der Europäische Haftbefehl vor dem BVerfG, in: 10 JuS 2005, S. 869 (865. „Az Európai Unió megvalósítását szolgáló alaptörvényi módosítások esetében – a 79. cikk 1. bekezdésétől eltérően – nincs

Az alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság elve megköveteli, hogy az integráció menete „kellő pontossággal legyen meghatározva”, hiszen „amennyiben nincs megállapítva, hogy a német törvényhozó mely körben és mértékben járult hozzá a felségjogok átruházásához, úgy a meg nem nevezett feladatoknak és jogosultságoknak az Európai Közösség részéről való igénybevétele válik lehetővé”. Egy ilyen általános jellegű felhatalmazás pedig ellentétes volna a népszuverenitás elvével. Amennyiben azonban az „integrációs program” kellően szabályozott, az az alapján hozott jogi aktusok előreláthatóak és egybeesnek a (hatáskörök átruházásáról szóló) ún. ratifikáló törvény tárgyi hatályával.

Habár az uniós aktusok nem képezték az indítvány tárgyát, a BVerfG erre a kérdésre is kitért és kimondta, hogy a ratifikáló törvénnyel szentesített „integrációs programon” túllépő uniós aktusok „német felségterületen nem bírnak kötelező erővel.”⁹¹ Ezzel az alkotmánybíróság a ratifikáló törvényben foglalt hatáskörökön túlterjeszkedő, azaz ún. kítőő aktusok felülvizsgálatára is fenntartja hatáskörét. Habár az alkotmánybíróság közelebbről nem tér ki hatáskörének alapjára, a Solange-I analógiájára abból indulhatunk ki, hogy az az uniós jog német hatóságok által történő alkalmazása során kibocsátott aktusokra irányul, miközben az uniós jogot csak arra tekintettel, mellékesen vizsgálja a ratifikáló törvény és a 23. cikk 1. bekezdésében foglalt követelményekre nézve. Az alkotmánybíróság a felülvizsgálati jogát hirdető „figyelmeztető lövést” Németország kilépési jogával húzza alá: „Németország a 'Szerződések Urainak' egyike, mely szerződő felek az uniós szerződést a hosszú távú tagság szándékával 'határozatlan időre' kötötték, ám tagságukat egy ezzel ellentétes tartalmú aktussal meg is szüntethetik.”⁹²

A demokrácia elvének megsértését illetően (az alaptörvény 79. cikkének 3. bekezdését a 20. cikk 1. és 2. bekezdéseivel együttolvasva) arra a következtetésre jut, hogy az Európai Unió fokozatos továbbfejlesztésével párhuzamosan folyamatosan bővíteni kell az integráció alapjául szolgáló legitimációs bázist is. Egy szupranacionális szervezetben nem a demokratikus legitimáció konkrét formája és kialakítása, hanem annak megfelelő szintje bír jelentőséggel⁹³ és továbbra is a tagállami parlamentek feladata marad az integrációhoz szükséges legitimáció biztosítása. Mivel az EU nem állam, hanem az államok szövetsége, tagjai továbbra is szuverén államok maradnak.⁹⁴ Az Európai Unió, mint új entitás feladatainak és hatásköreinek kiterjesztésével szemben a német parlament feladatai és hatáskörei szabnak határt: „a Bundestagnak megfelelő súlyú feladatai és hatáskörei kell, hogy maradjanak.”

Ennek megfelelően a hatáskör átruházásának komplex feltételrendszere a következőképpen alakul: egyrészt az integráció előrehaladtával párhuzamosan ki kell építeni az Unió demokratikus alapjait.⁹⁵ Ez azonban csak kiegészítő jelleggel érvényesülhet, hiszen elsősorban „az egyes nemzeti parlamenteken keresztül a tagállamok népei”⁹⁶ hivatottak a demokratikus legitimáció szolgáltatására.⁹⁷ Ahhoz, hogy az Unió legitimációs forrásaként és

szükség az alaptörvény szövegének módosítására vagy kiegészítésére.” RÜDIGER BREUER, Die Sackgasse des neuen Europaartikels (Art. 23 GG), 5 NVwZ 1994, 423. o.

⁹¹ MEESEN, i.m., 552. o.

⁹² BVerfGE 89, 155 (190).

⁹³ MEESEN, i.m., 551. o.

⁹⁴ „Az EUSZ egy európai államközösséget hoz létre, melyet az egyes tagállamok alkotnak és mely tiszteletben tartja ezek nemzeti identitását; mindez Németországnak egy szupranacionális szervezetben való részvételét jelenti és *nem egy európai államban való tagságot*.” BVerfGE 89, 155 (184).

⁹⁵ BVerfGE 89, 155 (186).

⁹⁶ Az ítéletben a BVerfG esszencialista társadalomképe is megjelenik: „Az államoknak elegendő, megfelelő súlyú feladatukra kell, hogy maradjon, mely az egyes államnépek által legitimált és irányított politikai akaratképzés keretében és kibontakoztatásuk szolgálatául szolgálhat, hogy jogi formába önthessék (...) mindazt, ami őket – aránylag homogén módon – szellemileg, társadalmilag és politikailag összeköti.” BVerfGE 89, 155 (186). Ld. még: MICHEL BRAND, Affirming and Refining European Constitutionalism: Towards the Establishment of the First Constitution for the European Union, 2 EUI Working Paper Law 2004, 7-12. o.

⁹⁷ BVerfGE 89, 155 (186).

továbbra is szuverén államokként feladataikat a jövőben is elláthassák, a tagállamokban fenn kell, hogy maradjanak az „élő demokrácia” intézményei. Ez egyben azt is jelenti, hogy a tagállami parlamenteknél kell, hogy maradjon a feladatok és hatáskörök többsége. Ellenkező esetben „az európai államközösség oldalán fennálló feladatok és hatáskörök túlsúlya (...) hosszú távon gyengítenék a tagállami demokráciát, így a tagállami parlamentek sem tudnák kellően legitimálni az Unió által gyakorolt felségjogokat.”⁹⁸ Az viszont sajnos nem derül ki az alkotmánybíróság joggyakorlatából, hogy hol húzható meg pontosan (mind mennyiségi, mind minőségi szempontból) a nemzeti parlamenteknél maradó és az élő demokrácia fenntartásához szükséges feladatok és hatáskörök határa. Vagyis: itt köszön vissza a szociológiai szuverenitáskonceptió leggyengébb pontja.

Am a legitimáció-közvetítés BVerfG által kifejlesztett elve egyáltalán nem szükségszerű. Európai jogi szempontból semmi sem szól az ellen, hogy az Unió önálló legitimációs forrást fejlesszen ki és csak kiegészítésképpen vegye igénybe a tagállami demokráciák legitimációs erejét. Ugyanakkor a német alkotmánybíróságot köti a nemzeti alkotmány és a szuverén államiság axiómája. Így az ítéletben tükröződő szuverenitásvédelem a demokratikus legitimitás kellő szintjének megkövetelésével *mennyiség fenntartásként* jelentkezik. A szuverenitás mennyiségi (és minőségi, hiszen kellő súlyú feladatokról és hatáskörökről van szó) megközelítése éppen a szuverenitás szociológiai felfogására rímel.⁹⁹

A BVerfG kettéválasztja az Unió Maastrichti Szerződéssel létrehozott szupranacionális és kormányközi pilléreit és az utóbbiakat hagyományos nemzetközi jogként ismeri el. Ez pedig két gyakorlati következménnyel jár: egyrészt azzal, hogy ebben a körben nem érvényesül a szupranacionális jogrend által biztosított alapjogi garanciarendszer, azaz ezekre a pillérekre nézve a GG alapjogvédelmi rendszere és annak követelményei irányadók.¹⁰⁰ Másrészt pedig az alkotmánybíróság szerint a második és harmadik pillér joganyaga nem élvez elsőbbséget a tagállami joggal szemben.

4.3. Alkalmazkodóképesség és alkalmazkodókészség: az alaptörvény és a német alkotmánybíróság

Az integráció alkotmányosságának határait alapvetően az integrációs klauzula és a ratifikációs törvény állapítják meg. A német jogrend részéről az alaptörvény 23. cikkének 1. bekezdése nyitja meg az ablakot az európai integráció felé: az integrációs klauzula a szociológiai szuverenitásmodell fényében felhatalmazást ad arra, hogy a Szövetség felségjogokat ruházzon át az Európai Unióra. Az átruházás kereteit, azaz az átruházott felségjogok jellegét, tartalmát és terjedelmét a ratifikációs törvény határozza meg. A ratifikációs törvény keretein túlterjeszkedő uniós aktusok *kitörő* aktusoknak minősülnek, melyekhez a Szövetség nem járult hozzá. A ratifikációs törvény keretein belül, tehát az átruházott hatáskörben hozott uniós jogi aktusok, amennyiben ellentétesek az alaptörvény értékeivel, *betörő* aktusoknak minősülnek. Ilyen esetben a kérdéses uniós aktus vagy automatikusan lerontja az ellentétes alaptörvényi rendelkezést vagy lepattan az alkotmány változhatatlan magjáról.

A német jogrend európai joghoz való alkalmazkodóképessége a pozitív alkotmányjogból is nyilvánvalóan kitűnik. Az eredeti integrációs klauzula (24. cikk 1. bek.) önmagában nem korlátozta az elsőbbséggel felruházott közösségi jog alkalmazását –

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ A mennyiség a minőséggel kapcsolódik össze: „Az EUSZ-ban az európai szervezetek átengedett feladatok és hatáskörök még elegendő olyan feladatot és hatáskört hagynak a német Bundestagnak, melyek megfelelő politikai súllyal bírnak.” BVerfGE 89, 155 (186).

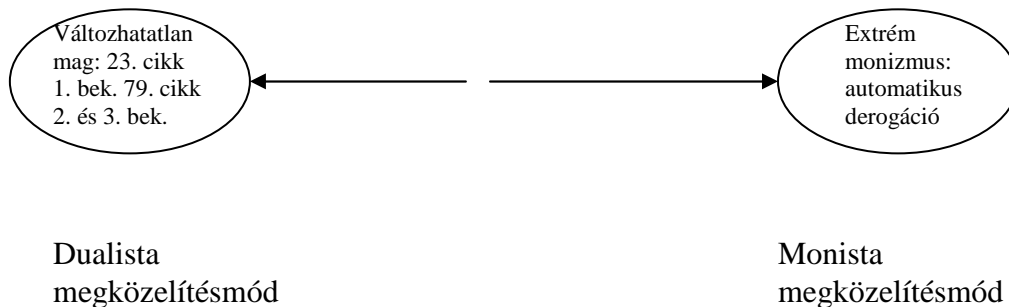
¹⁰⁰ „Ebben a tekintetben ugyanaz a helyzet, mint a közönséges nemzetközi szerződések esetében: amennyiben tagállami végrehajtása alapjogokat sért, alkotmányos tilalomba ütközik.” 2 BVerfGE 89, 155 (178).

ugyanakkor maga az alaptörvény egésze testesítette meg az *átruházási fenntartást*, amennyiben valamely hatáskörre a ratifikációs törvény hatálya nem terjedt ki (kitörő jogi aktusok), de egyben az *alkalmazási fenntartást* is, hiszen az alkotmánnyal ellentétes aktusok nem érvényesülhettek német felségterületen. Különösen az alaptörvény 79. cikke kötelezte a német jogalkotót és jogalkalmazókat az alkotmány érintetetlen lényegének védelmére azzal, hogy meghatározta a felségjogok átruházásának formális és materiális korlátait és kizárta a *betörő* jogi aktusok alkalmazását.

Az integrációs klauzula új változatával módosult a helyzet: a 23. cikk 1. bekezdése a 79. cikk 3. bekezdésével együttozva szűkíti a felségjogok átruházásának és az európai jog német felségterületen való alkalmazásának korlátait. Az alkotmányossági vizsgálat mércéje a 23. cikk 1. bekezdésében foglalt elvek (demokrácia, jogállamiság, szociális és föderatív alapelvek, a szubszidiaritás elve és az alaptörvény által garantált alapjogvédelemmel egyenértékű alapjogvédelmi rendszer), melyet a 79. cikk 3. bekezdése szerinti átruházhatatlan „alkotmányos mag” egészít ki. A fenti fenntartásokba nem ütköző európai normák azonban – alkotmánymódosítás, azaz szövegmódosulás nélkül is – lerontják akár az alaptörvény rendelkezéseit is (*szinkronizációs elv*).¹⁰¹ Ezzel a megoldással pedig az alkotmányos rend két szélsőség elé állítja az európai normákat: vagy egyszerűen lepattannak az alaptörvény változhatatlan magjáról, vagy maga az alkotmányos rendelkezés hajlik meg (szövegmódosulás nélkül) az uniós jog előtt.¹⁰²

A német alaptörvény

A 23. cikk 1. bekezdésének mechanizmusa:



Az alkotmánybíróság szociológiai szuverenitás-felfogása által átítatott alkotmányvédelmi mechanizmusa a következő fenntartásokban konkretizálódik:

1) a szociológiai szuverenitásfogalommal összhangban a szuverenitást kitevő felségjogok az Európai Unióra átruházhatók. Ennek azonban korlátot szab a jogforrási hierarchia¹⁰³ csúcán álló *változhatatlan mag fenntartása*, melynek mércéjét a 79. cikk 3. bekezdésében foglaltak adják. 2) A BVerfG hivatott arra, hogy felülvizsgálja, vajon az uniós aktusok betörnek-e a védett területre, illetve kitörnek-e a ratifikációs törvény által megengedett körből (*felülvizsgálati hatáskör fenntartása*) és 3) az alkotmánybíróság dönt ezen aktusoknak a német felségterületen való alkalmazhatóságáról (*döntési fenntartás*). 4) Végül, a szociológiai

¹⁰¹ HUFELD (2008), 66. o.

¹⁰² „Láthatatlan alkotmánymódosulás”, azaz alkotmánymódosítás nélkül is érvényesülnek az alaptörvény változhatatlan magjába nem tartozó, azzal ellentétes, alkalmazási elsőbbséggel rendelkező uniós jogforrások.

¹⁰³ A BVerfG joggyakorlatából egyfajta jogforrási hierarchiát olvashatjuk ki: a hierarchia csúcán az alaptörvény 79. cikk 3. bekezdése szerinti változhatatlan magja áll, ezt követi az uniós jog, míg a harmadik szintet az alaptörvény, a negyediket pedig a szövetségi törvények, nemzetközi szerződések foglalják el.

szuverenitás modellel összhangban, a demokrácia alapelvének védett tartalma közelebbről nem részletezett *menyiségi és minőségi korlátot* állít a felségjogok átruházása elé.¹⁰⁴

A BVerfG alkalmazkodóképességét jól illusztrálja a *Solange* ítéletek vonulata: az alkotmánybíróság az Európai Bíróság joggyakorlatának fejlődésére tekintettel „lazít a gyeplőn” és szűkebbre vonja saját szerepének kereteit. Az Európai Bírósággal fennálló viszonyát az együttműködésben látja, joggyakorlatát a luxemburgi joggyakorlatra is tekintettel alakítja. A szinkronizációs elv életbe lépésével azonban a BVerfG már csak egy szűk területre koncentrálhat: mivel a 23. cikk 1. bekezdés és a 79. cikk 2. és 3. bekezdése által nem érintett alkotmányos rendelkezéseket az ellentétes európai jogforrás automatikusan lerontja, valódi kollízió csak az alkotmányos maggal szemben jöhet létre. Ezzel kapcsolatban azonban a BVerfG-nek gyakorlatilag nincs mozgástere, hiszen a változhatatlan magra nézve alkotmánymódosítást nem javasolhat. Az alkotmányellenes aktusok tükrében az egyetlen megoldást a kérdéses európai jogforrás alkalmazásának kizárása és/vagy az Unióból való kilépés jelenti.

5. Tribunal Constitucional - a sérthetetlen alkotmány

5.1 Ítélet a Szerződés egy Európai Alkotmány Létrehozásáról és a spanyol alkotmány összeegyeztethetőségéről

A Spanyol Királyság a spanyol alkotmány 93. cikke alapján vesz részt az európai integrációban. Az integrációs klauzula nem tartalmaz kifejezett utalást az Európai Unióra, hanem általános felhatalmazást ad a felségjogok gyakorlásának átruházására. A klauzula szóhasználata, miszerint a hatáskörök *gyakorlása* engedhető át nemzetközi entitásoknak, a szuverenitás mint jogi fogalom modelljének koncepcióját támasztja alá:

„Alaptörvénnyel felhatalmazás adható olyan szerződés megkötésére, mely alapján az alkotmányból származó hatáskörök *gyakorlása* egy nemzetközi szervezetre vagy intézményre ruházható át.”

Az európai alkotmány szerződés új alapokra kívánta helyezni az uniós jogrendet és kifejezetten előírta az uniós jog tagállami joggal szemben élvezett alkalmazási elsőbbségét.¹⁰⁵ Preventív normakontrollra irányuló eljárása keretében a spanyol alkotmánybíróság a spanyol alkotmány és az alkotmány szerződést megtestesítő nemzetközi szerződés összeegyeztethetőségét vizsgálta,¹⁰⁶ és kitért arra is, hogy a nemzetközi kötelezettségvállalás tükrében szükséges-e a fennálló integrációs klauzulát módosítani. Az alkotmányban foglalt merev szuverenitásfogalmat az integrációra nyitott, uniós jogfejlődést illető nagy bizalomról tanúskodó alkotmánybírósági hozzáállás egészíti ki.

Az alkotmány szerződéssel kapcsolatos ítéletében a Tribunal kiemeli,¹⁰⁷ hogy az alkotmány 95. cikkének 2. bekezdése¹⁰⁸ alapján kettős feladat hárul rá: egyrészt köteles a spanyol

¹⁰⁴ „Dupla híd-modell”, ahol a 23. cikk 1. bekezdése utal a 79. cikk 3. bekezdésére, mely visszautal a 38. cikk 1. bekezdésére.

¹⁰⁵ „Az Alkotmány, valamint az Unió intézményei által a rájuk ruházott hatáskörök gyakorlása körében alkotott jog a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élvez.” Szerződés egy európai alkotmány létrehozásáról, I-6. cikk.

¹⁰⁶ A spanyol alkotmány 95. cikkének 2. bekezdése együttozva az alkotmánybíróságról szóló, alkotmányt végrehajtó törvény 78. cikkével.

¹⁰⁷ DTC 1/2004 (2004. december 13.), 1. *Fundamentos Jurídicos*.

¹⁰⁸ A spanyol alkotmány 95. cikkének 1. bekezdése szerint az „alkotmányellenes rendelkezést tartalmazó nemzetközi szerződés az alkotmány előzetes módosításával köthető meg.” A 2. cikk alapján „a kormány vagy a két kamara bármelyike felhívhatja az alkotmánybíróságot, hogy nyilatkozzon az ellentét fennállása tárgyában.”

alkotmány védelmére, másrészt biztosítani kell azt is, hogy Spanyolország nemzetközi kötelezettségvállalásai összeegyeztethetők legyenek az alkotmánnyal és ezzel a belső jog és a külső kötelezettségvállalások stabil rendszere jöjjön létre.¹⁰⁹ Ezt a stabilitást és koherenciát szolgálja az alkotmány azon rendelkezése is, mely kötelező alkotmánymódosítást ír elő olyan nemzetközi szerződések megkötése előtt, melyek alkotmányellenes rendelkezést tartalmaznak.¹¹⁰ A preventív normakontroll intézménye így egyfelől garantálja a spanyol alkotmány sérthetlenségét, hiszen alkotmányellenes kötelezettségvállalás nem tehető, másfelől garantálja a valóban létrejött nemzetközi szerződések teljesíthetőségét.¹¹¹ A nemzetközi együttműködésre való nyitottságot, az uniós integrációban való részvétel jelentőségét az alkotmánybírói is aláhúzza, mikor kiemeli, hogy „az uniós csatlakozást nagy várakozások övezték és a nevezett 93. cikkben keresztül az alkotmányban is megjelent az integrációs szándék.”¹¹²

Az integrációs klauzulával lehetővé válik az alkotmányból származó hatáskörök gyakorlásának átruházása, vagyis – a szuverenitás, mint jogi fogalom koncepciójával összhangban – az állam részéről egy nemzetközi kötelezettségvállaláson alapuló, visszavonásig érvényes önkorlátozásról van szó,¹¹³ miközben maga a szuverenitás egységes és érintetlen marad. A hatáskörgyakorlás átengedésének korlátai „az alkotmányból és annak lényegéből fakadnak”, vagyis „a szociális és demokratikus jogállam elveiből”, az állami szuverenitás sérthetlenségéből, „az alapvető alkotmányos struktúrából, az alapértékekből és elvekből” következnek.¹¹⁴

A Tribunal az alkotmány 93. cikkének teleologikus értelmezésével arra a következtetésre jut, hogy az egyes hatáskörök gyakorlására történő felhatalmazás egyben arra is kötelezi a tagállamot, hogy az Unió számára biztosítsa mindazokat az „eszközöket”, melyek a hatékony feladatellátáshoz nélkülözhetetlenek.¹¹⁵ Az európai jog alkalmazási elsőbbségének elismerése és érvényre juttatása is ilyen eszköznek tekinthető, melyet a Spanyol Királyság az integrációs klauzula értelmében garantálni köteles.

Az ítéletből kiderül: a Tribunal nem tart attól, hogy az Unió túllépné hatásköreit. Ennek garanciáját számos elsődleges jogi rendelkezésben megtalálja. Az elsőbbséggel felruházott uniós jog tükrében az alkotmánybírói sorra veszi az Unió szabályszerű hatáskörgyakorlásának formális és materiális garanciáit – az Unió alapértékein és a korlátozott felhatalmazás elvén túl a nemzeti parlamentek szerepét emeli ki a szubszidiaritás és arányosság érvényesülésének biztosítékaiként. Végül, az alkotmány szerződésben foglalt hatásköri katalógus is kézzelfoghatóvá teszi az Unió által a jövőben ellátható feladatok körét.¹¹⁶

A Tribunal által megfogalmazott *felülvizsgálati hatáskört* illető és *döntési fenntartás* csupán „arra a felettebb valószínűtlen esetre szól, amikor az Európai Unió jogfejlődése a továbbiakban már nem egyeztethető össze a spanyol alkotmánnyal.” A kérdéses fenntartások általános megfogalmazásából nem derül ki, hogy azok csak a *betörő* (alkotmány értékeivel ellentétes) aktusokra, vagy egyúttal a *kitörő* aktusokra is érvényesek. Az alkotmánybírói minden esetben fellép, amikor „azt a spanyol nép szuverenitásának, illetve az alkotmány (...)

¹⁰⁹ DTC 1/2004, 1.

¹¹⁰ Vö. 95. cikk 1. bek.

¹¹¹ DTC 1/2004, 1.

¹¹² DTC 1/2004, 2.

¹¹³ Ez a megközelítés olvasható ki a magyar alkotmánybíróknak az Észak-atlanti Szerződéshez való csatlakozással kapcsolatos határozatából is, mely szerint a nemzetközi kötelezettségvállalás valóban kihatással van a szuverenitásra (az abból eredő felségjogok gyakorlására), „ez az önkorlátozás azonban nem szünteti meg a szuverenitást”; 5/2001 (II. 28.) AB határozat, ABH 2001, 86, 89.

¹¹⁴ DTC 1/2004, 2.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ DTC 1/2004, 3.

elsődlegességének védelme indokoltá teszi.” Mivel a szuverenitás, mint jogi fogalom modellje alapján a szuverenitás nem vonható el, az alkotmánybíróság a szuverenitást kifejező alkotmány védelme útján valósítja meg szuverenitás védelmét. Egy esetleges alkotmányellenes helyzet feloldására a Tribunal kifejezetten megemlíti az Unióból való kilépésnek az alkotmány szerződés 60. cikkében foglalt lehetőségét.

Az uniós jog elsőbbsége és az alkotmány elsőbbsége közötti összefüggést a *hierarchiát érintő fenntartás* teremti meg. Habár az alkotmányban annak elsőbbségére nézve nem találunk rendelkezést, ez mégis levezethető abból.¹¹⁷ Az alkotmány nem szabályozza az uniós (és nemzetközi) normák jogforrási hierarchiában elfoglalt helyzetét, ugyanakkor az alkotmány elsőbbsége éppen annak természetéből, mint alapszabályból fakad. A Tribunal élesen elválasztja egymástól az elsőbbség, mint érvényességi elsőbbség (*supremacia*) és az alkalmazási elsőbbség (*primacia*) fogalmait. E két fogalom ugyanis „olyan kategóriákat takar, melyek eltérő rendszerekben érvényesülnek.” Eszerint a *supremacia* a jogforrási hierarchia körébe tartozó fogalom, míg a *primacia* az alkalmazhatóság kategóriájába esik: előbbi egy adott jogszabály magasabb rangját fejezi ki, míg az utóbbi egy adott norma elsőbbségi alkalmazásban megnyilvánuló privilegizált helyzetét húzza alá. Habár a *primacia*-val rendelkező norma egyéb, érvényes normákat az alkalmazásban megelőzhet, az elsőbbséggel bíró norma, mint minden egyéb, alacsonyabb rangú jogforrás érvényességének forrása valamennyi, vele ellentétes normát megfosztja érvényétől.

Az elsőbbség kérdésében mindezek alapján a Tribunal a felhatalmazási elv legtisztább megnyilvánulását és a szuverenitás, mint jogi fogalom modelljét követi. Az uniós jog helyzete tehát a belső jogrendben a következőképpen alakul: mivel egy norma alkalmazásának előfeltétele annak érvényessége, először azt kell vizsgálni, ellentétes-e érvényességének forrásával, vagyis az alkotmánnyal. Amennyiben igen, érvénytelen, így privilegizált helyzetét, alkalmazási elsőbbségét se tudja kihasználni, illetve más normákat sem képes lerontani. Valódi veszély tehát nem áll fenn, hiszen az alkotmány és egy ellentétes tartalmú uniós jogforrás között az alkalmazási elsőbbség problémája létre sem jöhet: az alkotmányellenes uniós aktusok már azelőtt az érvénytelen normák hádeszébe száműzetnek, mielőtt megsebezhetnék a sérthetetlen alkotmány burkát.

5.2. Alkalmazkodóképesség és alkalmazkodókészség: a spanyol alkotmány és a Tribunal Constitucional

A német tapasztalattal ellentétben a spanyol jogrend alkalmazkodóképessége csak részben gyökerezik a pozitív alkotmányjogban. Az alkotmány 93. cikkében foglalt integrációs klauzula lehetővé teszi az alkotmányból levezethető hatáskörök gyakorlásának átengedését, maga a belső jogrend pedig a 93. cikk és a 96. cikk 1. bekezdésének együttes értelméből adódik. A hatáskörgyakorlás átengedésének formális korlátját maga az integrációs klauzula (alkotmányt végrehajtó törvény meghozatala) és a 95. cikk 1. bekezdése (alkotmánymódosítás alkotmányellenes nemzetközi kötelezettségvállalás előtt) tartalmazzák. Az elsőbbség kérdésre és az átruházás immanens korlátaira azonban nem tér ki az alkotmány szövege.

A pozitívjogi szabályozás „hézagait” az alkotmánybíróság joggyakorlata tölti ki: a hatáskörök gyakorlásának átengedése az alapvető alkotmányos struktúrát, különösen az alapvető alkotmányos értékeket (szociális és demokratikus jogállamiság, államszuverenitás, alapjogok) nem érintheti. A Tribunal szerint az alkotmány elsőbbsége éppen ezekből az értékekből következik. A Tribunal szuverenitásfenntartását a következő dogmatikai eszközökkel biztosítja: 1) a hierarchia-fenntartás az alkotmány természetéből, mint minden

¹¹⁷ 1. cikk 2. bek; 9. cikk 1. bek; 95., 161., 163., 167., 168. cikkek. DTC 1/2004, 4.

egyéb, alacsonyabb rangú norma érvényességi alapjából következnek. Habár az európai jogszabályok alkalmazási elsőbbséggel (primacia) bírnak, az érvényességi alapjukkal való ütközés esetén (betörő aktus) rangjuktól függetlenül érvénytelenek lesznek a belső jogrendben, következésképpen nem is alkalmazhatók. Mindezek alapján a következő jogforrási hierarchia vázolható fel: a csúcson az alkotmány áll, melyet a következő lépcsőben a teljes európai jog követ, mely megelőz minden, nem alkotmányos rangú belső jogforrást. 2) *A felülvizsgálati hatáskört* és 3) *döntést érintő fenntartás* kontúrjait már kevésbé élesen húzza meg a Tribunal. Az eljárás feltételeit, a vizsgálat konkrét tárgyát és eredményét közelebbről nem határozza meg az alkotmánybíróság, ám arra következtethetünk, hogy az európai aktusok alkotmányosságától függően döntenek ezeknek a spanyol jogrendben való érvényességéről.

A Tribunal európarát joggyakorlata tükrében nem zárható ki az sem, hogy konkrét esetben az alkotmánybíróság utólagos alkotmánymódosításra ösztönözné az alkotmányozó hatalmat. Ez különösen annak fényében valószínű, hogy maga az alkotmány is a nemzetközi kötelezettségek teljesítése és az ezt biztosító előzetes alkotmánymódosítások talaján áll. Habár a tételes alkotmányjog materiális szempontból nem korlátozza az integrációt biztosító alkotmánymódosításokat, kérdéses, hogy a hatáskörök gyakorlásának átengedését érintő immanens korlátok vajon az alkotmánymódosításnak is korlátját szabják, vagy ezek az immanens korlátok az alkotmánymódosítás folyamában módosíthatók. A pozitívjog és a Tribunal joggyakorlata az utóbbit valószínűsítik.

6. Szuverenitáskoncepció a magyar alkotmányban – a jelen és jövő problémái

Az alkotmány 2/A. §-a szerint a

„Magyar Köztársaság (...) az Európai Uniót (...) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – egyes, *Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja*; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.”

A hatályos magyar alkotmány integrációs klauzulája a szuverenitás, mint jogi fogalom modelljét követi, mikor kimondja, hogy az Alkotmányból eredő hatáskörök *gyakorlása* engedhető át a szupranacionális szintnek.¹¹⁸ Részben ezt tükrözi a vonatkozó irodalom is, így CHRONOWSKI szerint „az állami főhatalom nem engedhető át, csupán az egyes felségjogok, illetve azok gyakorlása. A felségjogok az átengedést követően is az államhoz rendelve maradnak.”¹¹⁹ Ennek ellenére, az alkotmány integrációs klauzuláját érintő viták sokszor vagy: a) „szuverenitásvesztésről” szólnak vagy b) kombinálják a szuverenitás szociológiai és jogi fogalom modelljét, ami dogmatikailag értelmezhetetlen.

Ad a). Az első kérdésre jó példa maga a hatályos integrációs klauzula és annak bonyolult, minden lehetséges eshetőségre felkészülő, preventív körmondata, ami még a szubszidiaritás elvét is internalizálja. Érdekes a 1344/B/2008-as alkotmánybírósági határozat kiindulópontját jelentő indítvány is, mely szerint a Lisszaboni Szerződés rendelkezései olyan mértékben korlátozzák Magyarország szuverenitását, hogy az „a továbbiakban már nem

¹¹⁸ Ld. ezzel szemben: „Az integrációs klauzula szerint ugyan nem a hatáskör, hanem csupán annak gyakorlása lehet közös, de ennek az óvatos megfogalmazásnak álláspontunk szerint legfeljebb csak szimbolikus jelentősége van, az lényegében a Magyar Köztársaság hatásköreinek korlátozhatóságát, és egyúttal a hatáskörök EU általi gyakorlásának lehetőségét fejezi ki. *A hatáskörök korlátozhatósága továbbá egyben a szuverenitás korlátozhatóságát is jelenti*, tekintettel a szuverenitás és az abból eredő hatáskörök közötti szoros összefüggésre. Mindemelllett az integrációs klauzula rendszertani – az Alkotmány 2.§-át követő – elhelyezése is arra utal, hogy az abban foglalt kifejezett engedély a szuverenitás korlátozására vonatkozik.” (Kiemelés általam) CSUHÁNY PÉTER – SONNEVEND PÁL: 2/A. § - Az Európai Unió, in: JAKAB ANDRÁS (szerk.) Az Alkotmány kommentárja, I. kötet, Századvég Kiadó (2009), 250-251. o.

¹¹⁹ CHRONOWSKI (2005); 49. o.

tekinthető független jogállamnak.” Erősen emlékeztet a „megfelelően meghatározott integrációs program” német problematikájára a rendelkezések elnagyoltságára és pontatlanságára történő hivatkozás is.

Ad b). A szuverenitás modellek kombinálása is gyakori eset. KECSKÉS csatlakozásunk kérdéseiről szóló írásában¹²⁰ az uniós joggal kapcsolatos alkotmánybíróági joggyakorlat merev szuverenitásfogalmát és az integrációs klauzula kompromisszumos jellegét kritizálja. A világpolitikai és gazdasági fejlődésre nyitott államra és alkotmányos rendre példaként a német (szociológiai szuverenitáskonceptión alapuló) integrációs klauzulának rendszerét is idézi, de alapvetően úgy véli, nem szükséges a csatlakozást megelőzően kialakított szuverenitáskonceptió módosítása. Ennek ellenére azt javasolja, hogy egy új integrációs klauzula beiktatása esetén szükséges volna meghatározni alapvető szuverenitási követelményeket, a szuverenitás magvát adó, annak lényeges tartalmát kitevő nemzeti hatáskörök védelmére pedig alkotmánymódosítási tilalmat javasol. Amennyiben azonban alapvetően elfogadjuk a szuverenitást, mint jogi fogalom modelljét integrációs klauzulánk alapjául, akkor nem célszerű a szociológiai modellre jellemző eszközöket rendelni hozzá. A „szuverenitás magjának” gondolata eleve azt feltételezi, hogy ez a szuverenitás minimumát jelenti, illetve a hatáskör gyakorlásának átruházása helyett a hatáskör átruházásáról beszélni éppen a szociológiai szuverenitásmodell eszköztárát és megjelenési formáját idézi fel. Problémát jelenthet tehát, ha az integrációs klauzula kombinálja az egyes szuverenitásmodelleket, és ezáltal zavaró ellentmondásokat tartalmaz: ha alapvetően a szuverenitás oszthatatlansága és egysége talaján állunk, miként értelmezhető a hatáskörök *átruházása* és a szuverenitás, belső, átruházhatatlan magja? Milyen alkotmányvédelmi eszközök állnak ilyen esetben az alkotmánybíróság rendelkezésére? A szociológiai szuverenitásvédelem, vagy a szuverenitás, mint jogi fogalom esetében alkalmazott eszközök?

Való igaz, hogy az „automatikus alkotmánymódosulással” párosított szuverenitás-megoldás olyan megoldás, amivel hatékonyan védhetők az alkotmány és a társadalom legfontosabb értékei, vívmányai, miközben a törvényhozó sem kerül a „módosíts, vagy lépj ki!” alkotmányos kényszere elé. Ugyanakkor, miként az a szociológiai szuverenitásmodell elméletéből és a német alkotmánybíróság gyakorlatából is kiderül, a szociológiai modell önkényes, közelebről meg nem határozott mennyiségi és minőségi mutatókon alapul. A (német) szuverenitás ugyanis veszélyben van – miként SCHUPPERT fogalmaz: „nyugtalanul szemléljük a nemzetállam eróziójának folyamatát, nehogy lemaradjunk arról a pillanatról, ami végre a szuverenitás elvesztését jelzi.”¹²¹ Ehhez képest a német alaptörvény szélsőségesen monista rendszerében az alkotmány fennmaradó része „láthatatlanul” módosul. Sem a szuverenitás határainak megfoghatatlansága, sem az alaptörvénnyel ellentétes uniós jogforrásoknak az alkotmány rendelkezései ellenére történő érvényesülése nem szolgálja a jogbiztonságot. Ennek ellenére ez a megoldás is választható, ám ebben az esetben célszerű konzekvensen végigvinni a szociológiai modellt és azt mind az integrációs klauzula szövegében, mind pedig a kapcsolódó gyakorlatban tükröztetni.

Amennyiben a szociológiai modellt választjuk, úgy több lehetőségünk adódik: 1) a szociológiai koncepció tükröztetése az integrációs klauzulában („hatáskör átruházása”) egyéb, kapcsolódó szabály nélkül. Az alkotmánybíróság feladata az *ultra vires* aktusok, a betörő aktusok, valamint a szuverenitás átruházásának mennyiségi és minőségi kontrollja volna. 2) A második megoldás a szociológiai koncepció integrációs klauzulában történő megjelenítése és egy szuverenitás-megkülönböztetése lenne. Ezzel az általános mennyiségi és minőségi szuverenitásvédelem mellé egy pontosabban meghatározott, védendő terület adódna. 3) A harmadik lehetőséget a német megoldás jelenti, ahol a szociológiai integrációs klauzulához és

¹²⁰ KECSKÉS LÁSZLÓ: Quo vadis, Europa? Az EU-csatlakozás magyar alkotmányjogi problémái, Magyar Tudomány, 2006/9, 1081. o.

¹²¹ G. FOLKE SCHUPPERT, idézi: KOSTAKOPOULOU, i.m., 146. o.

(a részben meghatározatlan, részben kifejezett) szuverenitásmaghoz az a szinkronizációs mechanizmus társulna, mely anélkül tenné lehetővé az alkotmány (nem védett) szövegével ellentétes uniós jogforrások elsőbbségi alkalmazását, hogy az alkotmányt módosítani kellene. Ez a megoldás „védtelenné” tenné az alkotmányt az ún. betörő aktusokkal szemben

A hatályos alkotmányban foglalt integrációs klauzula szövegezését tekintve túl bonyolult, de szuverenitáskonceptiója koherens, ellentmondásmentes és dogmatikai szempontból is jó megoldást jelent. A kollízió azonosítására és feloldására rendelkezésre álló eszköztár egyértelmű és az alkotmánybíróság alkalmazza is azt. Ennek ellenére, az alkotmánybíróság is ellentmondásosan szól a szuverenitás helyzetéről az integrációban. Habár a 36/1999. (XI. 26.) AB határozatban nem szuverenitásvesztésben, hanem az államok önkorlátozásában látja a nemzetközi együttműködés gyakorlati hatásait, vagyis a szuverenitás jogi fogalmát támasztja alá, szóhasználatában többször is előkerülnek olyan, a szociológiai koncepciót idéző fogalmak, mint például a „szuverenitás korlátozása” vagy a „szuverenitás egymással való megosztása” kifejezések. Ezek egyáltalán nem szerencsések, sőt, félrevezetőek - nem véletlenül alkalmazza az alkotmány az igen nehézkes *közösen, vagy intézményei útján önállóan gyakorolja* kifejezést. Az alkotmánybíróság a szuverenitás, mint jogi fogalom talaján álló integrációs klauzulával összhangban a jogalkotó feladatának tekinti annak megoldását, hogy az alkotmánybíróság határozata fényében egyszerre biztosítsa az uniós kötelezettségek betartását és az alkotmány védelmét. Hasonlóan a spanyol megoldáshoz, külön felhívja a figyelmet az előzetes normakontroll célszerűségére is, mellyel az alkotmány és a megkötendő szerződések közötti összhang súrlódásmentesen létrehozható. Célszerű volna, ha az eljövendő alkotmány is a szuverenitás, mint jogi fogalom tiszta megnyilvánulását tenné az integrációs klauzula alapjául, a szociológiai fogalomhoz kapcsolódó eszköztár érvényesítése nélkül. Az Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottság eddigi munkáját tekintve eddig úgy tűnik, leendő alkotmányunkban ez a koncepció fog érvényesülni.¹²²

¹²² http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_ckl=39&p_biz=I005