

MIÉRT NEHÉZ TANTÁRGY AZ EGYÜTTMŰKÖDŐ ALKOTMÁNYOSSÁG?*

A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS A KÖZÖSSÉGI JOG ELSŐBBSÉGE

Az Európai Unióhoz csatlakozó valamennyi állam közjogi intézményei számára hosszú tanulási folyamat kezdődött a csatlakozással. Különösen nehéz a csatlakozási iskolatáska az olyan szervek esetében, amelyek állami főhatalmat gyakoroltak, vagy – mint az alkotmánybíróságok – a nemzeti alkotmány védelmezőiként megfellebbezhetetlen jogkörrel rendelkeztek. Alig néhány héttel a csatlakozás után Magyarországon is tapasztalhattuk ezt. Az uniós jogi doktrínáit ráadásul nemcsak hogy adaptívan alkalmazni kell, hanem aktívan részt kell venni abban a párbeszédben, mely az Európai Bíróság és a tagállamok igazságszolgáltatása és alkotmánybíráskodása közt folyik az uniós jog alkotó alkalmazásáról és fejlesztéséről. Az uniós integráció mai fokán dinamikusan fejlődő szerepmegosztásról van szó – egyebek közt a nemzeti alkotmánybíróságok és az Európai Bíróság kapcsolatában is. Ez a kooperatív alkotmányosság azt jelenti, hogy közösen, együttműködve kell alakítani az európai alkotmányosságot. Az együttműködés során egyes tagállamok részben feladják nemzeti alkotmányossági elvárásait és garanciáit, és jelentős mértékben közösségi – közös – mércékkel helyettesítik azt, miközben az uniós mércék meghatározásában és konkretizálásában messzemenően a nemzeti bíróságokra kell hagyatkozni.

Mindezek a problémák felvetődtek a magyar Alkotmánybíróságnak a csatlakozással kapcsolatos első ügyében, amelyben elvileg már közvetlenül kellett (volna) alkalmazni az uniós jogot. A történet ismert, bár visszhangtalan, ami meglepő, ha meggondoljuk, hogy sok milliárd forintról van szó. Az Európai Unió Tanácsa a mezőgazdasági termékek kereskedelmének az új tagállamok csatlakozásával összefüggő kérdéseiről csak igen késve, 2003 végétől kezdte meghozni a rendeleteket, és a szabályozás még 2004 februárjában is tartott. Ennek során hirdették ki az 1972/2003/EK és a 60/2004/EK rendeletet (a továbbiakban együtt: rendeletek). Az előbbi a mezőgazdasági

termékek kereskedelmére, az utóbbi a cukorágazatra vonatkozó, a csatlakozás miatt szükséges átmeneti intézkedések megállapításáról rendelkezik. A rendeletek megalkotása során a jogalkotói szándék arra irányult, hogy azonosítani lehessen azokat a szervezeteket és magánszemélyeket, akik az új tagállamok csatlakozását megelőzően spekulatív kereskedelmi tranzakciókban vettek részt. A rendeletek végrehajtásához ennek megfelelően arra volt szükség, hogy az újonnan csatlakozó tagállamok a csatlakozás pillanatában, 2004. május 1-jén már rendelkezzenek egy olyan rendszerrel, amely alkalmas a hasonló kereskedelmi mozgások kiszűrésére.

A rendeletek végrehajtására 2004. április 5-én fogadta el az Országgyűlés a mezőgazdasági termékek kereskedelmi többletkészletezésével kapcsolatos intézkedésekről szóló törvényt (a továbbiakban többletkészletezési törvény). A köztársasági elnök azonban visszaható hatályúnak, ezért alkotmányellenesnek tartotta azt, hogy bár a törvény csak május 25-én lépne hatályba,¹ az abban meghatározott kötelezettségek a rendeleteknek megfelelően május 1-jéhez, a csatlakozási szerződés² hatálybalépéséhez kapcsolódnak. Az államfő ezért – élve alkotmányos jogkörével – a törvényt előzetes normakontrollra megküldte az Alkotmánybíróságnak, amely annak több rendelkezését 2004. május 25-én alkotmányellenesnek találta, ezért a többletkészletezési törvényt nem lehetett kihirdetni.³

Kétségtelen, hogy a többletkészletezési törvény bizonyos rendelkezései ellentétesek lehetnek az adózás alkotmányos követelményeivel kapcsolatban kialakított magyar alkotmánybírósági követelménnyel. Az Európai Bíróság (EB) gyakorlata szerint ugyanakkor a rendeletek valószínűleg nem lennének visszaható hatályúak.⁴ Jelen esetben a díjfizetés alapja múltbeli tulajdonlás, a gond tehát az, hogy a jogalanyoknak nem minden esetben volt lehetőségük arra, hogy a későbbi díjfizetési szabályok ismeretében

* Ez a tanulmány Az Alkotmány hatása a polgári és családi jogra című kutatás keretében készült, az Országos Társadalomtudományi Kutatások Közalapítvány támogatásával.

rendelkezzenek a tulajdonukban lévő vagyronról. A köztársasági elnök alkotmányellenesnek tartotta azt a vélelmet, mely szerint a korábbi átlagot meghaladó készlet képzése spekulációs célú felhalmozást jelent.⁵

Az Alkotmánybíróság egyetértett a köztársasági elnökkel abban, hogy a többletkészletezési törvény sérti a kellő felkészülési idő követelményét és a visszaható hatály tilalmát magában foglaló jogbiztonság elvét. Ez az elv az alkotmánybírói gyakorlat szerint az alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság része. Különösen visszaható hatályúnak minősítette a testület a törvénynek a készletek megállapításával kapcsolatos szabályait, amelyek szerint a többletkészlet megállapítása során a termék 2002–2003-as napi átlagát kellene figyelembe venni. Visszaható hatályú volt továbbá az a rendelkezés, amely kizárta a 2004. január 1-jét követően megkötött szerződések figyelembevételét a készlet csökkentése során. Ezen kívül a leltárkészítési kötelezettséggel kapcsolatban is aggályokat fogalmazott meg az Alkotmánybíróság: a törvény értelmében a május 1-jei állapotnak megfelelően kellett volna nyilvántartást készíteni a többletkészletről, holott a jogszabály csak három héttel később lépett volna hatályba. Ezáltal a jogalkotó nem biztosított kellő felkészülési időt az érintett személyeknek arra, hogy a számukra negatív következményeket elkerüljék. Végül alkotmányellenesnek a többletkészletezési törvény azon szabályai, amelyek az érintett jogalanyok körének és a díjfizetési kötelezettség módjának, valamint a díjfizetés alóli kivételeknek a meghatározását a végrehajtási rendeletre hagyják, mert sértik az alkotmány 8. § (2) bekezdését, mely szerint alapvető köteleességre vonatkozó lényegi szabályokat csak törvényben lehet megállapítani.

A KÖZÖSSÉGI JOG ELSŐBBSÉGÉNEK PROBLÉMÁJA

A döntő előkérdés az alkotmánybírói határozattal kapcsolatban így foglalható össze: vajon nem a közösségi jogról szól-e az eset – függetlenül az AB megítélésétől? Ebben ugyanis nincs – vagy nincs végső – döntési joga az Alkotmánybíróságnak. Vajon a testület azzal, hogy alkotmányellenesnek találta az Országgyűlésben már elfogadott, de a köztársasági elnök által ki nem hirdetett termékkészletezési törvényt, felülbírált-e egy sor közösségi jogi rendeletet? Egyáltalán helyesen értelmezte-e a magyar Alkotmánybíróság a közösségi jog alkalmazásában rá váró szerepet? Nem kellett volna a közösségi jog értelmezése érdekében előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezni az Európai Bíróságnál? Mindezek fényében

végül felmerül a teoretikus kérdés: miért járt el éppen így az AB, zárójelbe téve a közösségi jogot?

A magyar Alkotmánybíróság bizonyára tisztában volt e problémával. Kifejtette, hogy a döntés nem érinti sem a közösségi norma érvényességét, sem annak értelmezését. A testület úgy vélte, a magyar törvény elhatárolható a rendeletektől, mivel a rendeletek „az új tagállamok kötelezettségét határozták meg, nem a tagállamok állampolgáraiét, [a magyar törvény] a Európai Unió rendeleteinek végrehajtását szolgálja, a [többletkészletezési törvény] több helyen utal az Unió rendeleteinek szabályaira, a [törvénynek] az indítvány által kifogásolt rendelkezései nem az Unió rendeleteinek lefordítását, közzétételét jelentik, hanem a rendeletek célkitűzéseinek a magyar jog saját eszközeivel történő megvalósítását.”

Csak hogy itt közösségi jogi rendeletekről van szó, márpedig az EK-szerződés 249. cikke szerint a rendeletek „egészében kötelező[k] és közvetlenül alkalmazandó[k] a tagállamokban”. Bár a 249. cikk értelmében nincs szükség a rendeletek belső jogba való átültetésére, bizonyos kérdések szabályozását – mint például a készlet mértékének meghatározását – a rendeletek a tagállamokra hagyták. Ez azzal járt, hogy további tagállami szabályalkotás nélkül a rendeletek nem keletkeztek egyéni kötelezettségeket, azaz bizonyos tekintetben ténylegesen nem voltak a tagállamok további közreműködése nélkül, közvetlenül alkalmazhatók. Az Azienda Agricola Monte Arcosu kontra Regione Autonoma della Sardegna-ügy azonban azt látszik alátámasztani, hogy a rendelet közvetlenül alkalmazandó rendelkezései elkülöníthetők azoktól, amelyek végrehajtási intézkedéseket igényelnek a tagállamoktól.⁶ Ezen az alapon érvelhetünk úgy is, hogy a rendelet a csatlakozás pillanatától a magyar jog része volt,⁷ függetlenül attól, hogy a többletkészletezési törvény mit tartalmazott, és így a leltárkészítési és a többletkészlet utáni díjfizetési kötelezettség május 1-jén már létezett, bár vitathatóan nem volt azonnal kikényszeríthető.

Az aggályosnak tartott törvényi rendelkezések ugyanakkor egyértelműen – az előzőekben kifejtettek szerint – *közvetlenül* alkalmazandó közösségi jogon alapultak: maguk a rendeletek szólnak arról, hogy a hatálybalépésüket megelőzően felhalmozott készletek figyelembevételével kell a díjakat megállapítani. Erre pedig a csatlakozási szerződés IV. mellékletének 4. fejezete kétségtelenül felhatalmazást adott, mivel megkívánja azon termékkészletek megszüntetését, amelyek meghaladják a rendes átvihető készletnek minősülő mennyiséget. E megszüntetésnek lett volna eszköze a többletkészlet után fizetendő díj. A rendeletek speciális rendelkezéseinek tükrében a többletkészletezési törvény szabályai vagy nagymérték-

ben azonosak voltak a rendeletekkel, vagy az azokban biztosított felhatalmazáson belül voltak, vagy legalábbis a rendelet paramétereit követték, például a kötelezettségek alanyainak a kockázatok mérlegelésén alapuló meghatározásában vagy a csatlakozási szerződés hatálybalépését megelőző időszak napi átlagaira való utalásban.

A többletkészletezési törvény ügye nyilvánvalóvá tette, hogy a magyar hatóságok által a közösségi jogi normák belső jogba való átültetésére használt jogi forma – a törvény – gondot okozhat. A magyar alkotmányjog szerint azonban nincs választás, nincs alternatíva: az alapvető kötelezettségekre vonatkozó szabályozást törvényben kell megállapítani. Az is lehetséges, hogy egy közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi norma (például rendelet) által meghatározott kötelezettség automatikusan törvényi szintű rendelkezésnek tekintendő: nem egyértelmű, hogy minden esetben egy magyar törvénynek kell „átültetnie” egy rendelet azon szabályait, amelyek a magyar jogalanyokra vonatkozóan kötelezettségeket állapítanak meg. Ezzel függ össze az a kérdés, hogy a rendelet (és/vagy alapító szerződés és/vagy közvetlenül alkalmazható irányelv) megfelel-e a magyar törvény funkcionális követelményeinek olyan értelemben, hogy a rendelet – mint ahogyan az a többletkészletezési törvény esetében történt – az Országgyűlésen kívül más magyar szerveket is feljogosít a kapcsolódó kötelezettségek vagy a végrehajtási szabályok rendeletben történő megállapítására. Végrehajtási jogszabályok megalkotására pedig, mint azt fentebb láthattuk, rendeletek esetében is szükség lehet. Bár a rendeletben adott felhatalmazás vitathatatlanul „kellőképpen” részletes volt, a magyar Alkotmánybíróság mégis úgy találta, a jogalkotási hatáskör delegálása megengedhetetlen, mert ezzel egy végrehajtási rendelet venné át a törvény helyét: a törvény szerint a tervezett végrehajtási rendelet szabályozta volna az alapvető adózási kötelezettség lényegi elemeit.

A magyar kormány természetesen tisztában volt a közösségi jog átültetésének nehézségeivel, de nem rendelkezett a szükséges parlamenti többséggel ahhoz, hogy módosítsa az alkotmányt és más olyan törvényeket, amelyek kizárólagos törvényi szintű szabályozást kívánnak meg az alapvető jogokat és kötelezettségeket érintő ügyekben.⁸ Talán ezért – és az idő szorításában – próbálkozott a törvényi felhatalmazási technikával. Ne feledjük, a cukorrendtartással kapcsolatos rendeletet csak hat héttel azelőtt hirdették ki az Official Journalban, hogy a magyar törvénytervezetet benyújtották az Országgyűlésnek, és az 1972/2003/EK rendeletet még az *után* is módosították, hogy a törvénytervezet a Ház elé került (ahol aztán olykor határozatképtelenség miatt késett néhány

hetet). A negyvenöt napos hatálybaléptetési határidő a közösségi jog működése miatt tarthatatlan volt.

A PLURÁLIS ALKOTMÁNYOS RENDSZER TANULÁSÁNAK PROBLÉMÁI

A többletkészletezési törvény okán az alkotmányos renddel és az alapjogokkal kapcsolatosan felmerült gondok a csatlakozás után váratlan gyorsasággal vetették fel a tagállami legfelsőbb bíróságok és az Európai Bíróság közötti viszony szokásos problémáját. Arra a feszültségre utalok, amelyet többek között a német Alkotmánybíróság a Solange-, a Maastricht- és a Bananenmarkt-Ordnung-esetekben hozott döntései illusztrálnak.⁹

A vita lényege úgy foglalható össze, hogy mennyiben tekinthetik a nemzeti hatóságok, különösen az alkotmánybíróságok a tagállamok alkotmányában szereplő speciális rendelkezéseket egyfajta közrendi klauzulának, amely határt szab a közösségi jognak. Egy alkotmány különböző elemei eltérő szintű védelmet kívánhatnak, de a demokratikus rend és az alapjogok védelme lényegi és feltétlen elvárás.¹⁰ Mint ahogyan azt a német álláspont változása is mutatja, a tagállamok legfelsőbb bírói fórumai fokozatosan elfogadták, hogy lehet és kell bízni az Európai Bíróságban, és vélelmezhető, hogy az unió az emberi jogoknak a nemzeti alkotmányok által elvárt, illetve biztosított szintjével azonos, vagy legalább kielégítő mértékű védelmét nyújtja.¹¹ Nem feltétlenül szükséges az alapjogvédelemhez a hagyományos nemzeti törvényi formájú védelem.

A magyar Alkotmánybíróság nem mondta ki határozatában, hogy a közösségi jog ellenében a saját alapjogi felfogását fogja követni, elkerülte a nyílt konfrontációt az unióval, és különösen az Európai Bírósággal. Állította, hogy nem a rendeleteket vagy általában a közösségi jogot vette alkotmányossági vizsgálat alá; ezt pedig azzal magyarázta, hogy a rendeletek a tagállamokra, nem pedig az állampolgároknak rótnak kötelezettségeket. Mint azt fentebb említettem, az alaposabb olvasat nem szükségszerűen támasztja alá ezt a nézetet, mivel a rendeletekben előírt tagállami kötelezettségek megfelelő kötelezettségeket keletkeztettek a többletkészlettel rendelkező tulajdonosok számára is, habár a tagállamok hatóságainak volt bizonyos mozgástere annak megállapítása során, hogy mi minősül többletkészletnek. A magyar Alkotmánybíróság azonban még akkor is választhatott volna más megoldást, ha meg volt győződve arról, hogy a többletkészletezési törvény támadott rendelkezései nem azonosak a rendeletekkel (nem esnek azok fel-

hatalmazása alá): például felfoghatta volna a „közösségi díjakat” egyfajta új kötelezettségként, amely Magyarországot az EU felé terheli.¹²

Amennyiben viszont a testület aggályosnak tartotta a visszaható hatály kérdését, előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezhetett volna az Európai Bíróságnál, mivel az ügy eldöntéséhez a közösségi jog, mindenekelőtt annak általános elvei értelmezésére volt szükség, például a visszaható jelleg tekintetében.¹³ Elvégre az EB a közösségi jog értelmezésekor éppen az ilyen jellegű ügyekben pusztán alakítható visszahatót szokott megállapítani, érvénytelenségi következmények nélkül, továbbá a mezőgazdaság szabályozása tekintetében a szokásosnál enyhébb kritériumai vannak a jogbiztonsági követelményeknek. Ez talán a történet legérdekesebb és legproblematisabb pontja: miért határozott úgy a magyar Alkotmánybíróság, hogy nem bocsátkozik párbeszédbe a közösségi joggal, még annyira sem, hogy megkeresse az EB-t és elfogadja annak egyfajta irányító szerepét?

Természetesen helytelen lenne a magyar Alkotmánybíróság hozzáállását precedens nélkülinek tekinteni. A múltban több bíróság is kiváltságának és kötelességének vélte az előzetes döntéshozatali eljárás elutasítását, és magára mint olyan bíróságra tekintett, amely végső soron jogosult a nemzeti jogot a közösségi joggal összhangban értelmezni. Harminc évvel ezelőtt, a Bulmer kontra Bollinger-ügyben¹⁴ Lord Denning azt állította, hogy az előzetes döntés csak azokban az esetekben alkalmazható, amelyekben az angol bíróság úgy véli, hogy a kérdésben hozott döntés szükséges a saját ítéletéhez. Ezt, bizonyos tekintetben, az EB is megerősítette: „Egyedül azon nemzeti bíróságokra, amelyek előtt az ügy felmerült és amelyek felelősek a döntés meghozataláért, tartozik annak eldöntése, az eset speciális körülményeit figyelembe véve, hogy szükséges-e előzetes döntés az ítélet meghozatalához és milyen jelentőséget tulajdonítanak a Bírósághoz intézett kérdéseknek.”¹⁵

Bár a magyar Alkotmánybíróság nem ismerte be, hogy az ügy közösségi jogi jellegű, így formálisan nem is hibáztatható az előzetes döntéshozatali eljárás mellőzéseért, az EB részéről mindenképpen jogos lenne az az állítás, hogy rendelkezett „joghatósággal előzetes döntést hozni közösségi jogot érintő kérdésekben olyan esetekben, amikor a nemzeti bíróság által mérlegelt ügy tényállása kívül esett a közösségi jogon, de ahol annak rendelkezéseit rendelte a belső jog alkalmazni”.¹⁶ Lehet persze úgy is érvelni, hogy korai volna még az Alkotmánybíróságtól azt várni, hogy más, ehhez szokott bíróságok szemével tekintsen a közösségi jogra. A magyar Alkotmánybíróság új helyzetbe került. Minden organikus fejlődés idő- és

türelemigényes. (Van-e helye türelemnek? – kérdezhetik az európai integracionisták.) Évtizedekbe telt, amíg a tizenöt tagú Európai Közösség bizonytalankodó bíróságai kialakították az együttműködésen alapuló szerepfelfogásukat a közösségi joggal és az Európai Bírósággal kapcsolatban. Bizonyos értelemben még a „rég” tagállamokban sem zárult le az a csendes forradalom, melynek során a nemzeti szuverenitásról való újfajta gondolkodás jegyében elismerték a közösségi jog elsőbbségét.¹⁷

Ma már sok tagállam bírósága hajlamos arra, hogy a belső jogot a nemzetközi kötelezettségvállalásokkal való összhang elérésére leginkább alkalmas módon értelmezze, és ez az elv vezérli a közösségi jog hivatott őreit. A tanulási folyamatban különböző, részben nemzeti szempontokra tekintettel kialakított, de elsőbbséggel rendelkező közösségi jog formálódik. A kölcsönös jogközelítést lehetővé tévő felfogás érvényesülése hosszas tanulási folyamat eredménye. Németországban is e szerint alakultak a dolgok. A német Alkotmánybíróság – amely a kezdetektől meghatározó volt a magyar Alkotmánybíróság határozatainak dogmatikájában – csak lassan, bonyolult kulturális, politikai és jogi konstellációk hatására fogadta el a közösségi jog elsőbbségét. Ennek az volt a feltétele, hogy megbízzon végre az unió jogvédelmi rendszerében. Ennek a bizalomnak a kialakítására még nem került sor Magyarországon.

Az európai jogrendszer valamennyi játékos együttműködését feltételezi; ez a kooperáció – a tagállamok szerződési kötelezettségvállalásainak fényében – attól függetlenül létezik, hogy egyik vagy másik bíróság részt kíván-e venni benne. Ezen együttműködés keretei között az Európai Bíróság nemcsak hogy hangsúlyozottan tiszteletben tartja a tagállamok kompetenciáit,¹⁸ de bizonyos mértékig fogékony a tagállamok speciális alkotmányos aggályaira is.¹⁹ Kétségtelen, hogy a közösségi jog logikája nem minden esetben vonzó a tagállamok számára, mivel nagy hangsúlyt fektet saját egységességeire és hatékonyságára. Ebből az egységességből következik, hogy az a védelmi szint, amelyet az Európai Bíróság az alapvető jogok és a jogállamiság elvei számára biztosít, nem minden jog vagy elv esetében éri el a kevésbé komplex környezetben működő nemzeti jogrendszerekben garantált szintet.²⁰ Az együttműködés – természetéből fakadóan – kompromisszumokkal jár, ami pedig néha áldozatot kíván a jogvédelem egyes területein,²¹ más tekintetben eltérő és néha magasabb szintű védelemért cserében.²² Egyébként pedig ne fetisizáljuk a jogbiztonságot: a jogbiztonságra vonatkozó nemzeti szabályok bizonyos, a status quo fenntartásában anyagilag érdekelt (hazai) csoportokat részesíthetnek előny-

ben,²³ míg a közösségi jog által kínált alternatív jogbiztonsági koncepció más szempontoknak és érdekeknek kedvezhet.

A DÖNTÉS KÉT OLVASATA

A magyar Alkotmánybíróság számára több lehetőség is kínálkozott, hogy elkerülje a közösségi jog és a magyar alkotmány közötti konfrontációt. A választott megoldással a testületnek csak látszólag sikerült kitérnie a frontális ütközés elől, miközben teret adott a bíróságot képmutatással vádoló kritikáknak. Annak, hogy az AB vonakodott bevallani, hogy végső soron a közösségi jogot értelmezte, legalább két olvasata van.²⁴ Az első szerint az Alkotmánybíróság megpróbálja a kormányt és a parlamentet arra készíteni, hogy rendes európai polgárrá válják. A döntés alternatív olvasata szerint viszont éppen az AB nem hajlandó az európai tanulási folyamatban részt venni.

Az első olvasat szerint a testület, mint azt a határozat kifejezetten állította, nem foglalkozik közösségi joggal. Az ügy tisztán a magyar jogra tartozik, és ezzel az AB – a köztársasági elnökkel együttműködésben – azt üzeni a politikai hatalmasságoknak, hogy ideje új módon hozzáállni a jogalkotáshoz.²⁵ A jogalkotásnak minden tekintetben választ kell adnia az uniós tagságból eredő újfajta elvárásokra, a közösségi jogot pedig távol kell tartani a mindennapi politikától. Ezt azt jelenti, hogy a kormányzati bürokráciának sokkal körültekintőbbnek, míg a képviselőknek – az ellenzéknek is – sokkal együttműködőbbnek kell lennie.

Elképzelhető, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja nem marad visszhang nélkül az EU intézményeiben. Csak a jövőben fog eldőlni, hogy az a magyar elvárás, miszerint az alapvető jogokat és köteleességeket érintő szabályozásnak törvényi formát kell öltetnie, fenntartható-e. A kérdést nem politikai módon kell megvitatni, és figyelembe kell venni a magyar alkotmányos szervek részvételét a közösségi jog előkészítésében. Ez a részvétel ugyanis részben pótolja azt a kontrollt, amelyet egyébként a jogok és köteleességek törvényi szabályozása kínál. Mindenesetre ha egy tagállam az új Európa valódi résztvevőjévé kíván válni, az európai döntéshozatalban való valódi közreműködéssel befolyásolhatja a saját sorsát, nem pedig a közös döntések végrehajtásának elmulasztásával, reménykedve abban, hogy távoliságunk láthatatlanná tevő fállal óvja magányunk várát.²⁶ Hogy mennyire realista ez az elvárás, és hogyan válaszolnak a hazai bürokráciák és a mindenkor ellenzék a tanulás szükségleteire, ma még nem tudható. Amennyiben az Országgyűlés – és különösen az ellenzék – ki van zárva az európai jogalkotási folyamatból, a tanulás nehézségbe fog ütközni.

A többletkészletezési törvénnyel kapcsolatos döntés másik olvasata azt hangsúlyozza, hogy az Alkotmánybíróság nem állt készen felülvizsgálni a „nemzeti alkotmányosság utolsó bástyája” szerepet, amelyet még 1998-ban, tehát a csatlakozás előtt osztott magára.²⁷ A társulási szerződésről (Európa megállapodás) szóló határozat szerint az Alkotmánybíróságot illeti a végső felülvizsgálati jogosultság a belső jog részét képező nemzetközi szerződések esetében. Ennek alapján hiányzott a pro futuro létrejövő külföldi (közösségi) jog közvetlen alkalmazásához a szuverenitás átruházása – és a szuverenitásátruházás terjedelme tekintetében az AB dönt. Bár az 1998-as határozat kifejezetten utal arra, hogy a szuverenitás korlátozása *előtti* helyzetre érvényes, tehát nehézség nélkül el lehetett volna tekinteni az abban foglaltaktól a szuverenitást megosztó alkotmánymódosítás és a csatlakozás *után*, voltaképpen természetes, hogy a testület – más intézményekhez hasonlóan – vonakodott feladni saját intellektuális alkotását; különösen akkor, ha ez saját hatalmi szupremáciája végét jelentené.

A magyar Alkotmánybíróság elmulasztotta az alkalmat, hogy iránymutatást adjon a rendesbíróságoknak a közösségi jog alkalmazásáról, ezzel pedig azt kockáztatja a testület, hogy olyan kettős rendszer alakul ki, mint amilyen 1989-ig, az Államtanács Raoul Georges Nicolo-döntéséig Franciaországban is létezett.²⁸ A speciális többletkészletezési díj esetében könnyen lehet, hogy a magyar AB az egyéb kapcsolódó többletkészletezési szankciókat vagy akár a közösségi jog rendesbíróság általi közvetlen alkalmazását is alkotmányellenesnek fogja tartani, míg a rendesbíróságok a felmerülő eseteket a Gerald Weidacher-ügy²⁹ alapján fogják eldönteni – várhatóan a közösségi jogot alkalmazva – anélkül, hogy akár előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményeznének az Európai Bíróság előtt.

Hiba lenne a magyar álláspontot mint a jelenlegi európai felfogásokkal nem érintkező, tájékozatlan jöttment nézetéről beszélni.³⁰ Vannak más alkotmánybíróságok is, amelyek lassabban tanulják meg a horizontális alkotmányos együttműködés szabályait. És ismereteseek olyan tiszteletre méltó elméletek és gyakorlatok, amelyek a közösségi ítélkezésnek a nemzeti alkotmánybíráskodással szembeni illetékességét a közösségi és nemzeti jog átfedő területeivel kapcsolatban elutasítják. Kétségtelen, a magyar jogalkotó és az Alkotmánybíróság is kötődik a korábbi, a *nemzeti* alkotmányos mandátumon alapuló jogvédő rendszerhez, és a jelenlegi jogforrási hierarchián nehezen tud túllépni. Ettől persze nehézkessé válik a közösségi joghoz való alkalmazkodás. Ez részben a mindenkor ellenzék erős és érthető ellenállásának is tulajdonítható. A jelenlegi európai döntéshozatali rendszerben a brüsszeli döntések szempontjából lényegi adminisztratív

ratív szinten az ellenzéknek nincsenek részvételi lehetőségei, míg az immár csak a formai végrehajtást szolgáló jogalkotás sok fontos területén vétőjoggal rendelkezik. Az azonban, hogy az államháztartási törvény módosításától a többség is óvakodott, noha élhetett volna ezzel a lehetőséggel, elhárítandó a visszaható hatállyal kapcsolatos egyes nehézségeket (például csökkentve a negyvenöt napos határidőt), azt jelzi, hogy a kormányzó elit is fontosnak tartotta azt az erős jogállamiság- és alapjogvédelmet, amelyet az elmúlt önkényuralmi rendszer igazságtalanságainak rémképe éltet, de amely az uniós harmonizáció útjában állt, és talán nem is szükséges egy, az unióba integrált állam esetében. Ugyanez az aggodalom bujkálhat az Alkotmánybíróság álláspontja mögött is. Az önkényuralom emléke olyan félelmeket tart életben, amelyek a jogbiztonság és az alapvető jogok védelme szempontjából kulcsfontosságúvá teszik a jogok kizárólagos parlamenti szabályozását. Ezt az alaki követelményt (a törvényi szabályozási szintet és annak formai kellékeit) nagyon komolyan vette a magyar alkotmány és az AB, tekintettel a kommunista múltra és a ma is jelen levő félelemre, hogy a kommunizmus jogi nihilizmusa visszatérhet. A máig kísértő múlt alapján érthető, hogy az AB hajthatatlan a jogállamiságot védő szerepével kapcsolatban.

A hajthatatlanság mögötti bizalmatlanság persze nem meglepő. Az Európai Unió jogállamot és alapvető jogokat védő mechanizmusai távol vannak, és hatékonyságuk egyelőre ismeretlen. A magyar Alkotmánybíróság saját szerepét következetesen a jogállami forradalom védelmezőjeként fogta fel. Noha az *együttműködő alkotmányosság* megértése időt igényel, mindenképpen ironikus, hogy a magyar esetben ezt a tanulási folyamatot az alapjogok iránt történelmileg kialakult erős elkötelezettség és törődés teszi nehézzé.

JEGYZETEK

1. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 10. § (4) bekezdése szerint „fizetési kötelezettségekre, fizetésre kötelezettek körére, a fizetési kötelezettség mértékére vonatkozó törvények kihirdetése és hatálybalépése között legalább negyvenöt napnak kell eltelnie, kivéve, ha a törvény a fizetési kötelezettséget mérsékli és a fizetési kötelezettségek, valamint a fizetésre kötelezettek körét nem bővíti.”
2. Lásd a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Német Szövetségi Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, Írország, az Olasz Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Portugál Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság, Nagy-Britannia és Észak-

Írország Egyesült Királysága (az Európai Unió tagállamai) és a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között, a Cseh Köztársaságnak, az Észt Köztársaságnak, a Ciprusi Köztársaságnak, a Lett Köztársaságnak, a Litván Köztársaságnak, a Magyar Köztársaságnak, a Máltai Köztársaságnak, a Lengyel Köztársaságnak, a Szlovén Köztársaságnak és a Szlovák Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződés kihirdetéséről szóló 2004. évi XXX. törvény.

3. 17/2004. (V. 25.) AB határozat.
4. A *Gerald Weidacher versus Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft*- (Case C-179/00, 2002, ECR I-501; lásd még a *William Hinton & Sons Ltd versus Fazenda Pública*-esetet, Case C-30/00, 2001, ECR I-7511) ügyben az EB az osztrák csatlakozáskor meghozott hasonló, 3108/94. számú rendeletet vizsgálta; ennek során megismételte azt az álláspontját, hogy a bizalomvédelem (principle of the protection of legitimate expectations) a közösségi joggal szemben csak annyiban hívható fel, amennyiben maga a közösség idézte elő azt a helyzetet, amely legitim várakozásokra adott okot. Ugyanebben a döntésben az EB úgy vélte, nincs visszaható hatálya a többletkészletekre vonatkozó azon rendelkezéseknek, amelyek a rendeletnek Ausztriában történő hatálybalépését megelőzően, ugyanakkor a vonatkozó rendelet hatálybalépését követően történtek. A bíróság szerint a bizottság kifejezetten fel volt hatalmazva átmeneti intézkedések elfogadására annak érdekében, hogy az új tagállamokban már létező szabályozást összhangba hozza a piacok közös szervezetével, ezek az intézkedések márpedig – bizonyos esetben – visszahathatnak azokra a többletkészletekre, amelyeket a vitatott rendelet közzétételét megelőzően hoztak létre. Azt csak mellékesen jegyzem meg, hogy ezt a rendeletet mindössze tizenegy nappal az osztrák csatlakozást megelőzően tették közzé, lényegesen kevesebb idő volt tehát a „felkészülésre”, mint a mostani esetben. A visszaható hatály tilalma a közösségi jogban annyit jelent, hogy „a bíróság meg fogja semmisíteni azokat a visszaható hatályú intézkedéseket, amelyeknél nincsen olyan nyomós közösségi cél, amely szükségessé teszi ezt az időbeli dimenziót, vagy ahol az intézkedéssel érintett jogos elvárásokat nem lehet megfelelően tiszteletben tartani.” Lásd Paul CRAIG, Gráinne de BÚRCA: *EU law. Texts, Cases, and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 2003³, 381.
5. Ez a vélelem azonban nem volt megdönthetetlen: a többletkészletezési törvény lehetővé tette, hogy a díjfizetési kötelezettség alól – a rendeletekkel összhangban – a végrehajtási rendelet mentesítsen. A törvény szerint emellett a vélt tulajdonosnak lehetősége lett volna annak bizonyítására, hogy egy tranzakciót nem azért bo-

nyolított le, hogy ezzel a készletet kivonja a díjfizetési kötelezettség alól.

6. Case C-403/98, 2001, ECR I-103.
7. Vagylagosan létezhet egy párhuzamos jogrendszer, amelyben a közösségi jog élvez elsőbbséget konfliktus esetén. A párhuzamos jogrendszerben a nemzeti alkotmányos rendszer követelményei nem alkalmazhatók. Ez bizonyosan távol áll a közösségi jog – belső jog viszonyát illetően a tagállamokban jelenleg uralkodó felfogástól, amely szerint a nemzeti és európai jogalkotás kölcsönhatása által előmozdított közös jogfelfogás kialakítása érdekében a harmonikus értelmezés a követendő elv.
8. Ahhoz viszont elegendő többsége lett volna a kormánynak, hogy legalább a kései hatálybalépés problémáját az államháztartási törvény módosításával – egyszerű többséggel – megoldja. A már idézett felkészülési idő tizenöt napra való csökkentésével a visszaható hatály problémájának legalább egy része kezelhető lett volna. Politikailag egy ilyen intézkedés támadási alapot jelenthet azon az alapon, hogy a kormánytöbbség a csatlakozás ürügyén az állampolgárokat védő garanciákat ássa alá.
9. BVerfGE 37, 271; BVerfGE 73, 339; BVerfGE 89,155; BVerfGE 102, 147.
10. Az alapító szerződések lehetőséget adnak az alkotmányos rend nemzeti védelmére a nemzetbiztonság keretén belül.
11. Más kérdés, hogy a közösség ultra vires aktusai esetében szükség lehet az alapvető jogok megmaradt nemzeti védelmére. Az EK-szerződés további kiegészítései nemzeti alkotmányjogi vizsgálat tárgyai lehetnek, még akkor is, ha a közösségi jog elsőbbsége elismert, mint például Írországbán. A többlétezési törvény azonban nem vetett fel olyan problémákat, amelyek a szuverenitásra alapozott alkotmányossági vizsgálatot indokoltak volna.
12. Az a tény, hogy a díj a nemzeti költségvetésbe kerül, lényegtelen, mivel az a rendeletek felhatalmazása alapján történik, és nem Magyarország adóztatási jogosultságán alapul, amelyet az uniós csatlakozás érintetlenül hagyott.
13. Valószínűleg az EK-szerződés 234. cikkének 3. bekezdése nem alkalmazható jelen esetben. A rendelkezés értelmében kötelező előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezni azokban az esetekben, amikor a kérdés olyan bíróság előtti eljárásban merül fel, amelynek döntése ellen további jogorvoslat nem biztosított. Nincs bírósági jogorvoslat az Alkotmánybíróság döntése ellen. Ugyanakkor, mivel az eljárás nem kontradiktórium (kivéve talán a konkrét döntés ellen irányuló alkotmányjogi panaszt), nincsenek felek az eljárásban és nincs senki, aki kérdést vehetne fel.

Az Alkotmánybíróság azon joga, hogy előzetes döntést kérjen az előzetes normakontroll alatt álló, ki nem hirdett törvények esetében, nem problémamentes, mivel nem egyértelmű, milyen mértékig tekinthető a belső

norma alkotmányosságáról hozott döntés ítéletnek az EK-szerződés 234. cikke értelmében. Az EB maga nem hoz döntést közvetlenül a belső jog érvényességéről. Néhány más tagállam alkotmánybírósága kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárást (Belgium, Ausztria), de tudomásom szerint nem törvények absztrakt előzetes vizsgálata során. Más tagállamokban az alkotmánybíróságok nem kezdeményeznek előzetes döntéshozatali eljárást, mivel nem nemzeti bíróságok az EK-szerződés 234. cikk 3. bekezdése értelmében. A kérdés áttekintésére lásd Az előzetes döntéshozatali eljárás az Európai Közösségek Bírósága előtt című kollokvium általános jelentését: *Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union*, 18. kollokvium, Helsinki, 2002. május 20–21; http://193.191.217.21/colloquia/2002/gen_report_en.pdf.

A magyar ügy szempontjából érdekes, hogy ugyanezen felmérés szerint a portugál esetben lehetséges előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezni absztrakt normakontroll esetében, ha a portugál Alkotmánybíróság szükségesnek találja egy uniós norma értelmezését. Másrésztől a magyar Alkotmánybíróság juthatott volna arra a következtetésre – ha az esetet mint a közösségi jog alkalmazását kezeli –, hogy a közösségi jog megsértése nem nyilvánvalóan releváns az alkotmánybírósági eljárásban. A magyar AB kétségtelenül dönthetett volna úgy is, hogy ez a helyzet csak akkor állna fenn, ha lenne az EB-nek olyan ítélete, amely az ügyben releváns minden kérdésre választ ad, mint ahogyan azt az előzetes döntés feltételeként a CILFIT- és a Dior-döntés sugallta (C-337/95, *Parfums Christian Dior SA and Parfums Christian Dior BV versus Evora BV*, 1997, ECR I-6227, par. 29).

Vitathatatlanul a Gerald Weidacher-ügy az, amely a közösségi jog alapján minden kétséget kizáróan rendelkezik azokról a problémákról, amelyek a magyar alkotmányjogi kontextusban felmerültek, és amelyek végül az alkotmányellenesség megállapításához vezettek. A Gerald Weidacher-döntés szerint azonban ezek a problémák nem vezetnek oda, hogy a közösségi jog megsértése megállapítható lenne. Amennyiben tehát közösségi jogi a kérdés (vagy az ügy közösségi jogi jellege kizárja a magyar jog szerinti vizsgálatot, illetve az egyezmény miatt jogszerűvé teszi a szabályozást, függetlenül a magyar alkotmány álláspontjától), úgy „minden rendben van”, és a magyar törvény megfelel az európai jog szerinti elvárásoknak – és másnak nem is kell megfelelnie.

14. 2 WLR 202, 1974.

15. A C-28/95, *A. Leur-Bloem versus Inspecteur der Belastingdienst/Ondernemingen Amsterdam 2*-ügy (1997, ECR I-4161. para. 24.) hivatkozott, többek között, a C-231/89, *Gmurzynska-Bscher*-esetre (1990, ECR I-4003. 18 és 19. bekezdés).

16. C-28/95, *A. Leur-Bloem versus Inspecteur der Belastingdienst/Ondernemingen Amsterdam 2*, 1997, ECR I-4161. par. 27.

17. A csendes forradalom elméletre lásd Joseph WEILER: *The Community System. The Dual Character of Supranationalism*, Yearbook of European Law, 1981, 267, 275–276. Idézi CRAIG, DE BÚRCA: *I. m.*, 284.
18. C-376/98, *Germany versus Parliament and Council (Tobacco advertisement judgment)*, 2000, ECR I-2247.
19. Lásd például C-446/98, *Fazenda Pública versus Câmara*, 2000, ECR I-11435, par. 36–38, ahol az EB a közösségi jogot a portugál alkotmánynak kedvező módon értelmezte a konfliktus elkerülése érdekében.
20. Lásd még az Alcan-ügyet is (*Eingeschränkter Vertrauensschutz bei Rückzahlungspflicht für gemeinschaftsrechtswidrig erhaltene Beihilfen [„Alcan“]* 2 BvR 1210/98). A német Alkotmánybíróság elutasított egy olyan panaszt, amely a jogállamiság megsértését állította. A német bíróságok elismerték a sérelmet, míg az EB arra a következtetésre jutott, hogy a német jog megbízhatóságon alapuló egyértelmű pozíciójától eltérően az európai felfogású jogállamiság nem sérült, és a német elmélet nem alkalmazható (C-24/95, *Land Rheinland-Pfalz versus Alcan Deutschland*, 1997, ECR I-1591). Úgy tűnik, a magyar Alkotmánybíróság kevésbé bízik az európai jogállamiság (jogbiztonság) koncepciójában, mint az engedékeny német Alkotmánybíróság, amely elfogadni látszik az európai jogállamiság-felfogás elsőbbségét közösségi jogi ügyekben. Természetesen a magyar ügyben az EB még nem mondta ki, vajon a vonatkozó rendeletek visszaható hatálya sérti-e az általános európai elveket.
21. A nemzeti – szigorúbb – jogvédelmi követelmények feladására a közelmúltban a francia Alkotmánytanács döntése szolgált példával (Décision no. 2004-486 DC – 10 June 2004 Loi pour la confiance dans l'économie numérique). Az Alkotmánytanács úgy találta, hogy csak kifejezett alkotmányosértés esetén van lehetőség francia alkotmányossági kontrollra, nem olyan ügyekben, ahol valamely szabadságot csak a bírói gyakorlat ismert el védendőként.
22. Az európai identitás problémája az alapvető jogok által formált identitás problémája is. Franciaország jobban ügyel a személyiségi jogok védelmére, Magyarország most többet foglalkozik a vélemény szabadság értékeivel: „európaivá lenni” azt jelenti, hogy bizonyos mértékig fel kell adni egyik vagy másik prioritást. A nemzeti mérlegelési jogkör hosszú távon nem működik a harmonizáció terén, és az egységes piac és szociális tér is egységességet kíván.
23. „Az alapjogvédelem eszméje átalakult azon speciális csoportok tulajdonjogát védő eszközzé, amelyeknek az érdekei elsőbbséget élveznek »a Közösség által elérni kívánt közérdekű célokhoz« képest” (Norbert REICH: *Judge-made „Europe à la carte”. Some Remarks on Recent Conflicts between European and German Constitutional Law Provoked by the Banana Litigation*, European Journal of International Law, 1996/1, 103, 110).
24. „Mérlegelve a kérdést, soha ne feledjük, hogy *egy alkotmány az, amit értelmezünk*” (Marshall főbíró a McCulloch kontra Maryland-ügyben, 17 US [4 Wheat.] 316, 407, 1819).
25. Meglehet, politikai elemzők másként olvassák a döntést, és azzal érvelnek, hogy a köztársasági elnök a jelenlegi parlamenti ellenzék képviselője, illetve az Alkotmánybíróság többsége vitathatatlanul a politikai ellenzék jelöltje volt, vagy legalábbis olyan személy, aki kevésbé szimpatizál a kormányzó szocialistákkal. Így a többletkészletezési törvény megsemmisítése csak újabb jele lenne annak, hogy a magyar politikai szereplők, akik a tradicionális politikai tagozódást követik, nem készültek fel annak megértésére, hogy a hagyományos politizálás tere megváltozott. Ezen értelmezés bizonyítékai korántsem meggyőzők. Az ár, amit Magyarországnak a köztársasági elnök kezdeményezése következtében meg kell fizetnie, jelentős lehet, mivel az ország így valószínűleg nem tudja majd teljesíteni a mezőgazdasági többletkészletekkel kapcsolatos kötelezettségét május 1-jével, és előfordulhat, hogy ezért speciális díjat kell majd befizetnie az uniónak. Egy rugalmasabb megközelítés (mint például az AB alkotmánykonformitásra törekvő értelmezése) megoldható volna a problémát. Tagadhatatlan azonban, hogy ehhez el kell volna térni egy korábbi döntéstől: a jelenlegi doktrína ugyanis kizárja annak lehetőségét, hogy előzetes normakontroll során a testület alkotmánykonform értelmezést adjon. Bár e felfogás mellett hozhatók fel érvek, nincsen meggyőző, kényszerítő indok erre az álláspontra, mint ahogyan ezt a francia Alkotmánytanács ellenkező álláspontja és gyakorlata is bizonyítja.
26. Ez a kulturális hozzáállás a történelmi örökség része. Az új tagállamok már a kommunizmus előtt is idegen birodalmak részei voltak számukra bizonyos helyi-formális autonómiával, amelyet arra használtak, hogy a központ parancsait hanyag módon hajtsák végre. Tekintve, hogy a csatlakozás az *acquis* egyoldalú alkalmazását igényelte, amire úgy tekintettek, mint oktrojált kötelezettségre és nem a csatlakozás eredményére, ez a hozzáállás megerősödött.
27. 30/1998 (VI. 25.) AB határozat.
28. [1990] 1 CMRL 173
29. Lásd a 4. jegyzetet.
30. Egy olyan „öreg” tagállambeli álláspontra nézve, amely legitimitást adhat a magyar Alkotmánybíróság pozíciójához, lásd az olasz Alkotmánybíróság döntését: *Spa Fragné versus Amministrazione delle Finanze*, Dec. 232. 1989. április 21. Ugyanakkor az utóbbi évek alkotmánybírósági döntései – például a 20. jegyzetben hivatkozott francia eset – azt jelzik, hogy nem ez az uralkodó trend. Az európai alkotmány vitathatatlanul tovább távolodik a nemzeti alkotmányossági vizsgálatától mint végső instanciától. Ugyanakkor továbbra is van alap aggodalmakra az európai jogalkotás demokratikus legitimitációjával kapcsolatban, amely ezen hiányosság folytán nem feltétlenül alkalmas arra, hogy a nemzeti jogalkotás fölé álljon.