

Vastagh Pál*

AZ ALKOTMÁNYOS SZERZŐDÉS ÉS A MAGYAR PARLAMENTI JOG**

Jelen pillanatban az alkotmányozási folyamat egyik legizgalmasabb, harmadik periódusában, a nemzeti ratifikáció szakaszában vagyunk. Amint azt a francia és a holland népszavazás kudarca is jelzi, még komoly nehézségekkel kell számolnunk. Nem árt felidézni, hogy az alkotmányozási folyamat szinte mindig egyik szakaszában voltak olyan buktatók, szituációk, konfliktusok, amelyek nyomán nagyon kevesen tudták meggyőződéssel vallani, hogy a folyamat sikerrel zárulhat. Volt ilyen időszak már a Konvent munkája során is, különösen az elején hallatszottak kétkedő hangok. Hasonló kétségek és ellentmondások merültek fel az olasz elnökség időszakában. Az olaszok hihetetlen ambícióval szerették volna a 2003. július 1-jétől az év végéig tartó elnökségüket felhasználni arra, hogy a Kormányközi Konferencián tető alá hozzák az Alkotmányos Szerződést. Ezt a törekvést a spanyol és a lengyel ellenállás meghiúsította, így végül ez a lehetőség az ír elnökségnek adatott meg.

Az alkotmányos vívmányok bővülő köre

Az Európai Alkotmányos Szerződést a Magyar Országgyűlés a múlt esztendő december 20-án ratifikálta. Ennek nyomán bízhatunk abban, hogy ez az Alkotmányos Szerződés valóban hatást gyakorol majd az elkövetkezendő évtizedek magyar jogfejlődésére, bár hogy mely pontokon és milyen módon, az jelenleg csak valószínűsíthető. Rengeteg kérdés, szakmai dilemma kíséri az Alkotmányos Szerződés sorsát, melynek hatása nagyon összetett, rendkívül komplex. Az emberi jogok védelmének európai fejlődése szempontjából rendkívüli fontossággal bír az Alapvető Jogok Chartájának beemelése az Alkotmányba. Meggyőződésem szerint a magyar jogrendszer egészére kisugárzik az Alkotmányos Szerződés szellemisége. Ezt az értékvilágot tükrözik az Európai Unió – első fejezetben meghatározott – célkitűzései és értékei is. Ez a rész egy fontos, programatikus eleme az Alkotmánynak, amely deklarálja, hogy milyen értékeket tükröző Európát szeretnénk az Európai Unió égisze alatt kialakítani. Mindenekelőtt a parlamenti jogra és a gyakorlatra is van az Alkotmányos Szerződésnek jelentős hatása.

Az Európai Unió lényegénél fogva nem tartalmaz közvetlen rendelkezéseket a Közösségi Vívmányok sorában egy-egy tagállam alkotmányos berendezkedésére. Ugyanakkor az elmúlt évtizedek során egyre markánsabban kirajzolódik az *alkotmányos vívmányok állandóan változó, fejlődő, tartalmában gazdagodó köre* is az unión belül, amelyet dr. Czuczai Jenő korábban „*constantly evolving constitutional acquri of the EU*” elnevezéssel írt le. Ez a kategória – ugyanúgy, mint a Közösségi Vívmányok egész kategóriája – lényegében számos elemből és nem kizárólag jogi komponensekből tevődik össze. Ebben a körben elsőként a talán a számunkra legmarkánsabb iránymutatást jelentő Koppenhágai Kritériumok első csoportját kell megjelölni, melyek követelményként határozták meg a csatlakozó országok számára a

* Az Általános Vállalkozási Főiskola főigazgatója

** „Az Európai Unió új Alkotmányos Szerződésének hatása a magyar jogrendre” c. konferencián elhangzott előadás szerkesztett szövege.

jogállam intézményeinek kiépítését, azok gyakorlati működőképességét, az emberi jogok érvényesülését, különös tekintettel a nemzeti és kisebbségi jogokra. Ez utóbbi kitétel alapozta meg érvelésünket akkor, amikor a Konventben és a Konventen kívül is amellet érveltünk, hogy nem jöhet létre olyan Európai Alkotmányos Szerződés, amelyben nem esik szó arról, hogy Európában különböző kisebbségek élnek, és ezeknek a közösségeknek, és a hozzájuk tartozó egyéneknek jogaik vannak.

A csatlakozás közvetlen jogi hatása

Önmagában már Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozásának ténye is jelentős hatást gyakorolt az egész magyar közjogi berendezkedésre. Ez a hatás érinti az Országgyűlést, az Alkotmánybíróságot, az igazságszolgáltatás rendszerét és az államszervezetnek szinte az egészét. A változások jelentős részét a közös döntéshozatalban történő részvételre való alkalmasság követelménye – részben jogi alapon, részben gyakorlati úton – kényszeríti ki.

Ezen generális hatáson túlmenően a magyar közjogi berendezkedésre közvetlenül is ható tényezők következtében az elmúlt két és fél esztendő során Magyarországon el kellett végezni egy kiterjedt közjogi harmonizációt. Ennek legfontosabb eleme a 2002 decemberében elfogadott alkotmány-módosítás volt, amely megeremtette Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozásának belső alkotmányos feltételeit. Az alkotmány-módosításról szakmai és politikai síkon egyaránt éles viták folytak, megszületését nagyon komoly politikai kompromisszumok terhelték. Ezek lenyomata sajnos érzékelhető az elfogadott szövegen. Érdemes komolyan fontolóra venni azt a felvetést, hogy az Alkotmányos Szerződés hatályba lépését követően – más egyéb hatásokat is figyelembe véve – *célszerű lenne elvégezni ennek a csatlakozási klauzulának a szükséges korrekcióját*, amely – amint azt az elmúlt időszak szakirodalma nagyon egyértelműen tükrözi – elég sok fogyatékoságban szenved. Csatlakozásunkból fakadóan az alkotmány-módosítás mellett három kétharmados törvény megalkotására is sor került. Már maga az alkotmány-módosítás tartalmazott egy olyan passzust, amely már alkotmányos szinten – mintegy keretjelleggel – meghatározta az Országgyűlés és a kormány együttműködését, a kormány tájékoztatási kötelezettségét, valamint azt, hogy az együttműködési eljárás lényegére vonatkozó szabályokat egy kétharmados törvényben kell meghatározni.

Mintegy másfél éves előkészítés után, 2004 nyarán sikerült elfogadnunk a törvényt. Érdemtelenül kevés szó hangzott el ezekről a törvényekről, holott kidolgozása komoly szakmai és politikai teljesítmény volt, mely hosszú időre stabil alkotmányos szintre emelte a kormány és az Országgyűlés együttműködését. Ez az együttműködés nem pusztán kooperációs igényből fakad. A háttérben az a nagyon súlyos közjogi és politikai probléma áll, hogy a törvényhozás jogalkotó hatásköreinek egy részét át kellett engednie ahhoz, hogy ezeket a közösségi intézményekben más államokkal együttesen gyakoroljuk. Fontos tehát, hogy az Országgyűlésnek megadasson az a lehetőség, hogy ne rekedjen ki ezen kompetenciák közösségi gyakorlásának folyamatából. Ez az Unió belső legitimitása, elfogadottsága, a Parlament ellenőrző szerepének szempontjából egyaránt kardinális kérdés.

A törvény gyakorlati érvényesítése, alkalmazása kapcsán két házszabály-módosítást is el kellett fogadnunk, amelyek szintén kétharmados egyetértést igényeltek. Meg kellett hoznunk továbbá az európai parlamenti képviselők választásáról szóló törvényt, és megalkottuk – talán egyedülként az újonnan csatlakozó országok sorában – az Európai Parlament magyarországi tagjainak jogállásáról szóló törvényt is. Összességében tehát *egy alkotmánymódosításban, három kétharmados törvényben, és két házszabály-módosításban öltött testet az a közvetlen közjogi hatás, amelyet a csatlakozás tényéből a magyar közjogi berendezkedésre érvényesíteni kellett.*

Új parlamenti gyakorlat

Gyakorta éri a magyar politikai osztályt az a kritika, hogy sok szempontból és gyakorta éretlen. Ennek ellenkezőjét bizonyítják ezen – nehezen, súlyos kompromisszumok árán megszületett – jogalkotási eredmények. Az is tény, hogy a Magyar Országgyűlés – és nem csak ebben a tárgykörben – minden olyan kétharmados törvényt elfogadott, amely közvetlenül kapcsolatban volt az európai uniós csatlakozási folyamattal, integrációval az elmúlt évek, sőt évtizedek során.

Nemcsak a törvények és a házszabály-módosítások születtek meg, hanem alakulóban, formálódóban van egy új parlamenti gyakorlat, amely sok tekintetben megváltoztatta a parlament belső strukturáját. A

kormány és a parlament együttműködését szolgáló hárszabály-módosítás nyomán privilegizált helyzetbe került az Európai Ügyek Bizottsága, amely ma kiemelkedik a szakbizottságok közül. Jelenleg már tizen-nyolc olyan közösségi jogalkotási tervezet kapcsán folyik egyeztetési eljárás az Országgyűlés keretei között, amelyek a leghangsúlyosabb, és a magyar érdekek szempontjából legkiemelkedőbb témákat tartalmazták.

Az Alkotmányos Szerződés hatásával kapcsolatos perspektíváról, távlatról szólva elmondható, hogy *az új dimenzióba emeli a nemzeti parlamenteket az Unió belső világában*. Nem egyszerűen együttműködésről, tájékoztatási kötelezettségről van szó, hanem arról is, hogy az Alkotmányos Szerződés a nemzeti parlamenteket szorosán hozzákapsolja az Unió alkotmányos gyökerét jelentő hatásköri szabályokhoz. Ez új helyzetet eredményez, aminek a következményeit, távlatait talán még ma nem is láthatjuk pontosan. Mindez azért jelent nagy változást, mert az Unió tevékenységében, és annak kiterjedtségében meghatározó az Alkotmányban rögzített hatáskörök jellege, a kizárólagos hatáskörök pontos és precíz rögzítése, az osztott hatáskörök felsorolása és a hatáskör-gyakorlásra vonatkozó elvek rögzítése.

Szubszidiaritás és arányosság

E tekintetben két olyan elv, a szubszidiaritás és az arányosság érvényesítésének nyomon követését rögzíti az Alkotmány, amelyek egyik legbefolyásosabb ellenőrző szereplője a nemzeti parlament. Az Alkotmányhoz csatlakozó első és második jegyzőkönyv tartalmazza a nemzeti parlamentek szerepére, illetőleg a szubszidiaritás vizsgálatának konkrét jogosítványaira vonatkozó alkotmányos rendelkezéseket. Ezek a jegyzőkönyvek szerves részét képezik az Alkotmányos Szerződésnek, osztoznak annak sorsában. Az Alkotmányos Szerződés szerint tehát *a szubszidiaritás érvényesülését a nemzeti parlamenteknek kell ellenőrizniük az ún. közösségi kezdeményezések esetén*. Ezt a meglehetősen széles fogalmi kört pontosan rögzíti a jegyzőkönyv szövege. A nemzeti parlamentek indokolt esetben kétségeiknek adhatnak hangot, hogy egy adott közösségi kezdeményezés megmaradt-e az eredetileg rögzített hatáskörök keretei között, és ennek nyomán tehetnek bizonyos kezdeményezéseket a szükséges korrekcióra. Lényegében tehát a nemzeti parlamentek az egyik legfontosabb intézményei annak az ellenőrzésnek, melynek célja, hogy ne történjék egy lopakodó hatáskör-kibővítés az Unión belül a különböző jogszabály-kezdeményezések útján. Mindez már más szerepet, más súlyt jelent, mint az, hogy a nemzeti parlamenteket tájékoztatja a Bizottság a jogalkotási programokról, a fehér könyvekről, a zöld könyvekről, amelyek persze fontos információk. *A nemzeti parlamentek az alkotmány alapján szervesen bekapcsolódnak a közösségi jogalkotás rendszerébe és ez alapvetően más helyzetet jelent.*

A két jegyzőkönyv alapján világosan kirajzolódik az a körülmény, hogy a nemzeti parlamentek részvétele kettős jellegű, kétirányú az Unió ügyeinek intézésében. Az egyik a már említett közösségi jogalkotásban betöltött szerep, amely elsősorban a szubszidiaritás érvényesülésének ellenőrzésére szorítkozik, illetőleg a jogalkotási programokról való közvetlen tájékozódása. Ez olyan erős jogosítvány, amely a végső szakaszában megalapozhatja az Európai Közösségek Bírósága eljárásának kezdeményezését is, elsősorban abban az esetben, ha a kifogásoknak, amelyeket a nemzeti parlamentek eljuttatnak az illetékes fórumokhoz a Közösségen belül nincs megfelelő hatása. Ám magának a Közösségek Bírósága előtti eljárásnak is vannak még tisztázatlan pontjai.

A nemzeti parlamentek szerepéről szóló jegyzőkönyv úgy fogalmaz: *„a nemzeti parlamentek számára különös érdeklődésre számot tartó ügyek csoportja”*. Ezt elválasztja a közösségi jogalkotásban való részvételtől, és nevesítetten utal bizonyos személyi ügyekre. A Bel- és Igazságügyi Együttműködés területén – amely talán a legszenzibilisebb terület a nemzeti szuverenitás szempontjából – az éves együttműködés értékelését megkapják a nemzeti parlamentek, csakúgy, mint az *Europol*, az *Eurojust* munkájáról szóló tájékoztatót. Az Unió számvevőszéke ugyancsak megküldi éves jelentését. Mindez tehát egy kiszélesedő ellenőrzési jogosítványt juttat kifejezésre.

Távlatok

Felvetődik a kérdés, hogy ezen új szerepnek milyen hatásai lehetnek az Unió egész működése, jövője szempontjából. Ha a Maastrichti Szerződés utáni időszak fejlődését vizsgáljuk, akkor azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az elmúlt időszakban erőteljesen és dinamikusán fejlődött az Unió közösségi jellege. A két egymás mellett funkcionáló közösségi és kormányközi együttműködésen alapuló tevékenységi kör

viszonylatában erőteljes közösségiesítés jellemzi az Unió eddigi lépéseit. Erre jó példa a Bel-és Igazságügyi Együttműködés, amely az Amszterdami Szerződés alapján, 1997-ig gyakorlatilag kiürült. Három témakör maradt az Unió jelenlegi harmadik pillérében, a többi kérdés átkerült a közösségi pillérbe. Ha ehhez hozzáteszem, hogy az Alkotmányos Szerződés alapján a minősített többség szerint eldöntendő ügyek mennyisége – már a Nizzai Szerződésben, de az Alkotmányos Szerződésben még inkább – mennyiségileg is nő és alapvető döntéshozatali eljárásává válik az Európai Uniónak, akkor ez szintén alátámasztja ezt a tendenciát.

Ezzel szemben a nemzeti parlamentek ilyen típusú bekapcsolódása egy más impulzust jelenthet ebben a fejlődési trendben, és feltehetően hozhat ellentmondásokat is. Hiszen a nemzeti parlamentek megjelenése ebben a formában, ami a szubszidiaritást illeti, felveti annak a lehetőségét, hogy bizonyos re-nacionalizálódásra kerüljön sor, azaz kevésbé dominánsak legyenek a közösségi szempontok. Erőteljesebben jelenhetnek meg a nemzeti törekvések – immár nem csak a Tanács szintjén, hanem egy új csatornán, a nemzeti parlamentek fellépésében is. Ezzel kapcsolatban vetődhetnek fel aggályok, és a következő évek gyakorlata fogja majd eldönteni, hogy mindez milyen hatást vált ki. Ám ezzel a folyamatmal érdemes számot vetni, mint ami a konfliktus lehetőségét vetíti előre.

Nemzeti szintéren a kormány és a parlament együttműködésében szintúgy megjelenhet – éppen a parlament alkotmányban biztosított szerepe alapján – olyan konfliktus-helyzet, amelyben az ügyeket másképpen ítéli meg a kormány és másként a nemzeti parlament. Ebben persze alapvetően meghatározó a kormányzati többség. Ilyen kérdésekben általában nem szokott megbomlani az a politikai egység, ami a kormány és a kormánypártok között a parlamentarizmus alapvető szabályai szerint jött létre. Ám itt is megvan a konfliktus lehetősége. Megemlítem azt az alapvető ténytet, hogy a szubszidiaritási problémák kapcsán az Alkotmány ugyan biztosítja a nemzeti parlamentek számára a kereset, illetőleg a fellépés jogát az Európai Közösségek Bírósága előtt, de erre a 306. szakasz alapján nincs közvetlen lehetősége a nemzeti parlamenteknek, csak a nemzeti kormányoknak. Ez szintén egy lehetséges ellentmondást jelent. Származhatnak konfliktusok a Bel- és Igazságügyi Együttműködés kapcsán is a nemzeti parlamentek ilyen típusú szerepéből.

Azzal is érdemes számot vetni, hogy a szubszidiaritás ellenőrzése kapcsán a parlamentközi együttműködésnek is új formáját kell majd kialakítani. Hiszen ahhoz, hogy a nemzeti parlamentek eredményesen lépjenek fel bizonyos jogszabály-kezdeményezésekkel szemben – a Bel-és Igazságügyi Együttműködés kapcsán a parlamentek egynegyedének, más esetekben egyharmadának – kell egyetértenie a kifogások tartalmában. Ezen álláspontok pedig nem jönnek létre maguktól. Konzultálni, koordinálni kell, ami szintén érinti a nemzeti kormányok együttműködését is. Az Alkotmányos Szerződés alapján tehát *olyan demokratikus folyamat körvonalazódik, amely szemmel láthatóan arra törekszik, hogy az Unió demokratikus legitimitását kiszélesítse*. Ebben valóban *kitüntetett szerepük lesz a nemzeti parlamenteknek*. Ugyanakkor mindez számos konfliktus forrását is jelentheti a jövőben, és olyan hatások kapcsolódhatnak be a közösségi döntéshozatalba, amelyekre az eddigiek során még nem volt lehetőség.