

MILYEN MÉRTÉKBEN NEMZETKÖZI JOG AZ EURÓPAI UNIÓ JOGA A MAGYAR ALKOTMÁNYOS GYAKORLATBAN?

BLUTMAN LÁSZLÓ¹

Herczegh Géza professzor köztudottan a mérsékelt dualizmus híve volt a nemzetközi jog és belső jog viszonyát tekintve.² A magyar alkotmányos gyakorlat, elsősorban a 4/1997. AB határozat, és a 2005. évi L. törvény nyomán, e szerint rendezkedett be, (bár ő már nem volt az Alkotmánybíróság tagja akkor, amikor az erre vonatkozó lényeges határozatok megszülettek).³ A 2004. évtől kezdve, viszont elsődleges jogforrási kérdés, hogy a gyakorlatnak ez a szerkezete, miképpen fér meg a magyar jogrendszerbe belépő uniós joggal; különösen az uniós jognak azon részével, mely nemzetközi jogi (nemzetközi szerződési) formában jelenik meg.

A cím arra a lényeges problémára utal, hogy mi az Európai Unió jogának jogforrási helye a magyar alkotmányos rendszerben, beleértve a többi jogforráshoz való viszonyát is. Különösen lényeges a nemzetközi joggal való kapcsolata: ez abból adódik, hogy az Európai Unió joga részben nemzetközi jogi formában (pl. nemzetközi szerződésként) jelenik meg a magyar jogrendszerben, ami kétségtelenül felvet elhatárolási problémákat. Feltétlenül meg kell megkülönböztetni a kettőt? Valószínűleg ez elkerülhetetlen. A Magyarországra kötelező nemzetközi jogra utaló alkotmányos szabály, az Alkotmány 7. § (1) bekezdése, valamint az Európai Unió jogára közvetettebben utaló szabály, az Alkotmány 2/A. §-a, lényegesen különbözik, mely eltérést jelent e normarendszerek alkotmányos he-

¹ Tanszékvezető, egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Jogi és Európai jogi Tanszék.

² A nemzetközi jog alkotmányos helyzetére, egyben a monizmus-dualizmus lényegére, átfogó, informatív áttekintést ad, pl. BODNÁR LÁSZLÓ: A nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonya az új alkotmányban. In *Nemzetközi jog az új alkotmányban.* (Szerk. Bragyova András) Budapest: MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1997. 35–73., vagy VÖRÖS IMRE: Az Európai Megállapodás alkalmazása a magyar jogrendszerben. *Jogtudományi Közöny* 1997/5. 229–237.

³ 4/1997. (I. 22.) AB határozat (nemzetközi szerződéseket kihirdető jogszabály utólagos alkotmányossági vizsgálata) ABH, 1997. 41.; valamint 2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról.

lyét illetően is. Ugyanakkor a két szabály eltérő következményeket is hordoz, például az Alkotmánybíróság hatáskörét illetően.

Mindez indokoltá teszi a két normarendszer elhatárolását, és ezen elhatárolás kapcsán az Európai Unió jogforrási helyének vizsgálatát. Milyen mértékben érvényesül nemzetközi jogként az Európai Unió joga a magyar alkotmányos rendszerben? Az alkalmas kiindulópont az, ha egy pillantást vetünk az Alkotmánybíróság sarktételeire, amit az Unió (vagy korábban az Európai Közösségek) jogával kapcsolatban kialakított.

1. Az Alkotmánybíróság két sarktétele az Unió jogának jogforrási helyével kapcsolatban

Az Európai Unió joga és a Magyarországra nézve kötelező nemzetközi jogszabályok viszonyánál az 1053/E/2005. AB határozatból érdemes kiindulni, ahol a testület megállapította, hogy „szerződési eredetük dacára, az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni.”⁴ Ezt a tételt látszólag megismétli, ténylegesen azonban lényegesen bővíti egy másik ügyben a közösségi jog vonatkozásában, mely bizvást áttehető általában az Unió jelenlegi jogára is: „[...] e szerződések, mint elsődleges jogforrások, és az Irányelv, mint másodlagos jogforrás, közösségi jogként a belső jog részei hi. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak.”⁵ E sarktételeket később a testület számos határozatban megerősítette.⁶

A fenti álláspontnak az a legfontosabb következménye, hogy a belső jog és az uniós jog között eshetőlegesen megmutatkozó normakonfliktusok az alkotmányossági kérdések közül kiszorulnak. Az uniós jog és a belső jog konfliktusának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 1. § c) pont alapján akkor lenne hatásköre, ha az uniós jog nemzetközi jognak minősülne.⁷

⁴ 1053/E/2005. AB határozat (szerencsejáték szervezése) ABH 2006, 1824., III.2. pont. Az indítványban felhozott normakonfliktus, a belső jog és az uniós jog viszonyrendszerét az alkotmánybírósági hatáskörök tükrében felvázoló mátrixban elhelyezve, a 9-B konfliktusmezőt érintette, ld. BLUTMAN LÁSZLÓ – CHRONOWSKI NÓRA: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában II. *Európai Jog* 2007/4. 17–18.

⁵ 72/2006. (XII. 15.) AB határozat (egészségügyi közalkalmazottak jogállása) ABH 2006, 819. III.11. pont. Az indítványban – e tekintetben – felhozott normakonfliktus, a *Blutman–Chronowski*-mátrixban elhelyezve, a 9-B konfliktusmezőben helyezkedett el, ld. BLUTMAN–CHRONOWSKI i. m. 17–18.

⁶ Pl. 32/2008. (III. 12.) AB határozat (EUIN-megállapodás) ABH 2008, 334. V.2.4. pont; 143/2010. (VII.14.) AB határozat (Lisszaboni Szerződés) *Magyar Közöny* 2010/119. 21937–21950., IV.1. pont.

⁷ BLUTMAN LÁSZLÓ – CHRONOWSKI NÓRA: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában I. *Európai Jog* 2007/2. 7–8.

Az Alkotmánybíróság tehát az Unió jogát a nemzetközi joggal szemben határozza meg, és egyben a magyar belső jog részének tekinti. Ez az álláspont legjobban a dualizmus kereteiben értelmezhető. Csak az lehet kötelező szabály a magyar jogrendszerben, mely valamilyen módon annak részévé válik. Mivel az uniós jog egy részét alkalmazni kell a belső jogban, annak valamilyen módon része kell, hogy legyen, vagy részévé kell, hogy váljon. A nemzetközi jogszabályok esetében, a nemzetközi szerződéseknél ezt megoldja a belső jogforrási formába foglalás (transzformáció, azaz belső jogforrási formába iktatása e szabályoknak), vagy a nemzetközi szokásjog esetében az „általános transzformáció”, melyet az Alkotmány 7. § (1) bekezdése végez el. De mit lehet kezdeni egy uniós irányelvvel? Egyik módszer sem működik. Így a dualista keretekben az egyetlen logikus lépés, hogy eleve a belső jog részének tekintsük az uniós jogi normákat, és az Alkotmánybíróság ebbe beleértette a nemzetközi szerződéseként megjelenő uniós jogszabályokat is (kifejezetten az alapító szerződéseket, mint elsődleges uniós jogot, hallgatólagosan és következményszerűen pedig az egyéb, nemzetközi jogi formában megjelenő másodlagos uniós jogszabályokat). Persze ez a megoldás első pillantásra is további, lényeges problémákat vet fel.

E problémák közül a következőket érdemes itt kiemelni. (i) Az egyik gond a Magyarországra nézve kötelező nemzetközi szerződések, valamint a nemzetközi szerződések formájában megjelenő uniós jogszabályok elhatárolása, hiszen a megkülönböztetés alapján ezek másfajta jogforrásként viselkednek. (ii) Az irányelvek belső jogként kezelése sem probléma nélkül való. A hatályos irányelv ugyanis egy olyan jogszabály, melyet a tagállamok belső jogában általában nem kell a jogalkalmazásban alkalmazni, vagy ha igen, ennek sajátlagos feltételei vannak. A magyar belső jogban fennálló doktrínák a hatályos jogszabályok feltétlen alkalmazását kívánják meg a jogalkalmazásban (szűk kivételek vannak, például alkotmányellenesség észlelése, vagy ellentétes magasabb szintű jogszabály léte). Az irányelvek esetében viszont új doktrínák megfogalmazására van szükség a belső jogban, például a hatályos jogszabályok alkalmazhatóságával kapcsolatban (az alkalmazhatóság feltételei, annak kizártsága; hasonlóan a nemzetközi szerződések belső jogban való érvényesülésével kapcsolatos *self-executing*-jelleg problémájához). (iii) Még tovább kell tekinteni: mivel az uniós jog részének minősülnek nem kötelező szabályok is (ajánlás, vélemény), a magyar belső jog részévé váltak olyan hatályos normák, melyeket nem kell alkalmazni, bár lehetnek joghatásaik. Ehhez megint új, a belső jogban eddig ismeretlen jogalkalmazási doktrínák kialakítására van szükség.

A fentiekben az elsőként említett probléma, mely közvetlenül kapcsolódik a jelen tanulmány témájához, indokol egy pillantást arra, hogy az uniós jogban milyen jogszabályok jelennek meg nemzetközi jogként, ezen belül is legfőképpen nemzetközi szerződés formájában.

2. Nemzetközi jogi tartalmú jogszabályok az uniós jogban

Az Európai Unió jogának részét képezik olyan jogszabályok, melyeknek nemzetközi jogi tartalmuk van, ezen belül is nemzetközi szerződések formájában jöttek létre. A jelen tanulmány céljai szerint az ilyen uniós jogszabályoknak öt kategóriáját érdemes megkülönböztetni.

- (A) Ide tartoznak mindenekelőtt az ún. *alapító szerződések*, melyekkel a tagállamok létrehozták az Uniót, annak szervezeti, eljárási, és hatásköri kereteit.⁸ (Az alapító szerződések kifejezésbe beleértendőek az eredeti szerződéseket módosító szerződések is.)⁹
- (B) Vannak ún. *vegyes nemzetközi szerződések*, melyet az Unió és a tagállamok közösen kötnek harmadik államokkal (azaz nem tagállamokkal).¹⁰ Erre azért van szükség, mert e szerződések tárgya részben uniós hatáskörben van, másik részben tagállami hatáskörben maradt, tehát csak közösen lehet nemzetközi kötelezettséget vállalni.¹¹
- (C) *Az Unió által, harmadik államokkal önállóan kötött nemzetközi szerződések* bizonyos fajtáinál az egyes tagállamok kiköthették, hogy a szerződéshez szükséges a saját alkotmányos követelményeiknek megfelelő, külön megerősítés (ratifikáció). Ennek elsősorban a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt volt gyakorlati jelentősége (l. alább, az Alkotmánybíróság

⁸ Az alapító szerződések kifejezés alatt elsődleges uniós jogforrásokként leggyakrabban az Európai Uniót alapító szerződést (Maastricht (1992/1993; a továbbiakban EU-Szerződés), és az Európai Unió működéséről szóló szerződést (Róma 1957/1958; korábbi nevén az Európai Közösséget alapító szerződés; a továbbiakban EUM-Szerződés) értik, melyek az eredeti alapító szerződésekből és a rájuk épülő módosító szerződésekből kapják jelenleg hatályos szövegüket. Az alapító szerződések köre ténylegesen ennél jóval tágabb, erre ld. BLUTMAN LÁSZLÓ: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest: HVG-ORAC, 2010. 39–40.

⁹ Az alapító szerződések kifejezés alá az eredeti szerződéseket módosító szerződések azért tartoznak bele, mert jogforrási szinten nincs egységes szerződésszöveg. Például a módosító szerződésként létrejött Amszterdami Szerződés (1997/1999), vagy Nizzai Szerződés (2001/2003) továbbra is hatályban van, akárcsak a rájuk épülő Lisszaboni Szerződés (2007/2009). (Az alapító szerződéseknek megjelent ugyan az egységes szerkezetbe foglalt szövege az Európai Unió Hivatalos Lapjában, legutóbb a 2010. március 30-i számban, de a szöveg nem hivatalos, hanem tájékoztató jellegű, ld. *Hivatalos Lap* C-83. 2010. 03. 30. A hatályos szöveg úgy állapítható meg, hogy a módosító szerződéseket a módosított szerződések szövegére kell vonatkoztatni.

¹⁰ A vegyes szerződéseknek nemcsak az Unió a részese, hanem az Unió mellett a tagállamok, vagy egyes tagállamok is. A vegyes szerződések létrejöttére az EUM-Szerződés 207. cikk (3) bekezdése (volt) 133. cikk (6) bekezdés kifejezetten utal (közös kereskedelempolitika).

¹¹ Esetenként nem egyszerű annak eldöntése, hogy a Unió egyedüli hatáskörrel rendelkezik-e egy nemzetközi szerződés megkötésére, mert csak uniós hatáskörbe tartozó kérdés a szerződés tárgya, vagy a tagállamok is jogosultak a Unió mellett részt venni önállóan, ld. pl. a nemzetközi gumiegyezmény megkötésével kapcsolatos tanácsadó véleményt, 1/78 Vélemény (Nemzetközi gumiegyezmény) [1979] EBHT 2871. Az uniós hatásköri kérdésekre, és ezek jellegzetességeire általában ld. BLUTMAN i. m. 164–185.

ún. EUIN-határozatát.)¹² A Lisszaboni Szerződés a tagállami kikötésnek ezt lehetőséget elhagyta, egy kivétellel (I. EUM-Szerződés 218. cikk (8) bekezdését).

- (D) *Az Unió*, minden tagállami kikötéstől és aktustól függetlenül, *maga is köt nemzetközi szerződéseket* (illetve korábban az Európai Közösség is hozott létre számos ilyen jogszabályt) harmadik államokkal.¹³
- (E) A szükséges fenntartásokkal ugyan, de itt kell megemlíteni azokat az *uniós szabályokat, melyek elfogadása a tagállamok külön megerősítéséhez kötött* (pl. EUM-Szerződés 25. cikk (2) bekezdés, 223. cikk (1) bekezdés, 262. cikk, 311. cikk (2) bekezdés; EU-Szerződés 48. cikk (6) bekezdés,). Itt nem nemzetközi szerződéses formáról van szó, hanem a *Tanács határozatairól*, de a nemzetközi jogra jellemző eljárás folyamán, tagállami megerősítések (ratifikációk) feltételével lehet elfogadni e jogszabályokat.

E megkülönböztetéseknek azért van jelentősége, mert megjelenésük a magyar alkotmányos rendszerben eltérő megítélést kívánhat, és eltérő következményekkel járhat, az Alkotmánybíróság által eddig kialakított álláspont tükrében is. Az egyik leglényegesebb kérdés, hogy az adott uniós jogi norma lehet-e más, belső normák alkotmányos mércéje az Alkotmány 7. § (1) bekezdése alapján (mint nemzetközi jog), vagy nem szolgálhat ilyen mércéként az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése alapján, mint uniós jog.¹⁴ Például, az ún. vegyes szerződések minék minősülhetnek majd egy esetleges alkotmánybíróági eljárásban? Szét lehet-e szedni a rendelkezéseiket nemzetközi jogi és nem nemzetközi jog (uniós jogi) normákra attól függően, hogy uniós vagy tagállami hatáskörbe tartoznak? Amennyiben nem, (és valószínűleg ez a tarthatóbb álláspont), akkor nemzetközi jognak vagy uniós jognak minősíthetők? Mivel ilyen vegyes szerződést a testület még nem bíralt el érdemben, ezért mindez a jövő kérdése.

¹² Az EU-Szerződés volt 24. és 38. cikke alapján, a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a rendőrségi, és a büntetőügyekben történő igazságügyi együttműködés területén az Unió nemzetközi szerződéseket köthetett harmadik államokkal, nemzetközi szervezetekkel. A tagállamok a Tanácsban, a szerződés megkötésére vonatkozó határozathozatalnál köthették ki az egyedi megerősítést (ratifikációt).

¹³ E szerződések a tagállamokra is kötelezőek, ld. pl. C-61/94 Bizottság v Németország (Nemzetközi Tejtermék Megállapodás) [1996] EBHT I-0398, 15. pont vagy T-115/94 Opel Austria GmbH v Tanács [1997] EBHT II-0039, 101. pont. A tagállami kötelezettség nem csak az Unió által kötött nemzetközi megállapodás elfogadásáról szóló tanácsi rendeletből folyik, hanem közvetlenül a szerződés rendelkezéseiből is, az EUM-Szerződés 216. cikk (2) bekezdése (volt 300. cikk (7) bekezdése) alapján.

¹⁴ Az uniós jog és az Alkotmány 7. § (1) bekezdése közötti egyes összefüggésekre nézve ld. BODNÁR LÁSZLÓ: Alkotmány, nemzetközi szerződés, EU-jog (avagy a közjogi harmonizáció deficitje). In *Magyarország és Európa az ezredfordulón.* (szerk. ANDRÁSSY GYÖRGY – CSERESNYÉS FERENC) Pécs, 2001. 25–32.

Mindazonáltal a fenti felbontás alapján e szabályok alkotmánybíróági vizsgálata igen sokarcúvá válhat. A következőkben arra szeretnék rámutatni, hogy a nemzetközi jogi formában megjelenő uniós jogszabályok magyar jogforrásbeli helyének alapjául szolgáló jogszabályi, vagy a gyakorlatban kialakult tételek nehezen egyeztethetők össze.

3. A 72/2006. AB határozatban megfogalmazott doktrína szűkítése

A 72/2006. AB határozatban jelent meg teljes vértetben „az uniós jog, uniós jogként a belső jog része” doktrína,¹⁵ mely meghatározza mind a mai napig az Alkotmánybíróság alapállását a kérdésben. Ez a doktrína azonban az uniós jog részét képező nemzetközi szerződésekre alkalmazva (ld. előző pont, így különösen az alapító szerződések tekintetében) a maga általánosságában nehezen összeegyeztethető más tételekkel, és jelentős korrekcióra szorul. Ezek az ellentétek úgy mutatkoznak meg, hogy az Alkotmánybíróság mégis kénytelen valamilyen szempontból nemzetközi jognak tekinteni ezeket, az uniós jog részét képező jogszabályokat. A doktrína szűkítése három jelentős lépésben történt meg az Alkotmánybíróság gyakorlatában.

3.1 A doktrína szűkítése: előzetes normakontroll hatálybalépés előtt

Amennyiben „az uniós jog, uniós jogként a belső jog része”, mi következik ebből az uniós keretekben, nemzetközi szerződés formájában elfogadott jogszabályok előzetes normakontrolljára vonatkozóan? A 32/2008. AB határozat (EUN-megállapodás) egyfajta választ adott erre.¹⁶ Előzetesen – az Unió gyakorlatából kiindulva – feltételezzük, hogy az Unió által kötött, de a tagállamok megerősítő aktusait kívánó EUN-megállapodás az uniós jog része (osztályozásunk alapján C-típusú uniós nemzetközi jogi jogszabály).¹⁷ Amennyiben e szerződés (hatályba nem lépett) uniós jognak tekintendő, akkor nem minősülne

¹⁵ A határozatban ez még közösségi jogként jelent meg, azonban a Lisszaboni Szerződéssel az egész (rég) uniós jog „közösségiesedett” a közös kül- és biztonságpolitika kivételével. Az ilyen átfogalmazás ellen semmilyen elvi kifogás nem mutatkozik.

¹⁶ 32/2008. (III. 12.) AB határozat (EUN-megállapodás) ABH 2008, 334.

¹⁷ Az Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló megállapodás (EUN-megállapodás), ld. a kihirdetésére a kormány T/3164. (2007.05.25.) sz. törvényjavaslatát (visszavonva 2010.05.17.); forrás: <www.mkogy.hu>. A megállapodás uniós jognak minősült a volt EUSz 24. cikk (6) bekezdése alapján, jelenleg pedig az EUM-Szerződés 216. §-a alapján, ld. még 96/71 R. & V. Haegeman v Bizottság [1972] EBHT 1005, 5. pont.

(hatályba nem lépett) nemzetközi szerződésnek a 72/2006. AB határozat tükrében. Jogszabály előzetes normakontrollja viszont legnagyobb részben törvény és nemzetközi szerződés tekintetében lehetséges, az Abtv. 1. § a) pontja értelmében. Ebből következően, az EUIN-megállapodáson nem lehetne előzetes normakontrollt végezni, hiszen nem minősül nemzetközi szerződésnek a magyar alkotmányos gyakorlatban a 72/2006. AB határozat alapján.¹⁸

Ezért az Alkotmánybíróság a 32/2008. AB határozatban kénytelen volt szűkíteni a 72/2006. AB határozatban lefektetett doktrínát ahhoz, hogy el tudja végezni az EUIN-szerződés előzetes normakontrollját. Az erre vonatkozó határozatrész tanulságos: „[...] az EUIN-megállapodás nemzetközi jogi szerződésnek minősül. Az a tény, hogy az egyik oldalon az Európai Unió szerepel szerződő félként, nem jelenti azt, hogy az EUIN-megállapodás az Alkotmány 2/A. § értelmében közösségi jogi normának minősülne, hiszen nem az ún. alapító és módosító szerződések szerinti európai uniós, illetve európai közösségi hatásköröket változtatja meg, hanem az egyes tagállamok, illetve Izland és Norvégia viszonylatában létesít kötelezettségeket. Az ilyen természetű megállapodásokat maga az Európai Unió is úgy tekinti, hogy azok nemzetközi szerződések, amelyekre tehát a nemzetközi jog szabályai vonatkoznak.”

Ebből a következő lényeges következtetések adódnak.

- (i) A magyar jogban a nemzetközi szerződéseknek legalább két fajtája mutatkozik: az Alkotmány 7.§ (1) bekezdése alá eső nemzetközi szerződések, és a 2/A. § alá eső néhány nemzetközi szerződés (tulajdonképpen. az uniós alapító szerződések).
- (ii) Mivel az EUIN-megállapodás *az uniós jog szerint* egyértelműen és világosan az uniós jog része, az Alkotmánybíróság fenntartja azt a jogát, hogy az Alkotmány alkalmazása céljából, az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdést értelmezve, ettől eltérő minősítést alkalmazzon, és ne tekintse azt az uniós jog részének.¹⁹
- (iii) Mindebből az is következik, hogy az EUIN-megállapodás a magyar jogban az Alkotmány 7. § (1) bekezdése alá eső nemzetközi szerződés, így belső jogszabályok alkotmányosságának vizsgálatakor maga is alkotmányos mércévé válhat (szemben pl. az uniós alapító szerződésekkel).
- (iv) Egy nemzetközi szerződés (nemzetközi jogi norma) csak akkor minősül uniós jognak az Alkotmány 2/A. § értelmében, amennyiben az uniós hatásköröket megváltoztatja, egyébként az Alkotmány 7. § (1) bekezdése alá

¹⁸ A határozatból kivehetően az indítvány részben az EUIN-megállapodás, mint nemzetközi szerződés egyes rendelkezéseinek előzetes alkotmányossági vizsgálatára irányult, részben a kihirdető törvény, mint törvény egy rendelkezésének előzetes alkotmányossági vizsgálatára; vö. az Abtv. 35. § és 36. § alkalmazásával.

¹⁹ Pusztán azért, mert az Unió nemzetközi szerződésként kezeli az EUIN-megállapodást, nem jelenti azt, hogy ne lenne az uniós jog része.

esik (feltételezvé, hogy a testület nem kívánt a nemzetközi szerződéseknek egy harmadik kategóriát is létrehozni).

Mindebből kiindulva, az Európai Unió harmadik államokkal kötött, tagállami megerősítésre szoruló szerződesei (a fenti osztályozásom szerint C-típus), valamint az Európai Unió és a tagállamok által közösen, harmadik államokkal kötött szerződesei (vegyes szerződések – B-típus) nagy valószínűséggel az Alkotmány 7. § (1) bekezdéséhez tartoznak, mivel ezek formálisan nem módosítanak uniós hatásköröket (inkább ilyen hatáskörökön belüli további szabályalkotásról van szó). Azonban ez a megoldás furcsa helyzethez vezethet akkor, ha ezen szerződésekhez kapcsolódnak végrehajtó uniós jogi aktusok. Ebben az esetben (a magyar gyakorlat szerint) a szerződés maga nem lesz az uniós jog része, de az azt végrehajtó uniós aktus viszont igen. Amennyiben egy ilyen szerződés az Alkotmány 7. § (1) bekezdése alapján mérceként szolgál valamely belső jogszabály alkotmányosságának megítéléséhez, csakis az uniós végrehajtó aktussal együtt lehet majd értelmezni az utólagos alkotmányossági vizsgálat céljára. Ekkor az uniós jog egy része érdemben alkotmányos mércévé válhat, szemben az 1053/E/2005. AB határozatban megfogalmazott törekvéssel, mely a belső jog és az uniós jog konfliktusát nem alkotmányos kérdésként kívánja kezelni.

Az EUIN-határozatban lefektetett álláspont, tehát további jelentős módosításra szorul, különben határesetekben ellentmondásos helyzetekhez vezethet.²⁰

3.2 A doktrína szűkítése: népszavazás megerősítendő nemzetközi szerződésről

Amennyiben a 32/2008. AB határozat fenti, témánk szempontjából fontos részét helyesen értelmeztem, az uniós jogon belül nemzetközi szerződéses formában létrejövő jogszabályok közül alapvetően csak az uniós hatásköröket módosító, alapító szerződések (a módosító szerződésekkel egyetemben) tekinthetők az uniós jog részének a magyar alkotmányos gyakorlatban a 72/2006. AB határozat alapján (A-típusú uniós nemzetközi jogi szabályok). Mindez azonban további szűkítésre szorul, amelynek szükségét az ide tartozó, egyes szerződésekkel kapcsolatos népszavazási kezdeményezések hozták elő. Így a 61/2008. AB hatá-

²⁰ Ugyanakkor a tagállami megerősítéshez kötött uniós jogi aktusok uniós hatáskört módosíthatnak, de nem öltik kifejezetten nemzetközi szerződés formáját. Itt az a kérdés vetődik fel, hogy bár ezek nyilvánvalóan az uniós jog részét képezik az Alkotmány 2/A. § szerint, de az Alkotmánybíróság gyakorolhat-e előzetes normakontrollt e jogi aktusoknál, tekintettel a tagállami megerősítés szükségességére, noha nincs szó formálisan nemzetközi szerződésekről.

rozatban éppen egy (módosító) alapító szerződéssel, a Lisszaboni Szerződéssel kapcsolatos népszavazási kezdeményezést kellett elbírálni.²¹

Az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdése alapján országos népszavazás tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. Az uniós alapító szerződések módosításáról a döntés Magyarország vonatkozásában kétségtelenül az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, de lehetne-e népszavazást tartani akkor, ha eltekintünk attól, hogy a formálódó uniós jogszabály nemzetközi szerződéses formát kap. Aligha, ugyanis az Alkotmány 28/C § (5) bekezdés a kizáró feltételeknél nem vet számot még a születőben lévő uniós jogi normákkal, és erre vonatkozóan a népszavazás feltételeivel. Az ilyen típusú ügyekben nyilvánvalóvá vált az, hogy a 72/2006. AB határozatba foglalt doktrínát nem lehet úgy alkalmazni, hogy a nemzetközi szerződés formájában formálódó uniós jognál el lehessen tekinteni annak nemzetközi szerződéses jellegétől. Így a nemzetközi szerződés létszakaira vetítve időben is korlátozni kellett a 72/2006. AB határozat hatókörét olyan értelemben, hogy a nemzetközi szerződés formájában születő uniós jogi normát a nemzetközi szerződésekre vonatkozó szabályok szerint kell kezelni annak hatálybalépéséig, például a népszavazási kezdeményezések elbírálása során.

Ezt az időbeni korlátozást a testület *expressis verbis* megtette. Kiemelte, hogy a korábbi tételek csak azokra a szerződésekre vonatkoztak, amelyek az uniós jogrendszerben már hatályosak,²² és nem vonatkoznak a hatályba még nem lépett uniós alapító (módosító) szerződésekre, mint nemzetközi szerződésekre. Ezeket a nemzetközi szerződésekre vonatkozó szabályok alapján kell értékelni. A 61/2008. AB határozatban tett megállapítások nem előzmény nélküliek. Ezeket már érdemben megalapozta az a két AB határozat, melyek az Unió Alkotmányos Szerződésére vonatkozó népszavazási kezdeményezést ítélték meg az Országos Választási Bizottság határozatainak felülvizsgálata során.²³

Mindez azt, jelenti, hogy az Alkotmánybíróság az Unió alapító szerződéseit nemzetközi szerződésként kezeli a hatálybalépésük pillanatáig. Ez a 72/2006. AB határozatban foglalt doktrína időbeli szűkítése: az alapító szerződés csak a hatálybalépés pillanatától lesz „uniós jogként a belső jog része”, előtte a nemzetközi szerződésekre vonatkozó szabályok alkalmazandók rá a magyar alkotmányos gyakorlatban.

²¹ 61/2008. (IV. 29.) AB határozat (LSz-népszavazás) ABH 2008, 546.

²² Ld. az idézett határozat III. 3. pontját.

²³ 58/2004. (XII.14.) AB határozat (ASz-népszavazás) ABH 2004, 822. IV.2. pont; 1/2006. (I.30.) AB határozat (ASz-népszavazás) ABH 2006, 39. IV.2.1 pont.

3.3 A Lisszabon-határozat: a doktrína feladása?²⁴

„Az uniós jog, uniós jogként a belső jog része” doktrína, az alapító szerződések jogforrási helyével összefüggésben, újabb kihívással nézett szembe a Lisszaboni Szerződés alkotmányos vizsgálata során.²⁵ A jogforrási problémát jellemzően ismételtlen egy hatásköri kérdés hozta elő: van-e akadálya a szerződést kihirdető törvény utólagos, érdemi alkotmányossági vizsgálatának. Miképpen veti ez fel a Lisszaboni Szerződés, mint alapító szerződés jogforrási helyének problémáját?

Amennyiben a Lisszaboni Szerződés „uniós jogként a belső jog része” (és nem nemzetközi szerződésként része a belső jognak), akkor nem a kihirdető törvénnyel épül be a belső jogba, hanem *sui generis* módon, közvetlenül az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése alapján, mint uniós jogszabály. Ekkor a kihirdető törvény funkcióját veszti, így nem lehet alkotmányossági vizsgálat tárgya sem. Egy erőteljes kisebbségi vélemény (Paczolay P. és Lévay M.) éppen ez alapján tagadta, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányossági vizsgálatot végezhetne annak hatálybalépése után, uniós alapító szerződésen. Ez egyenesen következik a 72/2006. AB határozatból, mely lényegében azon az alapon áll, hogy egy uniós alapító szerződés saját jogon érvényesül a belső jogban, tehát nem kell külön kihirdetni sem (*sui generis* doktrína). A nemzetközi jog és belső jog viszonyának kereteiben ez egy szintiszta monista elmélet, ahol nem kell külön transzformáló állami aktus (kihirdetés, azaz belső jogforrási formába foglalás) ahhoz, hogy egy nemzetközi eredetű norma beépüljön a belső jogrendbe.²⁶ Ez alapján az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése alá eső nemzetközi szerződéseknél monista, az Alkotmány 7. § (1) bekezdése alá eső nemzetközi szerződéseknél dualista szemlélet érvényesülne. Persze ezen elmélet legnagyobb ellenérve az Alkotmány 2/A. § (2) bekezdése, mely kihirdetésről szól, tehát az irányadó alkotmányos szövegből a dualista elmélet következik. Ez arra enged következtetni, hogy a 72/2006. AB határozatban foglalt tétel az alapító szerződések tekintetében nem egyeztethető össze az Alkotmány 2/A. § (2) bekezdésével, illetve a dualista alkotmányos gyakorlatot általában megfogalmazó 4/1997. AB határozattal.

²⁴ A doktrína feladását az uniós jog részét képező nemzetközi jogi formában megjelenő szabályok kategóriájára értem.

²⁵ 143/2010. (VII.14.) AB határozat (Lisszaboni Szerződés) *Magyar Közlöny* 2010/119. 21937–21950.

²⁶ A magyar joggyakorlatban e transzformálást beiktatás helyett általánosan kihirdetésnek nevezik, ami fogalmilag helytelen, ld. BLUTMAN LÁSZLÓ: A nemzetközi szerződések törvénybe iktatása: homokszemek a gépezetben. *Közjogi Szemle* 2010. március, 8–10. Tekintettel az általános nyelvhasználatra, az Alkotmány 2/A. § (2) bekezdésének, valamint a 2005. évi L. törvény szóhasználatára, ezzel a fenntartással a jelen tanulmányban magam is a „kihirdetés” kifejezést használom.

Miképpen oldotta meg az Alkotmánybíróság ezt a helyzetet? Az a tény, hogy a Lisszaboni Szerződést a kihirdető törvény részeként vizsgálta,²⁷ arra utal, hogy a testület az A-típusú, alapító szerződések vonatkozásában is feladta az „uniós jogként a belső jog része” doktrínát. A Lisszaboni Szerződés (és így általában az alapító szerződések) e szerint a kihirdető törvény erejénél fogva nemzetközi szerződésként érvényesül a belső jogban, és nem *sui generis* módon. Más kérdés, hogy ez az álláspont viszont nem egyeztethető össze a 72/2006. AB határozatban foglalt alaptétellel.

Mindennek a gyakorlatban is megmutatózó következményei lehetnek. Például választ kell találni arra a kérdésre, hogy hol kell keresni a Lisszaboni Szerződés irányadó, hiteles szövegét a magyar joggyakorlatban történő alkalmazás céljaira? Amennyiben a *sui generis* érvényesülést valljuk, akkor az Európai Unió Hivatalos Lapjának magyar nyelvű változatában,²⁸ amennyiben a 143/2010. AB határozatban megnyilvánuló többség álláspontját osztjuk, akkor a Magyar Közlönyben, a kihirdető törvény szövegében.

Rá kell mutatni arra, hogy az itt jelzett ellentmondásos helyzet az Alkotmánybíróság gyakorlatában burkoltan már 2006-ban is érzékelhető volt. A 10/2006. AB határozat ugyanis a közösségi, illetve uniós alapító szerződések azon szövegéből indult ki, melyet a kihirdető, 2004. évi XXX. törvény tartalmazott, sőt a testület az uniós (akkor közösségi) kötelezettségvállalást nemzetközi szerződéses kötelezettségvállalásnak tekintette a népi kezdeményezésre vonatkozó szabályok alkalmazásánál.²⁹ Ez arra utalt, hogy a testület az alapító szerződéseket mégiscsak nemzetközi szerződésként vette figyelembe, és a belső jogban való érvényesülésüket a kihirdetéshez kötötte, így a kihirdetett szöveget vette irányadónak és hitelesnek. Ez már nehezen összeegyeztethető a néhány hónappal később hozott 1053/E/2005. AB határozattal. Ezután viszont, az 1053/E/2005. AB határozat nyomán, még 2006-ban, a 72/2006. AB határozatban kiteljesedett a *sui generis* doktrína, miszerint „az uniós jog, uniós jog-

²⁷ Az érdemben elvégzett alkotmányossági vizsgálat, az uniós joggal kapcsolatos lehetséges normakonfliktusokat feltérképező mátrixban elhelyezve, a 6-B konfliktusmezőt érintette, ld. BLUTMAN–CHRONOWSKI i. m. (II.) 17–18.

²⁸ Ennél a változatnál további probléma az lenne, hogy a Hivatalos Lap melyik szövegváltozata lenne az irányadó. Nem értek egyet azzal, a 143/2010 AB határozatban megjelenő állásponttal, hogy az alapító szerződéseknek, a Hivatalos Lap 2010. március 30-i számában megjelenő egységes szövege hiteles (hivatalos) szöveg lenne, mert ez csak tájékoztató jellegű. Ezzel ellentétesen foglalt állást a határozatban a többség, ld. III. 2. pont, MK 2010/119. 21939., illetve a különvélemény is, 2. pont, MK 2010/119. 21947. Véleményem szerint, az uniós hiteles szöveget abban a korábbi számban kell keresni, mely a Lisszaboni Szerződés eredeti szövegét, (és nem az egységes szöveget) közli (HL C306., 2007. 12. 17.).

²⁹ 10/2006. (II.28.) AB határozat (magyar termékek aránya) ABH 2006, 216. II.2. pontja, valamint III.2. pontja. A felmerülő problémákra részletesebben ld. BLUTMAN–CHRONOWSKI i. m. (I.) 7–8.; ugyancsak ld. TRÓCSANYI LÁSZLÓ – CSINK LÓRÁNT: Alkotmány v. közösségi jog: az Alkotmánybíróság helye az Európai Unióban. *Jogtudományi Közöny* 2008/2. 63–69.

ként a belső jog része”, amelyben nincs helye a kihirdetésnek (és ennek okán a kihirdetett szövegnek sem).

4. Összegzés

A 72/2006. AB határozatban tett megállapítás, mely az uniós jog jogforrási helyére vonatkozik a magyar jogrendszeren belül, jelentős módosuláson ment át a nemzetközi jogi formában megjelenő uniós jogszabályok tekintetében. Az Alkotmánybíróság rákövetkező gyakorlata csaknem teljesen kiszorította a doktrína hatóköréből ezeket az uniós jogszabályokat (bár nem szabad szem elől téveszteni, hogy a doktrína szűkítése két esetben alapító szerződésekkel, egy esetben tagállami megerősítést kívánó, az Unió által kötött nemzetközi szerződésnél merült fel). Ettől függetlenül, az Unió szervei által alkotott egyéb, (nem nemzetközi jogi formában létrejövő) jogszabályokra a doktrína továbbra is fenntartható, bár további kiegészítést igényel, elsősorban az irányelvek, valamint a vélemények és ajánlások belső jogban való használatának megkönnyítése céljából.

A választ, hogy jelenleg a magyar alkotmányos gyakorlatban mennyire tekinthető nemzetközi jognak az uniós jog, az alábbi, összefoglaló táblázat foglalja össze.

	A) alapító szerződések	B) vegyes nk. szerződések	C) az Unió által kötött, megerősítendő nk. szerződések	D) az Unió által kötött nk. szerződések	E) megerősítést igénylő uniós aktusok
aláírástól a megerősítésig	népszavazás	nk. szerződésként: igen, 61/2008. ABh; Alk. 28/B. § (1) bek.			?-ként: ? (nincs aláírás, csak határozat)
	előzetes alk. vizsg.	nk szerződésként: igen, 32/2008. ABh; Abtv. 36. § (1) bek.		uniós jogként: nem	?-ként: ?
a megerősítéstől hatálybalépésig	népszavazás	nk szerződésként: nem, 61/2008. ABh; Alk. 28/B. § (1) bek.		(nincs taglami aláírás, megerősítés)	?-ként: nem
	előzetes alk. vizsg.	nk szerződésként: nem, Abtv. 36. § (1) bek.			?-ként: nem
hatálybalépés után	alk. vizsg. mércéje	uniós jogként: nem 72/2006. ABh	nk. szerződésként: igen (?) 32/2008. ABh; Alk. 7. § (1) bek.	uniós jogként: nem 72/2006. ABh	uniós jogként: nem (?) 72/2006. ABh
	alk. v. tárgya (utólagos alk. v.)	a kihirdető tv.: igen 143/2010. ABh	a kihirdető törvény: igen 4/1997. ABh; Alk. 32/A. (1) bek.	uniós jogként: ?	uniós jogként: ?

**To What Extent is the Law of the European Union
International Law within the Hungarian Constitutional
Practice?**
(Summary)

The wider topic of this article is the European Union law as a source of law within the Hungarian constitutional system, in particular, the constitutional position of EU legal rules adopted in the form of international law (e.g. international treaties). In this area, the problem lies in that under the Constitution and practice of the Constitutional Court the international law and EU law have different constitutional positions as sources of law. According to Decision 72/2006 of the Constitutional Court the law of the Union (as law of the Union) is part of the Hungarian domestic law. The Court defines EU law against international law for the purposes of its jurisprudence. But how to deal with the international legal rules which are at the same time part of the EU law?

The article distinguishes between five classes of Union acts taking the form of international law: (i) founding treaties (ii) mixed international agreements concluded jointly by the Union and Member States with third States; (iii) international treaties concluded by the Union with third States and approved (ratified) by the Member States according to their constitutional requirements; (iv) international treaties concluded by the Union with third States; (v) acts of the Union (e.g. Council's decisions) to be approved (ratified) by the Member States according to their constitutional requirements.

In light of this classification does the paper analyse the relevant decisions of the Constitutional Court and conclude that the doctrine articulated in the Decision of 72/2006 of 15 December 2006, namely that the law of the Union (as law of the Union) is part of the Hungarian domestic law, has undergone substantial modification. Subsequent practice of the Court has significantly narrowed down the scope of the doctrine as regards the EU acts taking the form of international law. Nevertheless, for other types of the Union acts the doctrine is still sustainable, but requires further amplification or possibly amendment with particular regard to directives, opinions and recommendations in order to facilitate their use within the Hungarian domestic law.