

AZ EU-CSATLAKOZÁS ALKOTMÁNYOSSÁGRA GYAKOROLT HATÁSA AZ ÚJ TAGÁLLAMOKBAN*

Kelet-Európában és a Baltikum térségében a korábbi szocialista országok nem egészen tizenöt év alatt alakultak át szilárd demokráciákká, amelyek már megfelelnek az Európához való csatlakozás politikai feltételeinek. A választások ma már szabadok, és működnek az alapvető jogvédelmi mechanizmusok is. Ezeket az eredményeket a köztársaság melletti különösebb elkötelezettség és az állampolgárok közvetlen részvétele nélkül sikerült elérni. A folyamat alkotmányos feltételeinek megteremtése csaknem egészében alkotmányos buzgalom nélkül ment végbe. A közvélemény a legjobb esetben is érdektelennek nevezhető az alkotmányos értékek és a gyakorlat iránt. Meglehet, a lelkes alkotmányjogi vita nem feltétele a szilárd alkotmányos berendezkedés megteremtésének, de az alkotmányosság iránti elkötelezettség és az állampolgárok lelkesedésének hiánya problémát jelenthet akkor, ha netán egy zsarnoki vagy korrupt elit törekszik a kormányzásra.

Az integráció alkotmányos átrendeződést idézett elő a kelet-európai országokban. Ez a folyamat elvileg új alkotmányos távlatokat nyit Kelet-Európa leendő európai állampolgárai számára. A kommunizmus összeomlását követően az integráció – jelentőségét tekintve – sok szempontból emlékeztet a demokratikus nemzetállamok kialakulására. Vajon számíthatunk-e még arra, hogy megjelenik az alkotmányosság melletti új keletű elkötelezettség, vagy olyan, technikai jellegű folyamattal állunk itt szemben, amely egyszerűen létrehozza és legalizálja a nemzetállamok gazdasági és társadalmi integrációját? Vajon számíthatunk-e valamiféle alkotmányos felbuzdulásra azokban az országokban, ahol a független államiság feltételei csak az utóbbi időben teremtdtek meg, ahol a legerősebb integráló elem mind ez ideig „a nemzeti összetartozás” tudata, tehát a prepolitikai sorsközösség tudata volt? Vajon annak, ami jelenleg az unióban zajlik, egy másik verziója volna az integrációs folyamat alkotmányosságának megteremtése, nevezetesen az, hogy „új formákat keresünk annak érdekében, hogy a nemzethatárokon túl is biztosíthassuk a nemzetállam eredményeinek a védelmét”?¹ Vajon számíthatunk-e még arra, hogy az alkotmányos tol-

dozgatás helyett immár Kelet-Európában is elkövetkezik az alkotmányos mozzanat? És reális elvárásnak tekinthetjük-e ezt akkor, amikor még maga az unió sem készült fel arra, hogy a valódi európai állampolgárságra vonatkozóan olyan nagy ívű elgondolást ajánljon, amely szolidaritáson és közös értékrenden alapul? Az unió ehelyett azt fogalmazza meg érték-ként, hogy egy növekedő piac tagállamává válhatunk.

Ebben a tanulmányban áttekintem a csatlakozás alkotmányossági vonatkozásait az EU-hoz csatlakozó országokkal kapcsolatban. Az elsődleges vonatkoztatási pont e tekintetben Magyarország. Tanulmányom első részében a csatlakozás alkotmányossági feltételeit és követelményeit vizsgálom – tekintettel a szuverenitás problémájára is. A belső politikai folyamat csak korlátozott szerepet kap az alkotmányos problematika értelmezésében. Az alkotmánymódosítás, a belépést kísérő ratifikációs folyamat, illetőleg a referendum tárgyalása során a szuverenitásra és a legitimitásra helyezem a hangsúlyt. A második részben foglalkozom majd az új tagállamok EU-hoz való viszonyának egyelőre rendezetlen alkotmányjogi problémáival. Itt áttekintem az EU-jog elsődlegességének a kérdését és ezzel kapcsolatban az alkotmánybírók mozgásterét, a végrehajtás alkotmányos problémáit s azokat az alkotmányos mechanizmusokat vizsgálom, amelyek az EU alapító szerződésének várható módosításait meghatározzák. Végül pedig azt elemzem, hogy az egyes nemzeti alkotmányoknak a csatlakozással összefüggő módosulása miképpen befolyásolta a hatalom belső megosztását.²

AZ ALKOTMÁNYOSSÁGRA VONATKOZÓ KELET-EURÓPAI ÁLLÁSPONTOK AZ EU-TAGSÁG KÉRDÉSÉBEN

Európa-klauszulák

Észtország kivételével a csatlakozási folyamatban részt vevő kelet-európai országok mindegyikének új alkotmánya van, amelyeket a kommunizmus össze-

* A kézirat lezárva 2003. április 12-én. A tanulmány angol eredetije a Columbia Egyetem számára készült.

omlása után fogadtak el.³ Mind az észti alkotmány (1. §), mind a cseh és a szlovák alkotmány (1992) kimondja az ország szuverenitását, míg Lengyelország (1997), Magyarország (1990-es módosítás), Lettország (1992), Litvánia (1992) és Szlovénia (1991) egyöntetűen a függetlenségre hivatkozik alkotmányában. A litván alkotmány azt is megállapítja, hogy a nemzeti szuverenitás nem korlátozható. Még ott is, ahol az alkotmány kevésbé egyértelműen fogalmaz – mint például Magyarország esetében –, a nemzeti érület kifejezésre jut az alkotmánybírói joggyakorlatban, amely a szuverenitás hagyományos koncepcióját alkalmazza (lásd alább), s amelynek például a magyar Európa-klauzula megszorító megfogalmazása köszönhető. A közhatalom átruházása nem lehetséges (csak bizonyos fajta hatalom gyakorlásának az átruházása), mivel a szuverenitás nem vonható el végső forrásától, a néptől.⁴

Figyelemre méltó, hogy mennyire hangsúlyozott az állam szuverenitása mint függetlenség, ellentétben a nyugat-európai alkotmányokkal, amelyek a kérdést vagy nem, vagy nem határozott formában tárgyalják (lásd például Ausztria⁵ és Belgium esetét), illetőleg azzal összefüggésben utalnak rá, hogy mi a szuverenitás forrása. (Olaszország, 1. §, Franciaország, 3. § – a szuverenitás a nép sajátja; Spanyolország, 1.2. § – a szuverenitás letéteményese a spanyol nép. A portugál alkotmány közvetlen utalása az állam szuverenitására a kevés kivételek egyike.)

Amennyiben az EU-tagság kihat a szuverenitásra és – vitatható módon – a függetlenségre is, érthető, hogy a függetlenségi és szuverenitási klauzulák miért tűnnek az integráció akadályának vagy legalábbis miért keltenek aggályokat. Az csak növeli a probléma jelentőségét, hogy ezekben a rendelkezésekben nemcsak valódi, alapvető érdekek jutnak kifejezésre, hanem a kétségtelenül függetlenségpárti közgondolkodás is. Azokban a nemzetállamokban, amelyek a szuverenitásukat csak nemrégiben nyerték vissza, illetve amelyeket a közelmúltban ismertek el, a lakosságot érzékenyen érinti a függetlenség kérdése. Ezt a kérdést az ellenzéki politikusok is előszeretettel tárgyalják, abban a reményben, hogy ezáltal a népszerűségük is növekszik a populáris kultúrában, amelyben a hagyomány szerint a függetlenségi harcok hőseit tisztelettel övezték. Emellett a kulturális és jogi elit – az alkotmány szövegéből és a függetlenségi törekvésekből adódóan – gyakorta hajlik arra, hogy a függetlenséget mint alapvető alkotmányos elvet hangsúlyozza. A hazafias érzülettel és a tényleges politikai csatározásokkal magyarázhatjuk azt, hogy az alkotmánymódosítások – amelyek szerepe az volna, hogy lehetővé tegyék az uniós műveleteket – időnként miért adnak oly szűk meghatározást.

Lengyelország volt az első állam, amely annak engedélyezésével, hogy az államhatalom szerveinek hatáskörét „bizonyos kérdésekben” nemzetközi egyezmények révén átruházzák egy nemzetközi szervezetre vagy nemzetközi intézményre, megteremtette a csatlakozás kifejezett alkotmányos lehetőségét (lásd a 90. §-t a jogforrások fejezetben). A lengyel alkotmány szerint a hatáskör átruházása kétféle eljárásban történhet: a parlament által vagy népszavazással. A kétkamarás parlament (külön-külön is) eljárhat minősített többségi döntés alapján. A rendelkezésben nem jelenik meg, hogy az Európai Unió mint „nemzetközi szervezet” esetleg specifikus lehet ebből a szempontból. Az Európa-klauzulában foglalt alkotmányos korlát feltehetően nem engedi meg valamely lengyel állami szerv hatáskörének a teljes átruházását.

Ez a lengyel megoldás, melynek eredményeként már 1997-ben lehetővé vált a csatlakozás, bölcs döntésnek tekinthető.⁶ Az alkotmány elfogadása az alkotmányos szereplők között igen bonyolult alkudozást, kölcsönös engedményeket kívánt, ezért a csatlakozás ellenzőinek – akik a nemzeti szuverenitás elvesztésére hivatkoztak – nem sikerült az alkotmánnyal szemben e kiragadott, egyetlen programpontra alapján mozgósítaniuk.

A Szejm a lengyel EU-tagságra vonatkozóan 1998. március 20-án fogadott el egy törvényjavaslatot. Ennek nyitó paragrafusában a Szejm világosan megfogalmazta, hogy melyek a lengyel tagság felismerhető előnyei mind a lengyel nemzet, mind az unió szempontjából. Érdekes volt az állásfoglalásuk a szuverenitás kérdésében, jelezve, hogy az aggályok továbbra sem szűntek meg: „Amellett, hogy célunk a lengyel identitás megszilárdítása és Lengyelország szuverenitásának a megőrzése, arra törekszünk, hogy az Európai Uniónak, egy olyan szervezetnek a tagállamává váljunk, amely tiszteletben tartja a diverzitást.”⁷ A parlamenti képviselők meghatározták azt is, hogy Lengyelországnak mint uniós tagállamnak mik az elvárásai. Kimondták, hogy a nemzet egy olyan Európai Unió tagállamává kíván válni, amely erős, egységes és összehangolt, s amely az államok, a nemzetek és a társadalmak uniójának elvén alapul. A Szejm hangot adott annak a meggyőződésének is, hogy néhány éven belül teljesülhetnek a lengyelek Európával kapcsolatos várakozásai. 2002 októberében a Szejm elé terjesztették azt az elnöki törvénytervezetet, amely szabályozza a csatlakozás kérdésében megtartandó országos népszavazás lebonyolítását, és annak kérdését, hogy mi a népszavazás jelentősége az államot és az alkotmánymódosítást illetően.

Figyelemre méltó, hogy a cseh alkotmány 2002-es módosítása mennyire hasonló a lengyel Európa-klauzulában megfogalmazott felfogáshoz. A parlament jó-

vághagyására van szükség az állami szervek hatáskörét átruházó nemzetközi egyezmények ratifikálásához, de a cseh alkotmány nem írja elő a minősített többség követelményét.⁸ Szlovéniában csak 2003 januárjában született meg a csatlakozás technikai részét érintő politikai döntés. A javasolt – meglehetősen erős – Európa-klauzula, amely a 3. §-t módosította, abban az esetben engedélyezi a szuverén jogok egy részének átruházását, ha azt a parlamenti képviselők kétharmada jóváhagyja. Ha a szöveget ebben a formában elfogadják, akkor hordereje feltehetően az átruházás tekintetében lesz a legnagyobb, mivel a szöveg kifejezetten a szuverén jogokat említi, nem pedig az állami szervek hatáskörének egy részét.

Észtországban, ahol az alkotmánymódosítás előkészítése már 1998-ban megkezdődött, a jogalkotók elsődleges célja az észt szuverenitás védelme volt, amely az alkotmány szerint átruházhatatlan és elidegeníthetetlen. Az eredeti tervezet lehetővé tette volna az EU-ban „mint államszövetségben” való részvételt.⁹ A tényleges megoldás, amelyet 2002 decemberében fogadtak el és népszavazással történő ratifikációtól tettek függővé, általánosságban engedélyezi a csatlakozást, Észtország az Európai Unió tagállamává válhat. Az azonban mégsem világos, hogy a jövőben milyen következményekkel jár az EU-tagság, mivel a csatlakozás továbbra is az Észt Köztársaság alkotmányában megfogalmazott alapelvek függvénye. Megjegyezzük, hogy Észtországban meglehetősen alacsony a csatlakozás támogatottsága, annak ellenére is, hogy az elmúlt években javulás mutatkozik e téren. 2003 januárjában a lakosság mindössze 48%-a foglalt állást a csatlakozás mellett.¹⁰

A magyar alkotmány 2002 decemberi módosítása óta teszi lehetővé a csatlakozást. Az alkotmánymódosítás a kormánykoalíciós pártok és a jobbközép ellenzék közötti kiélezett konfliktus eredményeként jött létre, és kiterjedt a csatlakozás csaknem minden feltételére. A jobbközép immár ellenzékben lévő pártjai azzal vádolták a kormányt, hogy az nem készült fel a nemzeti érdekek védelmére. A kormány álláspontja szerint a csatlakozás szükségessé teszi a népszavazás megtartását (amely nem volt jogilag indokolt követelmény), és olyan módosítást kívánt elfogadni, amely a döntéshozatalt az uniós alapító szerződésnek megfelelően átengedte volna az Európai Uniónak. Az ellenzék azzal az érveléssel utasította el az indítványt, hogy a hatáskör egyoldalú átruházásával a javasolt módosítás semmibe venné Magyarország szuverenitását. A kormány végül engedményekre kényszerült.

A végső megszövegezés elég hangsúlyosan korlátozza a jogkör átruházását. Az alkotmány 2/A. §-ának első bekezdése kimondja: „A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – egyes, Alkotmányból eredő hatásköröit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.”

Az elfogadott változatban már nem szerepelt az a kikötés, amely a Magyar Köztársaság számára engedélyezte volna az alkotmányos hatáskörök átruházását („feladását”, „átadását”). A végül elfogadott szöveg – a szuverenitásra hivatkozó retorikát alkalmazó bírálattal – nem teszi lehetővé az átruházást. A közösen gyakorolt hatáskörökre és az önálló EU-hatáskörökre való utalás nem tartalmi jelentőségű, hanem arra a törekvése utal, hogy a nemzetfogalom a lehető legnagyobb hangsúllyal szerepeljen (a szuverenitás és a függetlenség fogalmát analitikus szempontból nem különböztetik meg). Ugyanebbe az irányba mutat a szövélyezés – a hatáskör fogalmának használata a jogkör, illetve a joghatóság helyett.

A szuverén hatalom fenntartására a leghangsúlyosabban az a követelmény utal, hogy a hatáskör átruházása csupán a szerződésben foglalt jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékre korlátozódjon. A 2002 decemberében elfogadott módosítások csak azzal kívántak foglalkozni, ami feltétlenül megoldásra várt. A magyar alkotmánymódosítások megengedik ugyan az európai integráció miatt szükségessé váló belső technikai változtatásokat, de nem oldanak meg alapvető belső alkotmányos kérdéseket.¹¹ A módosítás nem tárgyalja a jogi elsőlegesség és az alkotmányos felülvizsgálat ezzel összefüggő kérdését (lásd alább). Tekintve, hogy a magyar Alkotmánybíróság hatásköre nem változott, „a szükségességi klauzula” értelmében a hatáskör átruházása feltehetően továbbra is belső alkotmányos ellenőrzés alá tartozik.

Vajon arra utal-e a magyar és az észt megoldás, hogy mindkét esetben különös hangsúllyal esik latba az alkotmányos szuverenitás melletti elkötelezettség? Vajon a lengyel modell – amelyet a cseh állam is követett – csak az elit kísérlete volna arra, hogy elleplezze azt az alapvető változást, amely a szerződés rendszerében való részvételt szabályozó általános klauzulából következik? Vajon felfedezhetünk-e eb-

ben valamiféle kelet-európai alkotmányos és politikai sajátosságot? Az érintett országok ugyanis előzőleg vagy nem léteztek, vagy a történelem során folytonosan kétségbe vonták nemzeti létüket, esetleg a területüket is elfoglalták. Emiatt nem is meglepő, hogy az 1989 után megszövegezett kelet-európai alkotmányok és a közvélemény egyaránt a szuverenitás és a szuverén függetlenség megvédése körül szorgoskodik.

Nézetem szerint tévednénk, ha mindebben a nemzeti szuverenitás hagyományos felfogásához való ragaszkodás különösképpen markáns bizonyosságát látnánk. Ugyanis nem arról van szó, hogy a csatlakozáshoz fűződő alkotmánymódosítások az alapvető alkotmányos értékekre és a függetlenség elvére támaszkodnak – rációlvá az ellenkező értelmű retorikára. A szlovák alkotmány – Csehszlovákia felbomlásának sajátos körülményei miatt – már azt is kilátásba helyezte, hogy Szlovákia, ha ezt a népszavazás is jóváhagyja, a jövőben részt vehet valamely államszövetségben – eszerint alkotmányos szempontból az EU-ban (de még egy európai föderációban) való részvétel sem jelenthet új vagy váratlan fejleményt.

Kétségtelen, hogy az Európa-klauzulák többségében megjelenik egy kis óvatosság is. Lettország tervezete a csatlakozást határozottan felülvizsgálat függvényének tekinti (a nép is kezdeményezheti a vonatkozó népszavazást). Litvániában a 136. § tervezett módosítása egy biztonsági klauzulát is beiktat: „A Litván Köztársaság abban az esetben vesz részt nemzetközi szervezetekben, ha a részvétel nem ellenkezik az állam és a függetlenség érdekével.” A tervezett Európa-klauzula azonban kifejezetten „átruházza az EU-ra a nemzeti intézmények hatáskörét az EU alapító szerződés által érintett területeken, ahol az majd jogosulttá válik más EU-tagországokkal közös hatáskörben eljárni”.

Amíg Észtországban – tehát ott, ahol a csatlakozás általános támogatottsága a legalacsonyabb – a jogi elit már kezdetben is hangot adott aggályainak, addig Magyarország kevésbé egyértelmű álláspont felé sodródott, s eltávolodott az uniós jog elsődlegességét határozottan támogató állásponttól. Más országokban, ahol hasonló nyomatékkal merülnek fel a függetlenséggel és a szuverenitással kapcsolatos, történetileg rögzült aggályok, mégsem annyira erős a hatáskörök átruházása miatti aggodalom. Ha a két megközelítést összevetjük, megállapíthatjuk, hogy lényegében mindkettő összeegyeztethető a Maastrichtot követően létrejött európai alkotmányos megoldásokkal. A kelet-európai csatlakozó országok alaposan mérlegelték az EU-tagállamokban Maastricht után bevezetett alkotmánybeli megoldásokat. Ezt az EU is szorgalmazta, s ehhez szakértői támogatást nyújtott. Az unió

jellegét illetően azonban éppen akkor fokozódik a bizonytalanság, amikor a csatlakozási klauzulák beillesztése történik az érintett országok alkotmányába. Ezért érthető, ha néhány csatlakozó ország még nem készült fel végleges álláspont kialakítására azt illetően, miképp oldható meg a jogkör és a hatáskör átruházása abban az unióban, amely jelenleg arra törekszik, hogy meghatározza saját identitását és jogalanyiságát, s a döntéshozatali jogkörök elosztását.¹²

A népszavazás

Tekintettel arra, hogy általános aggodalmat tapasztalunk mind a függetlenség és a (nép)suverenitás, mind a csatlakozásból adódó alapvető változások miatt, érthető, ha az érintett kelet-európai országok népszavazás útján szeretnék elérni a csatlakozást, illetőleg a csatlakozási szerződés aláírását.¹³ Abban az esetben is ez történik, ha ezt az alkotmány nem követeli meg, ahogy Lengyelországban (ahol ez politikai döntés kérdése) és – a 2002-es alkotmánymódosításig – Magyarországon is ez volt a helyzet. Az egyes alkotmányokat úgy módosították, hogy a csatlakozás megerősítéséhez szükséges legyen a népszavazás. Természetesen azok, akik hisznek a népsuverenitás elvében – tehát abban, hogy a szuverén hatalom letéteményese a nép –, lelkesen üdvözlrik a kialakult helyzetet. Azonban – Litvánia esetétől eltekintve¹⁴ – a kelet-európai csatlakozó országok, amelyek a népsuverenitás elvét alkotmányosan és tételszerűen is jóváhagyják, a demokratikus kormányzás létrejötte óta buzgón igyekeznek elkerülni a referendumok vagy plebiszcitumok kiírását. Még Csehszlovákia felosztásának kérdésében sem tartottak népszavazást. A népszavazásoknál mindig is problémát jelentett a mozgósítás, amint erre azok az érvényességgel kapcsolatos problémák is utalnak, amelyek a Magyarország NATO-csatlakozásáról tartott népszavazás kapcsán merültek fel. Szlovákiában, ahol a népszavazásra vonatkozó jog előírja, hogy a népszavazás csak akkor érvényes, ha a szavazatot leadók aránya meghaladja a szavazásra jogosult választópolgárok számának 50%-át, a korábbi népszavazások érvénytelenek voltak. Számos korábbi, népszavazásra irányuló kísérletre úgy tekintettek, mintha azok a parlament alkotmányos rendjének megrendítését célozták volna. (E tekintetben feltétlenül említést érdemel, hogy Ukrajnában és Moldvában a parlament és a köztársasági elnök közötti hatalmi harcokban a népszavazás megtartása destabilizáló volt.¹⁵) Az is meglehetősen árulkodó, hogy bár elvben a magyar Alkotmánybíróság védelmezi a választópolgár népszavazáshoz fűződő politikai jogát, mégis rendszeresen korlátozza a népszavazás alkalmazhatóságát, és már számos kezdeményezésről nyi-

latkozott úgy, hogy azok álcázott kísérletek az alkotmány módosítására. A referendum alkalmazását korlátozó alkotmánymódosításra 1997-ben került sor.¹⁶

Fölöttébb különös elmélet az, amely tagadja, hogy népszavazással módosítható az alkotmány. Másfelől persze ez teljesen érthető az alkotmányosság és az alkotmányos stabilitás szempontjából, amely igen törekény a kialakuló új demokráciák korai időszakában. Annak ellenére, hogy erre vonatkozóan hiányoznak az alkotmányjogi álláspontok és figyelemre méltón legitímek az egyes parlamenti folyamatok,¹⁷ minden kelet-európai ország politikai eliteje – különösebb egyeztetés nélkül is – úgy vélte, hogy a csatlakozáshoz szükséges a népszavazás kiírása, melynek révén a nép jóváhagyja a csatlakozást. A háttérben húzódó megfontolások mégsem világosak. A referendum bizonyos szempontból nem az a vonzó alkotmánymódosító eljárás, amelyet ezekben az egyébként könnyedén módosítható alkotmányokban alkalmaznak, s a referendum lehetősége sok esetben még az alkotmánymódosítást követően sem adott. A csatlakozó országok többsége az európai uniós fejlemények miatt bekövetkező további alkotmánymódosítások során nem számol a népszavazás lehetőségével. (Észtország és Litvánia e tekintetben talán kivétel.) Az a törekvés, hogy a népszavazás révén közvetlen legitimitációt nyerjen a csatlakozás, egy alkalomra szóló megoldást eredményezett. A kivételtétel azonban alkotmányos szempontból rendszerint aggodalomra ad okot.

A népszavazást a következő eljárások előzték meg. Magyarország módosította az alkotmányt, hogy referendum állapíthassa meg, a magyar lakosság csatlakozni kíván-e az EU-hoz. Az alkotmány meghatározza a népszavazás időpontját is, a rendelkezésben szerepel mind a népszavazásra bocsátandó kérdés, mind a pontos dátum.¹⁸ „Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság az Európai Unió tagjává váljon?” A kérdésben nincs utalás a csatlakozás feltételeire. A csatlakozási szerződés további módosításai, amelyek majd szükségessé teszik a magyar alkotmány módosítását is, *nem* képezik a népszavazás tárgyát. A további módosításokhoz az szükséges, hogy azokat az Országgyűlés kétharmados többséggel jóváhagyja és kihirdesse a módosított szerződést. Az alkotmány azonban technikailag változatlan maradt. A referendum rendkívüli hatályú. Az 1997-es módosítás értelmében a népszavazás akkor eredményes, ha a választásra jogosult állampolgároknak legalább egynegyede „azonos választ ad” a feltett kérdésre.

Észtország „az észti alkotmány alapelveivel összhangban” magát az uniós tagságot jóváhagyó alkotmánymódosítást fogja népszavazásra bocsátani. A csatlakozást jóváhagyó alkotmánymódosítás a népsza-

vazástól függ, tehát a népszavazás tárgyát képezi a tagsági státus megváltoztatása, illetőleg az észti alkotmány alapelveinek figyelmen kívül hagyása is. Lettország kormányának alkotmánymódosító tervezete – amelyet az illetékes bizottság e sorok írásakor első olvasatban már megvitatott – elrendeli, hogy az EU-tagság és a tagságot a jövőben érintő változtatások is népszavazás tárgyát képezzék, de kizárja a népszavazás lehetőségét, tekintettel a nemzeti szuverenitással kapcsolatos aggályokra és a közvetlen választás jogát illető fenntartásokra. Bár az alkotmánymódosítások és az általános népszavazási szabályok azt kívánják, hogy a választóknak legalább a fele a javaslat mellett szavazzon, az unióval kapcsolatos népszavazás esetében a tervezetet kizárólag akkor fogadják el, ha a szavazók száma eléri az előző parlamenti választáson részt vevő választópolgárok számának felét, továbbá ha a többség a tervezet mellett szavaz.

Az alacsony részvételtől való félelem hasonló megoldásra készítette a litván politikai elitet, annak ellenére, hogy a litván alkotmány messzemenően elkötelezett a népszavazásos alkotmányosság mellett. A Seimas (az egykamarás népképviselői szerv) 2003. február 25-én úgy döntött, hogy megváltoztatja a választásokról szóló törvényt. Míg a korábbi szabály szerint az összes választásra jogosult egyharmadának érvényes szavazata elegendő volt a népszavazásra bocsátott kérdés elfogadásához, az új rendelkezés szerint a szavazás érvényességéhez a választópolgárok ötven százalékos részvétele szükséges, és a referendum lebonyolítását két napban határozták meg.

Szlovénia álláspontja egy ideig nem volt világos, amit – ahogy Szlovákiában is – tovább bonyolított, hogy a NATO-csatlakozás kérdésében is népszavazást tartottak.¹⁹ A szlovén jog értelmében kötelező érvényű népszavazást csak akkor lehet tartani, ha a kérdéses ügyben a parlament nem tud dönteni. A szlovén jogban nincs a népszavazásnak érvényességi küszöbe.²⁰ A kormány a konzultatív népszavazás mellett érvelt, az ellenzék pedig kitartott amellett, hogy kötelező érvényű referendumot kell tartani. Végül a kormány álláspontja győzött, így január 30-án a nemzetgyűlés az EU- és a NATO-csatlakozás kérdésében március 23-ra konzultatív referendumot tűzött ki.²¹ Mielőtt a népszavazást hivatalosan is elrendelték, a nemzetgyűlés elfogadott egy határozatot arról, hogy tiszteletben tartják a népszavazás eredményét. A megoldás kétségtelenül arra utal, hogy jogilag problematikus a vonatkozó szabályozások és az alkotmány módosítása. Szlovéniában a csatlakozás támogatottsága magasnak bizonyult, a márciusi referendum során az érvényesen szavazók 89,64%-a támogatta az EU, míg 66,08%-a a NATO-csatlakozást. 2002-ben a cseh törvényhozás is szükségesnek látta, hogy a csatlako-

zást referendummal legitimálják, így elfogadta a kormány által támogatott, népszavazásra vonatkozó alkotmánytervezetet. A referendumot illetően korábban nem volt szabályozás, csak önkormányzati szinten ismerték – más szóval erre a célra vezették be magát az intézményt. A kormány eredeti szándéka az volt, hogy a jövőben a kormány döntése alapján más fontos kormányzati ügyben is tartsanak referendumat. Ezt a tervezetet az alsóház meg is szavazta a szükséges háromötöd arányú többséggel, a szenátus azonban elutasította. 2002 novemberében végül a szenátus változatát fogadták el, amely arra szorítkozik, hogy meghatározza a Cseh Köztársaság európai uniói csatlakozása kérdésében tartandó népszavazás lebonyolításának szabályait. A népszavazás érvényességének nincs küszöbértéke.

A helyzet Lengyelországban is hasonló, ugyanis a lengyel alkotmány értelmében az EU-tagságról nem kell népszavazást tartani, pontosabban a kérdésben a Szejm abszolút többsége jogosult dönteni. A Szejm a népszavazást választotta. Ha a referendum érvényes és a népszavazás eredménye negatív, akkor a kérdés négy éven belül nem bocsátható újra népszavazásra. Az a kérdés azonban továbbra is nyitott, mi történik akkor, ha a referendum nem érvényes, mert a szavazásra jogosult állampolgároknak kevesebb mint a fele szavazott. Ebben az esetben két forgatókönyv alkalmazható: az (érvénytelen népszavazás) többsége vagy támogatja a ratifikációt (ez valószínűsíthető) vagy ellenzi. Jelenleg azonban nem világos, hogy a forgatókönyvek alapján milyen lehetőségei vannak a kormánynak.²²

A lengyel EU-csatlakozás kérdésében népszavazást elrendelő törvényi szabályozást 2002 őszén a lengyel köztársasági elnök kezdeményezte. A népszavazás ellen szóló elméleti megfontolásokat nem vették figyelembe. Úgy tűnik, Lengyelországban is meghatározó a szuverenitás hagyományos elgondolása – valamint az a törekvés, hogy a tagságot összebékítsék ennek megóvásával –, ahogyan az a szintén hagyományos elképzelés, hogy a közakarat a közvetlen szavazásban nyilvánul meg. Lehetséges, hogy a várható alkotmánymódosítások és az európai uniói alkotmányos változások kérdésében tartandó referendum túlzott várakozásokat kelt a közvetlen legitimitással szemben. Úgy tűnik azonban, hogy Kelet-Európában továbbra is referendumellenes alkotmányos álláspont uralkodik. Ez elég problematikus, ha azt is figyelembe vesszük, hogy a nemzeti törvényhozó hatalom gyengülése miatt a belső demokratikus képviselői rendszere is csorbul (lásd a harmadik részt). Amint azt az Írországban 2002-ben tartott népszavazás esetében is láttuk, a népszavazás mint lehetőség a végrehajtó hatalom működése közvetlen ellenőrzésének fontos

eszköze. „Kétségtelen, hogy a kormány a népszavazást megelőzően – szem előtt tartva a nép számára fenntartott jogokat – úgy dönthet, hogy alaposabban megvizsgálja az EU-s törvényjavaslatokat.”²³ Ilyen eszköz hiányában ugyanis óhatatlanul kiszélesedik a végrehajtó hatalom jogköre.

RENDEZETLEN ALKOTMÁNYJOGI PROBLÉMÁK

Az EU-jog elsődlegessége

Míg a szuverenitás miatt némi idegenkedés tapasztalható az Európa-klauszula szimbolikus szintjén, nagyobb a készség az integráció elfogadására az EU-jog elsődlegességének vonatkozásában. Szlovénia azt is fontolgatja, hogy az elsődlegességi klauszult belefoglalja az alkotmányba. „Szlovénia mindazokat a jogi szabályozásokat és döntéseket, amelyeket az a nemzetek feletti, nemzetközi szervezet fogadott el, amelyre Szlovénia átruházta egyes szuverén jogainak a gyakorlását, e szervezet jogi követelményeinek (jogrendjének) megfelelően fogja alkalmazni.” A szlovén szakmai vitákon túl nem történt utalás a „Sollange-döntésre”. A litván politikai elit még „érzékenyebbnek” tűnik. Annak ellenére, hogy Litvánia oly elkötelezett a szuverenitás ügye mellett, a parlament munkacsoportja azt javasolta, hogy az Európa-klauszula a következő állásfoglalást tartalmazza (136.4. §): „Az Európai Unió jogi normái Litvánia jogrendszerének szerves részét képezik, s ütközésük esetén az előbbieket elsőbbséget élveznek a Litván Köztársaság jogszabályaival és jogi normáival szemben.”

A lengyel alkotmánytervezet előkészítői azt az előnyös helyzetet használták ki, hogy az új alkotmány megszövegezésének több célja is volt, így az EU-jog elsődlegessége mellett foglaltak állást, a frontális elmentadás veszélye nélkül. Az alkotmány 91. § (3) bekezdése megállapítja: „Ha a Lengyel Köztársaság által ratifikált egyezmény révén egy nemzetközi szervezet jön létre, akkor az e nemzetközi szervezet által alkotott jogszabályok közvetlenül kerülnek alkalmazásra és azok jogi konfliktus esetén elsőbbséget élveznek.”²⁴ A 2001-ben módosított cseh alkotmány csak részben követi a lengyel megközelítést. A 10. § megállapítja, hogy „azok a kihirdetett nemzetközi egyezmények, amelyeknek ratifikálását a parlament jóváhagyta és amelyek a Cseh Köztársaságra nézve kötelező érvényűek, a jogrend részét fogják képezni. Ha egy nemzetközi egyezmény a cseh joggal ellentétesen rendelkezik, akkor a nemzetközi egyezmény alkalmazandó.” A nemzetközi egyezmények alkotmányosságát a cseh Alkotmánybíróság csak előzetesen vizsgálhatja.

A cseh alkotmány világosan fogalmaz ugyan az EU alapító szerződésének elsődlegességét illetően, ebből azonban nem következik, hogy a szerződés keretében alkotott jogszabályok (az úgynevezett másodlagos jogforrások) alkalmazhatók volnának a belső rendelkezések ellenében is.

Magyarországon az EU-jog elsődlegességének kérdésében a csatlakozással kapcsolatos alkotmánymódosítások tudatosan kitértek az állásfoglalás elől. A magyar kormány eredeti tervezete csak igen diszkrét utalást tartalmazott arra, hogy az EU-jog alkalmazása miképp történik a belső jogrendszerben és hogy az mennyiben tekinthető elsődlegesnek. A tervezet azt állapította meg, hogy a közösségi jog és az Európai Unió egyéb „vívmányai” (sic!) az Európai Unió alapító szerződéseinek és az azokból fakadó jogelveknek megfelelően érvényesülnek. A kormány a tervezet hivatalos indoklásában leszögezte, hogy itt azt az Európai Bíróság által az alapító szerződésekből levezetett jogelvet fogadja el, amely alapján a nemzeti bíróságok a közösségi jog elsőbbségét biztosítják, ha az egy nemzeti jogszabállyal ütközik. Az indoklás a maastrichti szerződés 249. cikkére hivatkozik, és az Európai Bíróság értelmezésével összhangban amellel foglalt állást, hogy a közösségi jog közvetlenül alkalmazandó, és nagyobb részben közvetlenül hatályos. A módosítást a kormány amiatt tartotta szükségesnek, hogy megerősítsék az Európai Bíróságnak az EU-jog értelmezésére vonatkozó kizárólagos hatáskörét, és így módon a közösségi jog elsőbbségét.

A parlamenti ellenzék és a korábbi miniszterelnök (a parlamenten kívül tartott több beszédében is) amellel érvelt, hogy az ilyen intézkedés aláásná a magyar alkotmány jelentőségét, és tagadta a közösségi jog primátusát.²⁵ Ez az álláspont a német Alkotmánybíróság Maastricht-döntésére utalt, amelyet modellértékű európai álláspontnak nevezett. A javasolt szabályozást – tekintettel az ellenzék vétőjogára – elvetették, és úgy tűnik, hogy a Maastricht-döntés álláspontja hallgatólagosan továbbra is irányadó. A magyar szakirodalom nem tárgyalja a Maastricht-döntést követően megfogalmazott jogi doktrínákat. Nem tesz említést a „Bananenmarktordnung-határozat” fémjelzte újabb „európai” irányzatról,²⁶ ahogy az EU-jog elsődlegességére vonatkozó számos nemzeti alkotmányos rendelkezésnek – így az olasz alkotmánynak (117. §) – sem szentelnek különösebb figyelmet.²⁷

A magyar politikai élet szereplői olyan stratégiát követnek, amelyet Stephen Holmes „szájjár-effektusnak” nevez: stratégiai döntés alapján bizonyos kérdésekről nem esik szó.²⁸ Ez egyrészt indokolható: végül is senki sem tudja, hogy az európai rendszer milyen irányba fejlődik. Politikai szempontból is érthető, ugyanis politikailag igen költséges megoldásnak

tűnik, ha az EU-jog elsődlegességének kérdését azokban az országokban vetik fel, amelyek megosztottak az erős nacionalista érzelmektől fűtött viták és a szuverenitással kapcsolatos történelmi bizonytalanság miatt. A túlságosan sokszor alkalmazott „szájjár-effektus” azonban magát az alkotmányt teszi működésképtelenné, emellett társadalmi jelentőségét is megingatja. Mivel a legtöbb érintett országban a további változások érdekében elkerülhetetlen, hogy a többségi pártok végigvigyék az alkotmánymódosítást és új jogszabályokat alkossanak, megtörténhet, hogy állandó politikai csatározás színtere lesz a jogharmonizációs folyamat, ezért az a hallgatás, amely a tagáig elvezető szabad utat biztosítani látszik, egyben az alkotmány feletti alkudozásokra biztosít teret a kormánynak és ellenzékének.

Az EU-jog belső alkotmányos felülvizsgálata

Számos tagállam alkotmánybírósága – Németország esetében jelentős kivételt képez a Maastricht- és a Solange-döntés – nem rendelkezik felülvizsgálati joggal az európai másodlagos jogforrások alkotmányosságát illetően. Kelet-Európában mindaddig nem került sor a kérdéssel való szembenézésre. A magyar Alkotmánybíróság például lefoglalt bizonyos hatásköröket, így a nemzetközi egyezmények felülvizsgálatára (lásd alább), illetőleg a nemzetközi egyezményekre alapozott nemzeti törvényhozás vizsgálatára vonatkozó hatáskört. Ezt a problémát a magyar kormány is érzekelte, és rendezésére a fent tárgyalt elsődlegességi klauzulával tett kísérletet. A kormány tervezete nem zárta volna ki egyértelműen az Alkotmánybíróság hatáskörét, a kérdésben ugyanis nem az alkotmány, hanem az Alkotmánybíróság lett volna az illetékes döntéshozó. A kormány kísérlete kudarcot vallott, tisztázatlan maradt az elsőbbség kérdése, különös tekintettel az AB korábbi döntéseire.

1996-ban egy állampolgári beadványt követően az AB megvizsgálta az Európai Unióval kötött társulási megállapodás – különösen annak 85–86. cikke – közvetlen alkalmazhatóságát. Az ügyben született 4/1997. AB határozat megállapította, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a nemzetközi szerződések és az ezeket kihirdető törvények alkotmányosságának ellenőrzése.²⁹ A bíróság – utalva az EU-joggal kapcsolatos német dualista alkotmányos gyakorlatra – úgy határozott, hogy alkotmányos kontroll alá vonhatók azok az EU-jogszabályok, amelyek közvetlenül a nemzeti jogrendszer részévé válnak. Az ügyben az érdemi döntésre a 30/1998. AB határozatban került sor. Az indítványozó a közösségi versenyjog jövőben megjelenő kritériumainak a magyarországi jogalkalmazásra háruló közvet-

len érvényesülési módját kifogásolta, mondván, ezáltal „a magyar jogrendszer kinyílna egy másik juriszdikció első közjogi szabályainak automatikus befogadása és alkalmazása előtt”.³⁰ Ezt az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta, mindekelőtt azért, mert Magyarország még nem vált EU-tagállammá. A határozat szerint az Európai Unió a társulási megállapodással nem szerzett jogot a magyar jogalanyok (vállalkozások) jogi helyzetének közvetlen alakítására. A bíróság azonban rámutatott, hogy a probléma megoldható, ha az alkotmány kifejezetten szól a hatáskör-átruházásról. Döntésében a bíróság megállapította azt is, hogy „kifejezett alkotmányi felhatalmazás nélkül az Országgyűlés alkotmányosan nem jogosult az állami főhatalom kizárólagos joghatósága alá tartozó jogterületen a territorialitás elvén nemzetközi szerződésben túlterjeszkedni”.³¹ A problémát tehát az alkotmányi felhatalmazás oldhatná meg.³²

A 2002-es alkotmánymódosítás során az volt a kormány álláspontja, hogy a közösségi jog alkotmányosságának a magyar Alkotmánybíróság általi vizsgálata csak úgy kerülhető el, ha az alkotmány kifejezetten rendezi a közösségi jog elsődlegességének kérdését. Az ilyen értelmű alkotmánymódosításra vonatkozó javaslatot azonban az ellenzék nem fogadta el. Természetesen a magyar Alkotmánybíróság 1998-as határozata nem döntötte el véglegesen az ügyet. Más alkotmánybíróságok, miközben a nemzeti jog elsődlegessége mellett hasonló alkotmányjogi érvelésre támaszkodtak, már módot találtak arra, hogy elkerüljék az EU-joggal való konfrontációt. A konfliktusok többnyire az EU új jogköreit érintik, amelyek viszont kétségtelenül visszavezethetők az Európai Bíróság értelmező döntéseire.

A jövőben várható alkotmánymódosításokat kezelő alkotmányos mechanizmusok

A csatlakozó országok egyöntetű álláspontja az, hogy az egyes nemzeti hatáskörök átruházásához vagy legalábbis a szerződésből következő ilyen irányú változásokhoz elengedhetetlen a parlament mint törvényhozó hatalom jóváhagyása – rendszerint minősített többséggel, amely az alkotmánymódosításhoz is szükséges. A Cseh Köztársaságban ehhez az egyszerű parlamenti többség is elegendő, Lettország alkotmánya viszont referendumot ír elő. A tapasztalatokat figyelembe véve ez nem zárja ki a referendumra vonatkozó külön törvény megalkotását, amely akkor alkalmazandó, ha az unióban alapvető strukturális változás történik, de erre jelenleg nincs szükség. Más szóval az uralkodó trend az, hogy az EU alapító szerződés jövőbeli módosításai is a közös megegyezésen alapu-

ló politikai döntések függvényei lesznek, és nem változnak a népképviselői politika jelenlegi sémái.

A BELSŐ ALKOTMÁNYOS STRUKTÚRÁK TERÉN ÉRZÉKELHETŐ HATÁS: A HATALOMMEGOSZTÁS ÚJ FORMÁJA

A kelet-európai alkotmányos rendszerekben, a jogban, az intézményekben és a társadalomban majd a csatlakozást követően történnek lényeges (anyagi és eljárási) változások. Ekkor ugyanis ezeket a viszonyokat már egy új és eltérő intézményi mechanizmus határozza meg. Ezek a változások nem az egyes alkotmányokban jelennek meg, hacsak az unióban nem következik be alapvető átalakulás a készülő alkotmány miatt. A tagállam alkotmányainak értelmezése és az alkotmány alá tartozó törvények, intézmények politikai gyakorlatban való értelmezése tükrözi majd ezeket a változásokat. A következőkben mindenekelőtt azt vizsgálom, hogy a csatlakozással összefüggő alkotmánymódosítások és a döntéshozatal várható átrendeződése milyen hatást gyakorolnak a hatalommegosztásra és a jogvédelemre.

A cseh és a magyar alkotmánymódosítások azzal foglalkoznak, hogy a nemzeti törvényhozó hatalomnak milyen szerepe lesz a jövőben az európai politika és a jogalkotás alakításában. Az ezt szabályozó rendelkezés csak azután került be a magyar alkotmánymódosításba, hogy éles bírálat érkezett az ellenzék és a kisebbségben lévő koalíciós partner (a liberálisok) részéről. Az új tervezet szerint azokban az ügyekben, amelyeket az alkotmány értelmében törvény rendez, a kormány az Országgyűlés álláspontját szem előtt tartva vesz részt az EU intézményei döntéshozatali eljárásában. Meglepő azonban, hogy az alkotmánymódosítás végső változata nyitva hagyja a kérdést, és ezzel további alkudozások tárgyává teszi. A módosítás csak arról rendelkezik, hogy kétharmados törvény fog dönteni az európai integrációs ügyeket illetően egyrészt a parlament által történő „ellenőrzés”, másrészt a parlament és a kormány közötti harmonizáció kérdésében. A „harmonizáció” terminus alkalmazása korábban csak „egyeztetésre” utalt.

A cseh alkotmány még ennél is kevesebbet nyújt, nevezetesen azt garantálja, hogy a parlament lehetőséget kap véleményének kifejezésére, de ennek figyelembevétele nem kötelező, mindazonáltal politikai szempontból fontos lehet. A 2003 februárjában készített litván tervezet rendelkezése már határozottabban számít a parlament részvételére: „Annak érdekében, hogy a kormány szavatolja a köztársaság érdekeinek a védelmét, illetőleg részvételét az EU intéz-

ményeiben a kötelező jogszabályok meghozatalakor, a kormány a parlament elé terjeszti a kérdéses jogszabályokra vonatkozó végleges javaslatokat és a vitában figyelembe veszi a parlament határozatát.” A parlament álláspontjának figyelembevétele önmagában nem biztosítja arra, hogy a parlament ténylegesen közreműködik a határozathozatalban, de tekintettel arra, hogy a tervezet szerint ez az eljárás a köztársaság érdekét védelmezi, a litván álláspont arra utal, hogy alapos aggályok merültek fel a parlament szerepét illetően.

A parlament konzultatív szerepének garantálásakor az új tagországok elsősorban a német modellt követik.³³ Ez számos megfigyelő szerint nem biztosítja kellőképpen a népképviselői demokrácia működőképességét, jóllehet a német kormány szorosabb ellenőrzés alatt áll, tekintettel arra, hogy egyes területeken a közös döntések a szövetségi kormányokra is kihatnak – szemben Magyarországgal vagy a Cseh Köztársasággal –, és a tartományokat bizonyos jogok megilletik a döntéshozatalban. Más szóval a német szövetségi rendszernek köszönhetően a jogalkotó szervek több hatalmat tartanak a kezükben. (A Bundesrat természetesen nem felel meg igazán a választott képviselői szerv modelljének, mivel tartományi kormányképviselőkből áll.)

A legtöbb érintett államban valóban csökkenni fog a parlament hatalma, míg a végrehajtó hatalom jogköre bizonyos szempontból tovább szélesedik – és ez leginkább azokra a kelet-európai országokra igaz, amelyekben a kérdést nem is tárgyalják. A magyar megoldáshoz hasonlóan a görög alkotmány 2001-es módosítása is azt jelzi, hogy a parlament hatékonyabb közreműködésére és ellenőrzésére vonatkozó igény feltehetően csak a folyamat viszonylag késői szakaszában merül fel. Tekintettel arra, hogy a kelet-európai országokban a törvényhozó hatalom már eleve gyenge volt, nem meglepő, hogy a képviselők nem aggodalmaskodtak a parlament alkotmányos jogköre miatt, másrészt az az elgondolás, hogy a parlament utasításai a végrehajtó hatalomra nézve kötelezők, fel sem merült. Ha a népképviselői rendszer a hatalommegosztást nem hajtja végre következetesen, akkor az ilyen kötelező utasítás problematikusává válhat. Azonban a problémának a népképviselői javára történő megoldása az EU-tagállamokban sem precedens nélküli – lásd az osztrák alkotmány 23. § (e) pontját.

Miközben valószínű, hogy Magyarországon a német megoldások szolgálták hivatkozási pontként, az igényesebb osztrák eljárás – a földrajzi közelség és a történelmi kapcsolatok ellenére – mint lehetőség sem

merült fel. Emellett úgy tűnik, hogy a központosított államok többet veszítettek nemzeti autonómiájukból, mint a szövetségi államok, és ez kihat a fenn (nem) tartott törvényhozó hatalomra is (lásd Ausztria, Spanyolország, Németország esetét). Az újonnan kialakuló hatalommegosztási rendszer eredményeképpen azok a kérdések, amelyek uniós hatáskörbe tartoznak, kikerülnek a parlament kompetenciájából, szűkítve ezáltal a törvényhozó hatalom mozgásterét. És az sem világos, hogy az EU-s előírásokat végrehajtó jogszabályok megalkotása vajon a nemzeti parlamentek feladata marad-e.

A kelet-európai alkotmányok többsége rendelkezik arról, hogy a parlament egyes területeken megőrzi jogalkotó hatáskörét.³⁴ Ekkor vajon szükséges-e, hogy a kormányt – akár a parlament hatáskör-átruházása nélkül – külön jogszabály hatalmazza fel a jogszabályok végrehajtására? Vajon miképp alakul az alapvető jogokat érintő EU-szabályozások belső végrehajtása azokon a területeken, ahol az alkotmány értelmében az alapvető jogokat kizárólag (kétharmados) törvény szabályozhatja (korlátozhatja)? Ekkor bizonyos mértékben gyengül a fékek és ellensúlyok rendszere.

A cseh rendszerben például bizonyos törvényhozási tárgyak mindkét házban minősített többséget követelnek. Sőt, a cseh szenátus némi szerephez jut a minősített többséget nem igénylő jogszabályok megalkotásakor is, ami lehetővé teszi azt, hogy az ellenzék bizonyos befolyással legyen a többségre, és különösen a kormányra. A jövőben ez feltehetően nem

működik majd. A magyar alkotmány – különösen bizonyos alapjogok és intézmények kérdésében – kétharmados többséget követel a törvényhozáásban, és a kormány emiatt elvileg arra kényszerül, hogy az ellenzékkel e döntésekbe érdemben bevonva „nagykoalíciós” megoldáshoz folyamodjon. Ez a „nagykoalíciós” rendszer ugyan nem működik tökéletesen, mégis korlátot

állít a kormány jogkorlátozásra irányuló kísérletei elé. Az alapvető jogokat érintő jogalkotás és az európai törvényhozás közötti átfedés természetesen csak szűk körű, de ahol ez az átfedés megvan, ott a belső kontroll jelentős mértékben elvész. Az is igaz persze, hogy az Európai Tanács tagjai felől érkező nyomás talán hatékonyabb, mint a hazai kontroll.

Vajon az alkotmánybíróságok megsemmisítik-e majd azokat a végrehajtó rendelkezéseket, amelyek egyszerűen átvittetik a közösségi normákat a hazai jogba, jóllehet a közösségi jog értelmében a nemzeti alkotmánybíróságok nem dönthetnek arról, hogy a kérdéses szabályozás összhangban áll-e az európai

joggal? Mindez pontosan azért jelent problémát, mert a kelet-európai csatlakozó országok többsége az alkotmányos felülvizsgálat szilárd rendszerét építette ki. Az új tagállamok számára az átlátható képviselői hiánya semmiképp sem jelenthet ígéretes kezdetet azon az úton, amely az európai döntéshozatal teljes képviselői nélküli rendszerbe vezet, illetve abba a részleges képviselőre alapozott új és összetett képviselői rendszerbe, amely számunkra egyelőre beláthatatlan és ismeretlen. Itt a képviselői kormányzat képviselői eleme van veszélyben. Nem valószínű, hogy a tagállamot kárpótolhatja az európai parlament tagjainak közvetlen választása, ha közben elvesz a képviselői demokrácia. A nemzeti parlamentek jelentőségének további csorbulása azonban beilleszthető abba az európai irányzatba, amely feltehetően a 2004-es kormányközi találkozót (IGC 2004) követően is folytatódik majd. E tekintetben Joseph Weiler egy „központtal” rendelkező „rugalmas” Európát vizionál, amely „e központ révén tartja fenn a tagállamok végrehajtó hatalmának szerepét betöltő Európai Tanács által jelenleg is irányított kormányzati rendszert. *Alkotmányos szempontból egy államszerű struktúra valójában csak tovább növelné a demokratikus deficitet.*”³⁵ (Kiemelés – S. A.) A vesztes a nemzeti törvényhozó hatalom lesz. Tekintettel a jelenlegi alkotmányos berendezkedésre, nevezetesen a parlamenti hatáskörök és információ hiányára és arra, hogy a parlamenti képviselők nem foglalkozhatnak azokkal a kérdésekkel, amelyekben az Európai Tanács jogosult döntést hozni, a tagállamok parlamentjei még akkor sem tudnák megvédeni a szubsidiaritás elvét, ha e vonatkozásban a jövőben külön nemzeti és uniós hatáskör létesülne. Másrészt viszont a nemzeti végrehajtó hatalom az Európai Tanácsban képes lesz annak a politikának az érvényesítésére, amelyet a parlamentben azért nem tud végigvinni, mert akadályozzák a koalíciós pártok érdekei, a közvélemény és a minősített többségre vonatkozó alkotmányos előírások.³⁶

A kelet-európai társadalmakban még gyenge a civil szféra, ezért aztán különféle formában helyi szinten újratereztődik az európai „demokratikus deficit”. E hátrányt azonban talán ellensúlyozhatja az uniós tagság. „Történeti szempontból az európai integráció a demokrácia konszolidációját előmozdító hatékony eszköznek bizonyult, mind a régi, mind az új tagországok esetében, amelyek közül néhány korántsem rendelkezett tökéletes demokratikus bizonyítvánnyal.”³⁷ A csatlakozó országok esetében a tagság ugyanígy hozzájárulhat a demokrácia megszilárdulásához.

A nemzeti parlamentek hatáskörének az Európai Tanácsra történő átruházása anélkül alakítja át a tagállamokon belül az egyes hatalmi ágak közötti alap-

vető viszonyokat, hogy az állampolgárok ebben részt vennének, illetve erről tudomást szereznének. Érvelhetnénk azzal, hogy a Kelet-Európában fennálló népképviselői rendszerekben a hatalmi ágak elválasztása nem nyújt hatékony védelmet a hatalommal való visszaéléssel szemben, és nem egy hagyományos, szilárd demokráciát vált fel. Ebből azonban az is következik, hogy mi itt, Kelet-Európában nem sokat veszíthetünk. Mindazonáltal ezek az országok meglepően jó alkotmányos eredményeket mutattak fel az elmúlt évtizedben. Ha meg is gyengült a népképviselői rendszere, illetve háttérbe szorultak az egyensúlyt biztosító hagyományos eszközök, a legitimitásnak vannak egyéb forrásai – ilyen például a kormányzat hatékonysága. A fenti aggályok emellett a demokratikus képviselői elméletének absztrakt elveiből fakadnak. Valamiképp azonban igazságtalannak tűnik, ha elméleti érveket alkalmazunk. A mai parlamentek ugyanis eddig sem voltak döntő befolyással a végrehajtó hatalomra, inkább csak a közvetlen választás eredményét közvetítették a kormány megalakításával.

A „hatalommegosztás új formája” mint ilyen nem kifogásolható alkotmányossági szempontból, kifogásolható azonban a demokrácia elméletének nézőpontjából. Ezáltal ugyanis tovább csökken annak valószínűsége, hogy a hatalom egy kézben koncentrálódik, jóllehet a nép hatalma nem feltétlenül növekszik önmeghatározási értelemben. Arra semmiképp sem számíthatunk – tekintettel az előfeltételekre, s arra, hogy az alkotmány módosításokra *nem* válság miatt kerül sor –, hogy a jelenleginél erősebb nemzeti parlamentek tárgyalják majd az európai problémákat. Az a tagállamokban érvényesülő tendencia, hogy a jóléti állam kormányzásában irányító szerephez jut a végrehajtó hatalom, nem kérdőjeleződött meg, sokkal inkább meghatározta a csatlakozás alkotmányossági folyamatát is. Ezen még az sem változtat számottevően, hogy a kormányzat a függőben levő EU-döntésekről megfelelően tájékoztatja a parlamentet és a társadalmat.

Nem egyértelmű, hogy a csatlakozás alkotmányosságának biztosítása valóban elvezet-e az alkotmányosság megszilárdulásához. A teljes folyamatot ad hoc döntések jellemzik. Az intézkedések többsége, amelyek az új tagállamokat bevezetik az uniósba, az ellenzék és a kormánypártok közötti rendszeres és nyílt alkudozás során született meg. A csatlakozás kérdésében a kelet-európai politikai elit a népszavazás mellett döntött. Ez amolyan szerencsejátéknak tűnik: a hangsúly ugyanis nem a közvetlen szavazáson van, hanem a referendum révén történő hűségnyilatkozaton. Ahelyett, hogy megvitatnák, jogi és politikai szempontból célszerű-e a népszavazáshoz folyamod-

ni (lásd Szlovénia), találgatások folytak és folynak az érvényességhez szükséges legkisebb részvételt és a szavazati többséget illetően.

A csatlakozó országok európai integrációja jelenthet ugyan fordulópontot alkotmányos szempontból, de a fordulópont híján van minden különösebb lelkesedésnek. Talán alkotmányos pillanatot nélkülöző alkotmányozásnak tekinthetjük. Az alkotmányos légkör hiánya azonban a tizenöt „régí” tagállamra is többé-kevésbé jellemző. Tekintettel arra, hogy egyrészt különböző demokratikus kultúrákról van szó, másrészt Kelet-Európában hiányzik mind a szövetségi struktúra, mind az erős civil társadalom, amelyek szavatolnák a végrehajtó hatalom ellenőrizhetőségét, valamint immár szertefoszlott a Verfassungspatriotismus mint lehetőség is, megállapíthatjuk, hogy az európai intézményi berendezkedés nem léphet egykönnyen annak az intézményi vákuumnak a helyébe, amely Kelet-Európában az EU-csatlakozás révén létrejön.

Fordította: Borsody Gyöngyi

JEGYZETEK

1. Jürgen HABERMAS: *So, Why Does Europe Need a Constitution?*, Florence, European University Institute, 2001.
2. A következőkben nem az alkotmányosság emberi jogi aspektusát tárgyalom. Ellentétben egyes – meglehetősen széles körben elterjedt – nyugat-európai nézetekkel, pillanatnyilag az EU-csatlakozás nem befolyásolja számottevően az emberi jogok védelmének rendszerét, legalábbis nem a formális jogvédelem szintjén, azon egyszerű oknál fogva, hogy a csatlakozó országok alkotmányai már hatékony jogvédelmi rendszert intézményesítettek.
3. A magyar alkotmány technikailag még ma is az 1949-ben elfogadott alkotmány, ezt azonban 1989-ben alapvetően módosították, azóta pedig számos további módosítás történt.
4. Lásd például Olivér VÁRHELYI: *Hungary*, in *Handbook on European enlargement. A commentary on the enlargement process*, eds. Andrea OTT, Kirstyn INGLIS, The Hague, Kluwer, 2002, 257–264.
5. Az osztrák alkotmány megállapítja (1. §), hogy az ország jogrendjének letéteményese az osztrák nemzet. Ez természetesen a szuverenitásra való utalásként is értelmezhető.
6. Lásd Mirosław WYRZYKOWSKI: *European Clause. Is It a Threat to Sovereignty?*, in *Constitutional Cultures*, ed. Mirosław WYRZYKOWSKI, Warsaw, Institute of Public Affairs, 2000, 267–268.
7. A Szejm álláspontjának más vonatkozásai szintén érdekes kompromisszumokra (vagy kétértelműségekre) utalnak. „A Lengyel Köztársaságban a Szejm örövendetesnek

tartaná, ha Lengyelország és az EU között megkezdődne a tagságot illető csatlakozási tárgyalások. Meggyőződésünk, hogy a tervezett tanácskozások előmozdítják majd az európai integráció eszméjét és minden európai számára előnyösek lesznek, ahogy az is, hogy az EU-ban a lengyel hagyományok, a lengyel kultúra és gazdasági potenciál számára jobb lehetőségek nyílnak, ami majd előmozdíthatja az egységes Európa kialakulását.”

8. Az alkotmányban megfogalmazódhat feltételként a népszavazással történő jóváhagyás, más szóval van egy alkotmányos alternatíva, ahogy Lengyelországban is. A cseh rendszer a népszavazást az ellenzékétől teszi függővé, tipikus esetben a többség egyszerűen ratifikálja az egyértelműen alkotmánymódosító szerződést.
9. Lásd Anneli ALBI: *The Central and Eastern European Constitutional Amendment Process in Light of the Post-Maastricht Conceptual Discourse. Estonia and the Baltic States* European Public Law, 2001, 436.
10. Baltic News Service, 2003. 22. January,
11. Az alkotmánymódosítás rendelkezik az európai választási mechanizmusról és a választójog kérdését összhangba hozza az EU-joggal. Ezáltal azt is lehetővé teszi, hogy a magyar választásokon az európai állampolgárok – „más tagállamok Magyarországon élő állampolgárai” – aktív és (néhány kivétellel) passzív szavazati jogot is gyakoroljanak. Rendelkezik továbbá arról is, hogy minden EU-tagállam állampolgárának és minden magyar állampolgárnak joga van részt venni az európai parlamenti választásokon. A választási rendszert a minősített többségre vonatkozó jog határozza meg, és jelenleg nagymértékben a hazai alkudozások tárgyát képezi.
12. Szlovéniában 2003 februárjában kezdődött az alkotmánymódosítás folyamata. Az alkotmány jelenlegi szövegét tekintve elkerülhetetlen, hogy egyértelműen megtörténjen a törvényhozó és az államhatalom átruházása. A sajtójelentés szerint „a szlovén EU-csatlakozásra vonatkozó törvénytervezetnek azt is tartalmaznia kell, hogy Szlovénia a szervezet teljes jogú tagjává kíván válni és felkészült arra, hogy elfogadja az EU-szabályozásokat és alkalmazkodjon ezekhez. Az ország vállalja, hogy – mint leendő tagállam – hozzájárul az EU fejlődéséhez.” <http://nato.gov.si/eng/press-centre/press-releases/1854>.
13. Szlovéniában március 23-án tartottak népszavazást, ahol a választópolgárok 89,61%-a voksolt igennel az európai uniós tagságra, Magyarországon pedig az április 12-én rendezett népszavazáson az érvényesen szavazó választópolgárok 83,76%-a támogatta a csatlakozást. Az EU-ba történő belépéssel kapcsolatos litván népszavazásra május 11-én került sor, és az ország választópolgárai 64%-os részvétel mellett 91%-os arányban mondtak igent a csatlakozásra. Szlovákiában a május 16–17-én tartott népszavazáson a választópolgárok 52,15%-a vett részt, és a szavazók 92,46%-a az EU-tagság mellett voksolt. „Lengyelországban június 7–8-án tartották az ország

- európai uniós csatlakozásáról szóló népszavazást, amelyen a részvétel elérte az 58,8%-ot, és a szavazók 77%-a a csatlakozás mellett voksolt. Június 14–15-én a Cseh Köztársaság választópolgárainak 55,2%-a vett részt az uniós népszavazáson, ahol a szavazók 77,3%-a voksolt a csatlakozásra. A további népszavazások időpontja: Észtország – szeptember 14., Lettország – szeptember 20.
14. A litván alkotmány megalkotásának pillanatától hangsúlyozza, hogy a népszavazás alkotmányos és lényegi fontosságú. A 9.1. § rendelkezik arról, hogy a lakosságot, illetve az országot érintő alapvető jelentőségű kérdésekben referendumot kell tartani. Megjegyezzük, hogy Litvánia függetlenségét az 1991-es referendum állította helyre, amelyben a szovjet uralom általános elutasítása teljesedett ki.
 15. A referendumok gyakorlatának áttekintését lásd Norman DORSEN, Michel ROSENFELD, András SAJÓ, Susanne BAER: *Comparative Constitutionalism*, West, 2003, 3. fejezet.
 16. Ironikusan hat, hogy az a módosítás, amelyet az akkoriban kormányzó – a parlamentben még az alkotmánymódosításhoz is elegendő abszolút többséggel rendelkező – szocialista–liberális koalíció fogadott el, ma akadályt jelent ugyanazon koalíció számára, amely most csekély többséggel rendelkezik. Mivel a szocialista–liberális koalíció korlátozta a referendum alkalmazását, még a csatlakozás kérdésében kiírt népszavazás esetében (amelyben abszolút többségük lehet) sem tudták megkerülni az ellenzék ellenállását, hiszen a csatlakozással kapcsolatos rendkívüli népszavazáshoz is szükség volt az ellenzék egyetértésére.
 17. WYRZYKOWSKI: *I. m.*, 278. Wyrzykowski rámutat, hogy a ratifikációhoz nagykoalícióra van szükség. A lengyel alkotmány abból a bölcs megfontolásból, hogy a parlamenti többség elejét vehesse a sakk-matt helyzet kialakulásának és annak, hogy az ellenzék a zsarolás eszközhöz folyamodjon, lehetővé teszi a közvetlen népszavazás megtartását. Mint említettük, a magyar szocialisták kizárták ezt a lehetőséget, ami azonban magával hozza azt is, hogy a parlamenti ellenzék hajlik az opportunizmusra.
 18. Az ellenzék azt követelte, hogy a népszavazás idejét és kérdésének szövegét foglalják bele az alkotmányba. Tekintettel arra, hogy az alkotmány tiltja a népszavazással történő alkotmánymódosítást, a kormánynak, amely a népszavazást szorgalmazta, az indítványt illetően meggyezésre kellett törekednie.
 19. <http://www.nato.gov.si/eng/press-centre/press-releases/1854>.
 20. <http://www.uvi.si/eng/new/background-information/constitutional-amendments>.
 21. http://www.uvi.si/eng/new/press/data/press/2003-01-31_2003-01-31-103238.html.
 22. Lásd WYRZYKOWSKI: *I. m.*
 23. Gerard HOGAN: *European Union Law and National Constitutions. Ireland*, Fide XX Congress, London, 2002. <http://www.fide2002.org/pdfs/euireland.pdf>.
 24. Ezt az elsődlegesség egyértelmű elismeréseként értelmezzük. Lásd Rett R. LUDWIKOWSKI: *Supreme Law or Basic Law? The Decline of the Concept of Constitutional Supremacy*, Cardozo Journal of International and Comparative Law, 2001, 293.
 25. Ez kétségtelenül bonyolult kérdés, és Európa sodródik az egymásnak ellentmondó nemzeti nézetek és a tagállamok nézetkülönbségei között. Lásd Jacqueline Dutheil de la ROCHERE, Ingolf PERNICE: *European Union Law and National Constitutions*, Fide XX Congress, London, 2002. <http://www.fide2002.org/reportseulaw.htm>.
 26. 2000. június 7., BVerfGE 102, 147.
 27. „A törvényhozás jogkörét az állam és az egyes régiók gyakorolják, összhangban az alkotmánnyal, valamint az EU-szabályozásokból és a nemzetközi kötelezettségek-ből eredő megkorlátozásokkal.” Megállapíthatjuk, hogy Olaszország, legalábbis az olasz Alkotmánybíróság, nem adta fel az alkotmány ellenőrző szerepét az EU-s ügyeket illetően.
 28. Stephen HOLMES: *Passions and Constraint. On the Theory of Liberal Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1995, 204.
 29. A magyar Alkotmánybíróság, amelyet ma valamelyest sztereotipikusan *par excellence* aktivista bíróságnak tekintenek – ami méltánytalan az indiai Legfelsőbb Bírósággal szemben –, ebben az esetben hatáskört állapított meg magának. Az akkoriban hatályos jogszabályok ugyanis nem tették lehetővé a nemzetközi szerződések utólagos alkotmányossági vizsgálatát. Az Alkotmánybíróság e határozatában viszont úgy döntött, hogy utólagos normakontroll keretében vizsgálhatja a nemzetközi szerződést kihirdető magyar jogszabályt, mivel arra a normakontroll általános szabályai vonatkoznak. Az alkotmányos felülvizsgálat azonban közvetlenül magára a nemzetközi szerződésre nem terjedhet ki. (A lengyel jog vonatkozásában lásd WYRZYKOWSKI: *I. m.*, 277.; az ilyen értelmezést a jogállamiság alkotmányos elveinek ellentmondó értelmezési trükknek tekinti.) Később módosították az alkotmánybíróságra vonatkozó törvényt, hogy az összhangban legyen az Alkotmánybíróság álláspontjával. Az Alkotmánybíróság döntése értelmében az alkotmánybírósági határozat nem befolyásolja a Magyarország által vállalt nemzetközi kötelezettségek érvényességét, de meg kell teremteni a magyar jogrendszer és az alkotmány közötti összhangot.
 30. ABH 1998, 220, 221.
 31. ABH 1998, 220, 232.
 32. Nem világos azonban, hogy a hatalom jelenlegi megosztására (a jogkör átruházására) vonatkozó rendelkezés – amely a csatlakozási szerződés és az alapító szerződés értelmében bizonyos hatásköröket átad az uniónak – va-

jon kielégíti-e azokat a szigorú feltételeket, amelyeket a magyar Alkotmánybíróság állapított meg;

„Az Alkotmány 2. § (2) bekezdése értelmében a népszuverenitás letéteményese az Országgyűlés: a hatalom gyakorlásának általánosan érvényesülő formája a parlament általi hatalomgyakorlás. [...] [Azonban] az Országgyűlés nemzetközi szerződések elfogadásával, illetőleg kihirdetésével sem sértheti meg az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdését. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés (a) pontja szerint az Országgyűlés kompetenciájába tartozik az Alkotmány megalkotása, valamint módosítása. Az Országgyűlés erre vonatkozóan is csak alkotmányosan, az alkotmánymódosításra irányadó eljárási és határozathozatali követelmények betartásával, alkotmánymódosításra irányuló közvetlen és kifejezett alkotmányozó hatalmi rendelkezés alapján járhat el. [...] Egy nemzetközi szerződés megkötésével, illetőleg kihirdetésével az Országgyűlés nem tehet burkolt alkotmánymódosítást.” 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 234.

33. GG 23.3. A kormány, mielőtt részt vesz az európai uniós jogszabályok megszövegezésében, lehetővé teszi, hogy a Bundestag állást foglaljon a kérdésben. A kormány a vita során figyelembe veszi a Bundestag állásfoglalását. Ennek részleteiről szövetségi jogszabály rendelkezik. Az elmúlt időkben ez már a második alkalom volt, hogy a magyar végrehajtó hatalom pusztán a német alkotmányos rendszerre történő utalás révén is erősödött.

Első esetben ez akkor történt, amikor 1990-ben bevezették a konstruktív bizalmatlanság intézményét. Mindkét esetre érvényes az, hogy a végrehajtó hatalmat Németországban ellensúlyozzák a tartományi jogkörök – és ez a tényező hiányzik a központosított magyar rendszerből.

34. Az is lehetséges, hogy az EU-normák végrehajtása olyan hatóságok normaalkotási joggal való felruházását igényli, amelyek korábban nem rendelkeztek jogalkotó hatáskörrel. Ez volt a helyzet a Magyar Nemzeti Bank esetében is; az intézmény nem rendelkezett olyan szabályozási jogkörrel, amelyre egy központi banknak az euró alapú rendszerben szüksége van az Európai Központi Bank politikájának végrehajtásához, illetve ennek keretei között a belső pénzpolitika alakításához. A magyar alkotmány módosítása ennek megfelelően történt. Hasonló megfontolások merültek fel a szlovéniai csatlakozást előkészítő bizottság munkája során.
35. Joseph H. H. WEILER: *Conclusions* (konferenciaelőadás), *Europe 2004 – Le Grand Debat. Setting the Agenda and Outlining the Options*, Brüsszel, 2001. október 15–16., 4. jegyzet.
36. Lásd többek között Ingolf PERNICE: *Der Parlamentarische Subsidiaritätsausschuss*, Walter Hallstein-Institut, WHI paper-11/02, Berlin, 2002, www.whi-berlin.de/pernice-psa.htm.
37. WEILER: *I. m.*, 5.