



*Trócsányi László tanszékvezető egyetemi tanár,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Alkotmányjogi Tanszék*

Közösségi intézmények és nemzeti érdek¹

A rendszerváltozás lehetővé tette, hogy nemzeti szuverenitásunkról ismét értekezzünk. Az országból a „hazánkban ideiglenesen állomásozó” idegen katonák kivonását, valamint a KGST-ből történő kilépésünket mindenki az önrendelkezési jog visszanyerésének tekintette. 18 évvel a rendszerváltozást követően, a NATO-hoz és az Európai Unióhoz népszavazással megerősítetten csatlakozó Magyarországon is aktuális kérdés: miként értelmezhető a nemzeti szuverenitás a XXI. században, a mai Európában, milyen tartalmat hordoz az integrációban résztvevő államok számára. Az alábbiakban kizárólag az európai integráció aspektusából vizsgáljuk a nemzeti szuverenitás kérdését.

1. Szuverenitás és annak korlátozása a nemzeti alkotmányokban

A tagállam és az európai integráció viszonyának meghatározásánál az egyik központi kérdés, hogy miként változik a tagállami szuverenitás, az hogyan idomul az Európai Unióhoz. Ennek a kérdésnek a vizsgálatakor látható, hogy a korábbi szuverenitásfogalmak (fejedelmi szuverenitás, népszuverenitás, nemzetszuverenitás, államszuverenitás, jogrend szuverenitása) nem adaptálhatók, ennek következtében újfajta szuverenitásdimenziók kialakítására van szükség.

A szuverenitásnak központi eleme a szabad döntési képesség. Ezen jogkörükben – a nemzetközi jogelvekből eredő korlátozásokat ide nem értve – a tagállamok a korábbiakban

¹ A „Kárpát-medencei Fiatal Politológusok Konferenciája - 50 éves az Európai Unió - Többszintű kormányzás az Európai Unióban” című konferencián elhangzott előadás írott változata (Szeged, 2007. november 30. - december 1.)

korlátozva nem voltak, így a szuverenitásból eredően jogosítványaikban a tagállamok nagyfokú szabadsággal rendelkeztek. Az európai integráció ezt a hagyományos szuverenitás képzetet a gyakorlatban felülírja, így a korábbi fogalmak mai jelentése átalakul.

Ha a nemzeti alkotmányokat vizsgáljuk, azt állapíthatjuk meg, hogy azok ugyan a keletkezési időszakuknak megfelelően még a szuverenitás hagyományos talaján állnak, de az utóbbi évtizedekben a nemzeti alkotmányokban megjelennek azok a cikkelyek is, amelyek már utalnak a megváltozott körülményekre.

Néhány jellemző példa a nemzeti alkotmányokból. Az 1958. évi francia Alkotmány I. Címe (2-4 cikkelyek) a „Szuverenitás”-ról szóló rész, melyben többek között az szerepel, hogy a nemzeti szuverenitás a népé, amely azt képviselői által, valamint népszavazás útján gyakorolja. Ugyanezen Alkotmány XV. Címe „Az Európai Közösségek és az Európai Unió”-ról szóló rendelkezéseket tartalmazza, mely szerint a Köztársaság részt vesz az államok szabad egyesülésén alapuló Európai Közösségben és az Európai Unióban abból a célból, hogy az alapító szerződések értelmében egyes hatásköreit más tagállamokkal együttesen gyakorolja. A svéd Alkotmány 1. cikk (1) bekezdése szerint Svédországban minden közhatalom a néptől ered. Ugyanezen Alkotmánynak a Kapcsolat más államokkal című X. fejezetének 5. cikke értelmében a Riksdag (parlament) átruházhatja döntéshozatali jogkörét az Európai Közösségre, amíg az Európai Közösség védi azokat a jogokat és szabadságokat, amelyeket a kormányzás szerkezetéről szóló jelen törvény, továbbá az Emberi jogok és alapvető szabadságok európai egyezménye biztosít. A fenti példákat jól kiegészíti a magyar Alkotmány, melynek 2.§ (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a szuverenitását választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja. Ennek korlátozását tartalmazza a 2/A.§ (1) bekezdésében foglalt rendkívül összetett és az Alkotmánybíróság által eddig részleteiben nem elemzett európai-klauzula. A lisszaboni szerződés ratifikációjával egyidejűleg került az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének módosítására, ezzel a cikkellyel – egy rendkívül bonyolult megfogalmazás útján – a Magyar Köztársaság lehetővé teszi, hogy meghatározott feltételek esetében a szabadság, a biztonság és jog térségében olyan magyar állampolgár kiadatásához is hozzá kell járuljon, aki a magyar jog szerint esetleg nem, de az említett térség más államának joga szerint bűncselekményt követett el. Az Alkotmány e cikkelyének hatályba lépése a lisszaboni szerződés ratifikációjához van kötve, amely azért meglepő, mert az európai kiadati irányelv magyarországi transzpozíciójára már a korábbiakban sor került.

Az európai integrációban résztvevő államok nemzeti alkotmányai fő szabály szerint tehát kettős követelménynek kívánnak eleget tenni: egyrészt az alkotmányok elején, az általános vagy bevezető rendelkezések között a hagyományos szuverenitási klauzulát fektetik le, amely a nemzeti közhatalom és jogrend első számú legitimációja, másrészt az egyes alkotmányokban eltérő helyen és tartalomban utalnak arra, hogy a tagállami döntéshozatal kikerülhet a nemzeti keretektől és európai szintre tevődhet át. A nemzeti alkotmányok a kettősség ellenére érthetően a nemzeti szuverenitásra helyezik a hangsúlyt, miután az alkotmányok meghatározzák:

- a) a szuverenitás letéteményesét (nép, nemzet) és a szuverenitás gyakorlóit (választott képviselők, közvetlenül a nép)
- b) a közhatalom gyakorlásának módját és szerveit
- c) az alapvető jogokat és kötelességeket.

A fenti témakörökben a részletes nemzeti alkotmányi rendelkezésekhez képest viszonylag szűkszavúan érintik a nemzeti alkotmányok a szuverenitás korlátozását: vagy a nemzetközi kapcsolatból, vagy önállóan, az európai integrációról szóló rövid alkotmányi rendelkezésekből vezethetők le a tagállamok szuverenitási önkorlátozása. A nemzeti alkotmányok nem sorolják fel azokat az ügycsoportokat, amelyekben a döntési jogosítványukat már nem önállóan gyakorolják, hanem többnyire az európai integrációs szerződésekre, vagy magára az Európai Unióra és Európai Közösségre történik hivatkozás.

A Közösséget és az Uniót alapító szerződések azok, amelyek választ adnak arra, hogy mely hatáskörök tartoznak kizárólagos uniós hatáskörbe, és melyek azok a területek, amelyekben megosztott hatáskörrel rendelkezik az Unió és a tagállamok. Így a nemzeti alkotmányok statikus állapotot mutatnak: az alkotmányi rendelkezések stabilak, az államszervezeti keretek ritkán módosulnak, az alapjogok körében radikális változtatások nem jellemzőek. Ezért nagy alkotmányreformokra általában hosszabb időt követően kerül sor, és akkor sem a hatáskörök átengedése, a szuverenitási klauzulák teszik szükségessé az alkotmányi reformokat (ide nem értve rövid európai uniós klauzulák beépítését a nemzeti alkotmányokba). Ezzel szemben az európai integráció – a meglévő problémák ellenére - több évtizede dinamikus fejlődést mutat, újabb és újabb szerződések gazdagítják az európai építkezést. A Római Szerződés, a Maastrichti Szerződés, az Amszterdami Szerződés, a Nizzai Szerződés, a Lisszaboni Szerződés mind bizonyítják, hogy az eredetileg csak gazdasági célzatú együttműködés egyre kifinomultabbá válik, és olyan területekre is kiterjed az együttműködés és ezáltal az uniós intézmények döntési jogköre, amelyek a korábbiakban

klasszikusan a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartoztak (pl. menekültügy, bevándorlás, bűnmegelőzés, bűnüldözés stb).

A fejlődési folyamat tehát azt mutatja, hogy a tagállamok szintjén a nemzeti alkotmányok nem adnak választ arra, hogy az európai építkezés milyen mértékű és mely területekre kiterjedő legyen, melyek a főbb szabályok a tagállam és az Unió közötti kapcsolatban, a közösségi jog milyen helyet foglaljon el a jogforrási hierarchiában: a nemzeti alkotmány megelőzze-e a közösségi jogot vagy sem. Mindez azt mutatja, hogy maguk a tagállamok óvatosak az európai építkezés jogi minősítésében. Egyrészt észlelik, hogy gyors ütemben nő az Unió által elfoglalt hatáskörök száma, ezáltal a szupranacionális szinttér meghatározóvá válik. Másrészt a tagállamok a szuverenitás elvére alapítottan érzékeltetni kívánják, hogy ők az együttműködés „urai”, a tagállamok szervei azok, amelyek döntenek az Unió fejlődéséről. A nemzeti alkotmánynak tehát ebben az értelemben védelmező szerepe is van, a nemzeti szuverenitás fenntartásának „illúziója”, bástyákat biztosít számukra az európai építkezés túlzott hatalmával szemben. Erre különösen azért is szükségük van a tagállamoknak, mert az európai démosz kialakulása egyelőre várat magára. Az európai építkezés elsősorban az elitek munkájának az eredménye, a közvélemény a létező demokratikus deficitek következtében megosztottan szemléli az európai integráció jelenét. Az Európai Alkotmányos Szerződés ratifikációjának elmaradását a francia, holland népszavazás megakadályozta, és a most elfogadott Lisszaboni Szerződés (Reform Szerződés) – az eredeti alkotmányozási célkitűzésekből visszavéve – már csak a korábbi szerződések módosítására vállalkozhatott.

2. Képviseleti demokrácia, közvetlen demokrácia az Unióban

Az Unió működése a képviseleti demokrácián alapul (8a. cikk 1 pont) mondja ki ünnepélyesen, a II. Címben a demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezések között a Lisszaboni Szerződés. Ennek értelmében az Unió szintjén a polgárok közvetlen képviselete az Európai Parlamentben valósul meg. A Lisszaboni Szerződés rendelkezik a közvetlen demokrácia egyik intézményéről, a népi kezdeményezésről is. Legalább egy millió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezhetik, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – megfelelő javaslatot terjesszen elő azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség (8B. cikk 4. pont).

A fenti demokratikus deficitet csökkenteni kívánó alapveti rendelkezések egyáltalán nem említik a szuverenitás kifejezést, mégis a képviseleti és közvetlen demokrácia alapveti szintű megjelenítése felveti, hogy az Unió demokratikus működését biztosítani kívánó új lisszaboni rendelkezések mennyiben hasonlítanak a szuverenitáshoz kapcsolódó nemzeti alkotmányi kitételekhez. A nemzeti alkotmányok rendelkezései szerint a nép a Parlamenten keresztül gyakorolja hatalmát (képviseleti demokrácia), és kivételesen a közvetlen demokrácia eszközeivel. Az Európai Unióban a polgárok közvetlen képvisete az Európai Parlamentben valósul meg. 1979 óta közvetlenül választják meg az Európai Parlament képviselőit, mindeközéig a szerződések szintjén a képviseleti demokrácia elvének ilyen markáns rögzítésére nem került sor. A képviseleti és közvetlen demokrácia konkrét nevesítése burkolt formában utalás arra, hogy az Európai Unió működése, a szuverenitás hordozói, a polgárok legitimációján alapszik. Ez a legitimáció azonban nem ad európai szintéren alkotmányozási hatalmat az európai népeknek, sőt valójában a szerződések tartalmáról a kormányközi konferenciák keretén belül marad a döntéshozatal joga. A tagállamok kormányai szerződések útján alakítják az integráció fejlődését, és a nemzeti parlamentek legitimizálják a kormányközi konferencia kompromisszumait.

3. A nemzeti parlamentek és az európai integráció

A nemzeti parlamentek európai integrációban betöltött szerepéről, a kialakított modellekről számos értekezés született a közelmúltban Magyarországon is. Az e kérdéskörben született tanulmányok bemutatták az ex ante és az ex post ellenőrzési eljárás rendszerét, többnyire hitet téve az ex ante ellenőrzés előnyei mellett. Csoportokat alakítottak ki aszerint, hogy egy-egy ország parlamentje képes-e valódi befolyást gyakorolni a kormány európai pozícióit illetően (dán modell), vagy csak közepes erővel rendelkezik a nemzeti parlament e tekintetben (osztrák, francia szabályozás), illetőleg vannak olyan nemzeti parlamentek amelyek csak szerény módon tudnak részt venni az európai ügyek vitelében (pl. belga, ír parlament).

Mindez azt is igazolja, hogy olyan témakör kutatásáról van szó, amelynek aktualitása van. A nemzeti parlamentekben a képviselők azok, akik a nemzeti szuverenitásból eredő jogosítványokat gyakorolják, a parlament a legmagasabb szintű nemzeti jogszabályalkotás, valamint a kormányzat ellenőrzésének a helye. Ezen központi funkciók fényében mégis az elmúlt évtizedek tapasztalatai általánosságban azt mutatják, hogy a nemzeti parlamentek

inkább külső szemlélői, esetleg szerény befolyásolói az európai építkezésnek, mintsem aktív alakítói. A tagállamok nemzeti parlamentjei döntő többsége nemigen tart lépést az európai ügyekkel. A kormány Európa politikájának ellenőrzése tartalom nélküli. Néhány, a témakör iránt érdeklődést mutató képviselő kivételével az európai ügyek iránt a parlamenti képviselők érdektelenséget mutatnak. Európában igazából nem jelentősek azok a pártok, amelyek nyílt kritikával illetnék az integrációt. A demokratikus politikai erők az európai építkezést nem érzik olyan témának, amely iránt a választóik valódi érdeklődést mutatnának, így a politikai pártok a parlamentben elkerülik a valódi európai ügyeket érintő vitákat. Jól tükrözi ezt, hogy a magyar Országgyűlés 2007. december 17-én, érdemi vita nélkül szavazott a Lisszaboni Szerződés elfogadásáról, és ezzel elsőként ratifikálta a Szerződést. Ezt egyesek – különösen politikusok - dicsőségnek tekintik, mások viszont a parlamenti viták, a Szerződés tartalmi elemzésének elmaradása miatt kritikájukat és erős fenntartásukat fejezték ki az elsőkénti ratifikálás miatt. Sokak számára a korai ratifikáció az európai ügyekben meglévő demokratikus deficit nemzeti szinten történő megjelenését bizonyítja. Igaz, a legtöbb európai országban az alapító szerződések korábbi parlamenti ratifikációja viszonylag probléma mentesen zajlott le, és valódi problémák azokban az országokban merültek fel, amelyek a népszavazás útján történő ratifikációt választották (Dánia, Írország). Nem tekinthető példa nélkülinek az a megoldás sem, amikor az európai szerződések ratifikációját előzetes alkotmányossági szűrőnek vetik alá (többek között Franciaország és Németország).

A nemzeti parlamentek szerepéről a Lisszaboni Szerződés önálló cikkben rendelkezik. Ezt megelőzően csak az Amszterdami Szerződéshez csatolt 9. számú A nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló 1997. évi Jegyzőkönyve volt az, amely a nemzeti parlamentek javára kötelező – információs és tájékoztatási feladatokat rögzítő - normákat állapított meg. A Lisszaboni Szerződés lényeges újításokat hajtott végre a nemzeti parlamentek vonatkozásában. Egyrészt a 8C. cikk alatt a)–f) pontokba foglalva – az alapító szerződések közül elsőként - felsorolja, hogy a nemzeti parlamentek milyen módon tudnak hozzájárulni az Unió jó működéséhez. Másrészt hatályon kívül helyezve az említett 9. számú jegyzőkönyvet, a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről új tartalmú jegyzőkönyv került elfogadásra, valamint hatályon kívül helyezték A szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról szóló 1997. évi 30. számú jegyzőkönyvet is, és e témakörben egy új tartalmú jegyzőkönyv került elfogadásra. A jegyzőkönyvek legfontosabb újítása az, hogy a nemzeti parlamentek szerepet kaphatnak a szubszidiaritás és az arányosság elve alkalmazásának ellenőrzésében. A jegyzőkönyvben foglaltak szerint, a jogalkotási

eljárások és ügytípusok szerint a nemzeti parlamentek egyharmada, egynegyede, vagy egyszerű többsége indokolt véleménnyel arra a megállapításra juthat, hogy egy jogalkotási aktus tervezete nincs összhangban a szubszidiaritás elvével. Ebben az esetben a jogalkotást kezdeményező szerv – indokolással – a tervezetet fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja. Lényeges újításnak tekinthető az is, hogy a nemzeti parlamentek keresetindítási jogot kaptak az Európai Bíróság előtt a szubszidiaritás elvét megsértő jogalkotási aktus megsemmisítése iránt.

Mint a fentiekben látható, a nemzeti parlamentek és az európai integráció viszonylatában is egyfajta kettősség mutatható ki. A nemzeti alkotmányok a parlamenteket tekintik a szuverenitás legfőbb letéteményeseinek, európai ügyekben játszott szerepük a nemzeti alkotmány szintjén nem jelenik meg. Ezzel szemben a Lisszaboni Szerződés és a kapcsolt említett két jegyzőkönyv is fontos hatásköröket kíván adni a nemzeti parlamenteknek. A demokratikus deficitet csökkenteni kívánó és üdvözlendő szabályozás azonban csak akkor fejthet ki valódi hatást, ha a tagállamok szintjén is tudatosulnak az új jogkörök. Amennyiben a tagállamok parlamentjei, valamint a politikai pártok képviselőcsoportjai nem teremtik meg a szubszidiaritás és arányosság ellenőrzéséhez szükséges eszköztárukat és nemzetközi kapcsolataikat (COSAC rendszer – az Európai Unió közösségi és európai ügyekkel foglalkozó parlamenti bizottságainak konferenciája), úgy félok, hogy a „felülről érkező” jogi szabályozás nem váltja ki a várt hatást, és a demokratikus deficit továbbra is fennmarad.

4. Nemzeti kormányok és az európai integráció

A nemzeti kormányok szerepe tűnik a legjelentősebbnek az európai integráció fejlődésében. A Lisszaboni Szerződés értelmében a tagállamok képviseletét az Európai Tanácsban az állam-, illetve kormányfőjük, a Tanácsban pedig a Kormány látja el, amelyek vagy nemzeti parlamentjüknek, vagy a polgáraiknak tartoznak demokratikus felelősséggel (8A. cikk 2. pont). E cikk a korábbi szerződések rendelkezéseitől csak annyiban tér el, hogy utal az állam-és kormányfők, illetve a Kormány nemzeti szinten szabályozott felelősségére. A végrehajtó hatalom képviselői a különböző tanácsi formációkban előzetes meghatalmazás és felhatalmazás nélkül nyilatkozhatnak, az általuk tett nyilatkozatok jogszerűségét, tagállami alkotmányosságát európai szinten nem ellenőrzik. Erre tekintettel is került az elfogadott szövegbe a nemzeti szinten fennálló közjogi felelősség.

A nemzeti alkotmányok sem adnak eligazítást arról, hogy az állam-, illetve kormányfők, valamint a Kormány integrációs ügyekben történő szerepvállalása milyen felhatalmazás és felelősség mellett történjék. Mindez azt támasztja alá, hogy a kormányok (állam-, illetve kormányfő) nagyfokú szabadság mellett gyakorolhatják európai szinten egyes jogosítványukat.

A gyakorlat azonban árnyalja a nagyfokú szabadságról kialakítható képet. Az európai integrációban részt vevő nagy államok (Németország, Franciaország, Nagy-Britannia, Olaszország, valamint Spanyolország és Lengyelország) súlyuknál fogva jelentősebb szerepet játszhatnak, mint a kis és közepes méretű államok. Amennyiben az elsőként említett négy nagy tagállam képviselői megállapodásra jutnak, úgy a többi tagállam – a szavazati arányokat is figyelembe véve – nem tudja a döntéshozatalt blokkolni. Ezért az európai építkezés fejlesztésében legtöbbször a nagy tagállamok államfői vagy miniszterelnökei játszották a meghatározó szerepet (Giscard d'Estaing, Helmut Schmidt, Francois Mitterand, Helmut Kohl vagy jelenleg Nicolas Sarkozy, Angela Merkel). Nem vitatható, hogy alkalmanként az Európai Tanácsban egy-egy kisebb ország miniszterelnöke is jelentős szerephez, reputációhoz juthat, azonban az ő hatásuk az Unió fejlődésére korlátozottabb (Jean-Claude Juncker luxemburgi miniszterelnököt az európai integrációért elkötelezett politikusként, a Tanács elnöke poszt egyik lehetséges várományosaként tartják számon).

A Tanácsüléseket megelőzik a munkacsoport és az Állandó Képviselők Konferenciájának ülése is. A végrehajtó hatalom képviselőiként a különböző minisztériumok tisztviselői és diplomatái készítik elő a Tanácsok üléseit, így sok esetben valójában nem is a miniszterek a döntések meghatározói, hanem a tisztviselők. Egy munkacsoporti ülésen egy kis és közepes tagállam mozgástere is nagyobb, a jól felkészült, idegen nyelven tárgyalóképes, szakmáját jól ismerő köztisztviselő olyan reputációt tud magának kivívni, amely megfelelő ellensúlya tud lenni a nagy tagállamok érdekérvényesítő képességének.

A végrehajtó hatalom az információk birtokosa, ezért könnyen kitermelődik egy országban az a köztisztviselői elit, aki képes az európai ügyekben eligazodni, az eseményekre, döntésekre befolyást gyakorolni. Ezáltal a köztisztviselői elit is kettéválk a tagállamban: kialakul a nyelveken beszélő, Brüsszelbe rendszeresen utazó, sokszor „brüsszeli állásra” váró, versenyképes, európai ügyekkel foglalkozó köztisztviselői elit, valamint a nemzeti, belső közigazgatásért felelős, európai ügyekkel csak ritkán találkozó kevésbé versenyképes köztisztviselők köre. A két köztisztviselői kör között az átjárás nem jellemző,

az európai ügyekkel foglalkozók „magasabbrendűsége” negatív hatást válthat ki a nemzeti közigazgatással foglalkozó, nagyobb számú tisztviselők körében.

Figyelemmel arra, hogy az Európai Unióban a szakpolitikák jelentősége a meghatározó, a politikai érdekeket képviselő és újabb választásokat nyerni kívánó politikai miniszterek nem tudnak mást tenni, mint az európai szakpolitikákban támaszkodnak a köztisztviselők szakmai véleményére. Ezért a Tanácsülésen a miniszterek felszólalásaikban – papírjaikra támaszkodva – gyakorta az apparátus által előkészített dokumentumot ismertetik, és az esetleges vitában való részvételük korlátozott. A Lisszaboni Szerződéshez csatolt, a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló tartalmilag új jegyzőkönyv előírja, hogy a Tanácsülés eredményét – beleértve az azon ülésekről készült jegyzőkönyveket, amelyek során a Tanács jogalkotási aktusok tervezetéről tanácskozik – a tagállamok kormányai részére történő továbbítással egyidejűleg közvetlenül továbbítani kell a nemzeti parlamenteknek. E szabálynak egyszerre több funkciója is van: egyrészt biztosítani tudja a miniszter, a kormány ellenőrzését (valóban azt mondta a Tanácsülésen, amit a sajtónak nyilatkozott, stb.), másrészt egy elfogadott jogi aktus értelmezésénél fontos lehet, hogy a Tanácsülésen a felszólalók a jogi aktust miként értelmezték. A korábbiakkal ellentétesen a Tanácsülésen elhangzottak a jövőben nyilvánosságot kaphatnak, mely átláthatóbbá teheti a Tanács működését.

5. Bíróságok és európai integráció

A nemzeti alkotmányok és az európai alapító szerződések – a *modus vivendi* kialakítása érdekében - számos olyan kérdésre nem adnak választ, amelyek a tagállamok és az Európai Unió egymáshoz való viszonyával kapcsolatosak. A felmerülő vitás helyzetekre egyértelmű választ nem adó nemzeti alkotmányok, az európai szerződések értelmezése, a viták feloldása tekintetében a nemzeti és európai bíróságok főszerepet kapnak. Nem véletlen, hogy a XXI. században a parlamenti szupremácia helyett a bíróságok uralmáról beszélnek Európában. Az Európai Közösség Bírósága és a nemzeti alkotmánybíróságok közötti kapcsolatok jó visszatükrözői a tagállamok és az Unió viszonyának.

A nemzeti alkotmánybíróságok a nemzeti alkotmány alapján működnek, feladatuk a nemzeti alkotmány védelmezése, minden olyan belső jogszabály megsemmisítése amely ellentétes az alkotmánnyal. Az Európai Bíróságnak feladata a szerződések védelmezése, a közösségi jog értelmezése és érvényre juttatása. Ennek kapcsán a nemzeti

alkotmánybíróságok mindezidáig rendkívüli óvatossággal járnak el, amikor egy közösségi jogi norma – akár csak transzpozíció következtében – látókörukbe kerül. A luxemburgi bíróság is óvakodik a nemzeti alkotmány és más nemzeti jogi normák kritikájától, a közösségi joggal ellentétes belső jogi normákat nem semmisítheti meg, ugyanakkor kifejezésre juttathatja, ha egy belső jogi norma valamely rendelkezése ellentétes a közösségi joggal. A kétfajta bíróság között évtizedek alatt – szinte egy hallgatóságos megállapodás folytán – olyan *modus vivendi* jött létre, mely a különböző bíróságok konfrontáció mentes egymás mellett élését biztosítja. Ami az előzetes döntéshozatal kezdeményezését illeti, mindezidáig csak az osztrák, a belga és a litván alkotmánybíróságok fordultak kérdésekkel az Európai Bírósághoz. A „nagy országok” alkotmánybíróságai, a francia Alkotmánytanács, a német Alkotmánybíróság vagy az olasz Alkotmánybíróság mindezidáig nem kívánt az Európai Bíróságnál előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezni, ezzel kifejezésre juttatván azt is, hogy nem kívánják döntési szabadságukat korlátozni. Az utóbbi években az Európai Bíróság részéről egyfajta aktivizmus a jellemző, a luxemburgi bírói fórum igyekszik a tagállamok nemzeti alkotmánybíróságával – és Legfelsőbb Bíróságával – szoros szakmai kapcsolatot kiépíteni, bátorítani a nemzeti alkotmánybíróságokat az előzetes döntéshozatal kezdeményezésére.

Az Európai Bíróság aggodalma és erőfeszítése érthető. Egy 27 tagú Unióban nehezebb elkerülni a tagállami jog és a közösségi jog közötti konfliktusokat, a közösségi jog primátusa veszélybe kerülhet. Az Európai Alkotmányos Szerződés nem véletlen, hogy magában foglalta a közösségi jog elsőbbségének elvét, azonban az ebben a kérdésben visszalépést mutató Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia már csak a záróokmányhoz csatolt 17. számú Nyilatkozatban emlékeztet az uniós jog elsőbbségére. Amit tehát az Európai Bíróság 1964-ben lefektetett és kikényszeríthetővé tett, nem tudott áttörni, sem a szerződések, sem a nemzeti alkotmányok szintjére, a közösségi jog elsőbbségének elve továbbra is az Európai Bíróságnak joggyakorlatán alapszik.

Az utóbbi években néhány Alkotmánybíróság bátrabb, közösségi jogot is érintő döntést hozott. A francia Alkotmánytanács 2004 júniusában akként foglalt állást, hogy egy európai irányelv transzpozícióját akkor meg lehet tagadni, ha a közösség irányelve nyilvánvalóan (*manifestement*) sérti a francia alkotmányt. A nyilvánvaló alkotmánysérelemre az Alkotmánytanács nem hozott ugyan konkrét példát fel, de a kapott informális tájékoztatások értelmében ilyenek lehet tekinteni pl. a szolidaritás vagy a laicitás elvének esetleges sérelmét. A lengyel Alkotmánybíróság az európai kiadatási irányelv nemzeti jogba

történő átültetése alkotmányossági kontrolljánál állapította meg, hogy az irányelv egyes pontjai a nemzeti alkotmányba ütköznek, így a lengyel alkotmány módosítása nélkül az irányelv átültetésére nincs mód. Mindezek a példák azt mutatják, hogy a nemzeti alkotmánybíróságok őrei kívánnak maradni a nemzeti alkotmánynak és az európai irányelvek (keret-határozatok) nemzeti jogba történő átültetésénél az alkotmányossági kontrollról nem kívánnak lemondani. Mindazonáltal a nemzeti alkotmánybíróságoknak, a közösségi lojalitás alapelveire tekintettel figyelmeztetniük kell az alkotmányozót az uniós kötelezettségek teljesítésére.

Új színpoltként fog jelentkezni az Európai Bíróság alapjogi bíraskodása is. Az eddigi szerényebb mértékű joggyakorlat várhatóan a jövőben gazdagodni fog: ezt bizonyítja az, hogy az Alapjogi Charta a szerződésekkel azonos jogi kötőerőt nyert, és az a célkitűzés, hogy az Unió csatlakozzék az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európai Egyezményhez. Mindezek az Európai Bíróság számára rendkívül széles új értelmezési keretet biztosítanak, különösen azon ügyekben, amelyek túlmutatnak a gazdasági együttműködésen. Az Európai Bíróságnak döntenie kell ott is, ahol az emberi jogi aspektusok egyre markánsabban jelennek meg (pl. a menekültügy kezelése, a bevándorlás, a bűnmegelőzés és bűnüldözés, a terrorizmus elleni küzdelem). Az Európai Uniónak az alapjog irányába történő nyitását igazolja a bécsi székhelyű Alapjogi Ügynökség létrehozása is, igaz e szerv eddigi tevékenysége még nem igazolta a hozzá fűzött reményeket.

A bírói uralom Európában azt is eredményezi, hogy egymás mellett működnek olyan bírói fórumok, amelyek tevékenysége egymásra hatással kell, hogy legyen. A jövőben egyáltalán nem lehet kizárni azt, hogy egy adott ügy párhuzamosan különböző bírói fórumok előtt folyjék. Egy nemzeti adójogszabályt meg lehet támadni a nemzeti alkotmánybíróság és a luxemburgi bíróság előtt is. Amennyiben eltérő döntések születnek a különböző bíróságok előtt, úgy az nem a nemzeti és az európai szintű koherenciát fogja bizonyítani. Ha az alapjogi bíraskodás területén a nemzeti alkotmánybíróságok vagy a luxemburgi bíróság nem követnék az Emberi Jogi Európai Bíróság által felállított minimum követelményeket, úgy a konzisztencia hiánya szintén kimutatható lenne. Mindezek olyan veszélyek, amelyekre a bírói fórumoknak, az alkotmány- és szerződésértelmezésre elhívatott bírácoknak figyelemmel kell lennie.

6. Következtetések

Az európai alkotmányozás elmaradt. A reformszerződés, azaz a Lisszaboni Szerződés tartalmilag sok mindent átvett a Konvent által kidolgozott alkotmányos szerződésből, mégis vannak hiányérzeteink. A szerződések módosítását elvégző Lisszaboni Szerződés – amennyiben ratifikációjára sor kerül – megmentette a Laekeni Deklarációval megkezdett kvázi alkotmányozási folyamatot, mégis az alapproblémák megmaradtak. Nem tisztázódott, hogy a nemzeti alkotmányokban meghatározott szuverenitás fogalom milyen tartalmi változásokon megy keresztül az Európai Unióban. Kit illet valójában a szuverenitás: az egyes országok szavazati joggal rendelkező polgárait (nemzeti szint) vagy az európai államok polgárait (európai szint)? A nemzeti parlamentek vagy népszavazás útján ratifikált európai szerződések lehetnek-e megtestesítői a szuverenitásnak az integráció viszonylatában? Esetleg a tagállamok kormányait tekinthetjük a szuverenitás gyakorlóinak európai szintén? Nemzeti szuverenitásunk nem korlátlan, a nemzeti parlamentek csak azokban az ügyekben dönthetnek, amelyek még hatáskörükbe tartozik. Mindazokban a kérdéskörökben, amelyekben az európai integráció szervei, az Európai Unió hozhat döntést, a tagállamok mozgástere korlátozottá vált. Mindez azt is jelenti, hogy a tagállamok által átadott hatáskörök gyakorlása európai szintésre került. A Lisszaboni Szerződés azonban nem adott választ arra, hogy az európai integrációban kit illet a szuverenitás: a polgárokat, a kormányokat vagy a jogrendet. Mindez széles értelmezési szabadságot biztosít a tagállamok nemzeti alkotmányainak, a nemzeti parlamenteknek, a tagállamok kormányainak, valamint a nemzeti alkotmánybíróságoknak. Az Európai Bíróságra pedig újabb feladat vár: a kiszélesedett európai integráció belső kohéziójának és stabilitásának jog általi biztosítása.