

Nemzeti
Közszolgálati Egyetem
Vezető-és Továbbképzési Intézet

CSERNY ÁKOS – TÉGLÁSI ANDRÁS

Jogforrástan: nemzetközi és uniós jog



Budapest, 2014

A tananyag az ÁROP-2.2.19-2013-2013-0001 Elektronikus képzési és távoktatási anyagok készítése című projekt keretében készült el.

Szerző:

© Cserny Ákos – Téglási András 2014

Kiadja:

© NKE, 2014

Felelős kiadó:

Patyi András
rektor



Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujsechenyiterv.gov.hu
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

Tartalom

1. A nemzetközi jog forrásai	4
2. A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárás	6
2.1. A nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését megelőző eljárás.....	6
2.2. A nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése	7
2.3. A nemzetközi szerződés kihirdetése és ideiglenes alkalmazása:	7
Fogalomtár.....	13

Magyarország jogrendszere a korábban ismertett belső jogrend mellett a továbbiakban ismertetésre kerülő **nemzetközi jog** és az **Európai Unió jogforrásaiból** épül fel.

I. A NEMZETKÖZI JOG

1. A nemzetközi jog forrásai

A nemzetközi jog a nemzetközi közösség tagjai – elsődlegesen a döntő mértékben az államok – közötti kapcsolatokat, viszonyokat szabályozó jogi normák rendszere.¹ A nemzetközi jog tehát azoknak a magatartási szabályoknak az összessége, amelyek a nemzetközi jog alanyai közötti kapcsolatokat rendezik.²

A **nemzetközi jog és az államon belüli** – nemzeti vagy belső – **jog közötti viszonyra** vonatkozóan alapvetően **kétféle felfogás** alakult ki:

- ✳ a **dualista** (transzformációs) **elmélet** szerint a nemzetközi jog csak akkor érvényes és alkalmazható az állam belső jogában, ha azt az állam jogalkotó szerve a jogrendszer jogforrásaként kihirdette, azaz belső jogalkotói aktus szükséges a nemzetközi jogi norma belső jogi normává való átalakításához.³ E felfogás szerint tehát a nemzetközi jog és az államok belső joga két, egymástól független és egyenrangú jogrendszert alkot, amelyek kapcsolatában egyik sem magasabb rendű a másikonál.⁴ Ennek következtében **a nemzetközi jogi normák csak az állami jogalkotás közbejöttével lehetnek érvényesek a belső jogban.**⁵ Ebben az esetben a kihirdető jogforrás határozza meg a nemzetközi jogi norma jogforrási helyzetét, azaz a belső jogszabállyal történő kihirdetés a nemzetközi jogi normát a kihirdető jogszabály hierarchiai helyére illeszti be.⁶
- ✳ A **monista** (adopciós) **elmélet** szerint a **nemzetközi jog normái automatikusan**, konkrét belső jogalkotói aktus nélkül **közvetlenül alkalmazhatók** az állam belső jogában, amit az állam egyetlen – tipikusan alkotmányi – rendelkezéssel nyilvánít ki.⁷ A monizmus a jogrendszer egységének elvén áll, azaz a nemzetközi jog és a belső jog egy jogrendszert alkot: normáik egyszerre és együtt érvényesek.⁸ E felfogás szerint a nemzetközi jogi norma magasabb rangú a belső jogi normákhoz képest, ezért lehetséges konfliktusuk – összeütközésük – esetén a nemzetközi jogi normát kell alkalmazni, azaz a belső jogi norma érvénytelen.⁹

A két felfogás a gyakorlatban ritkán fordul elő ebben a tiszta formában, a legtöbb állam alkotmánya – a hatályos magyar Alaptörvény is – vegyíti a két rendszer elemeit.¹⁰

A magyar jogrendszer **dualista**, ezért Magyarországon a nemzetközi szerződéseket a magyar jogrendszer dualista jellegére tekintettel törvénnyel vagy kormányrendelettel *ki kell hirdetni*. A *nemzetközi szerződések kihirdetésükkel a belső jog részévé válnak*: a kihirdetéssel keletkezhetnek jogokat, hárítanak kötelezettségeket az állami szervekre, magánszemélyekre. A magyar jogforrási rendszer szerint a törvényben kihirdetett nemzetközi szerződés az Alaptörvény alatt, de a törvények felett, a kormányrendeletben kihirdetett nemzetközi szerződés pedig a törvények alatt, de a kormányrendeletek felett helyezkedik el a jogforrási hierarchiában.

Ez a szabály azonban nem jelenti az ún. self-executing szerződések tilalmát.¹¹ Valamely normát akkor nevezünk self-executing jellegűnek, ha a szerződés kihirdetését követően közvetlenül kötelezi és jogosítja a jogalanyokat.¹² Az Országgyűlés pl. 1992-ben ratifikálta az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezményt (kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény). Az egyezményben foglaltak úgy tekintendők, mint a belső jog részei, a magyar bíróságoknak alkalmazniuk kell. A ratifikációs okiratban Magyarország a viszonyosság feltételével kötelezőnek ismeri el az *Európai Emberi Jogi Bíróság joghatóságát* az Egyezmény és kiegészítő

1 Bruhács János: Nemzetközi jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 1998. 17. Idézi: Petrétei József: Magyar Alkotmányjog I. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2002. 171.

2 Jogi lexikon. 440. Idézi: Petrétei. uo.

3 Petrétei. uo.

4 Petrétei. uo.

5 Petrétei. uo.

6 Petrétei. uo.

7 Petrétei. uo.

8 Petrétei. uo.

9 Petrétei. uo.

10 Petrétei. uo.

11 Csink Lóránt: Alkotmányjog. Novissima, Budapest, 2012. 304.

12 Uo.

jegyzőkönyvei *értelmezésével és alkalmazásával* összefüggő minden ügyel kapcsolatban. A magyar bíróságok ezekhez a jogértelmező aktusokhoz kötve vannak.

Az Alaptörvény a nemzetközi jogi források belső joggá válásának másik módját is ismeri. A Q) cikk szerint Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. A nemzetközi jog általánosan elismert szabályai azokat az elveket jelölik, amelyeket a (művelt) nemzetek többségének jogrendszere elismer, és a gyakorlatban is alkalmazásra kerülnek. A nemzetközi jog általánosan ismert szabályai külön (további) transzformáció nélkül is a magyar jog részei. A nemzetközi jog általánosan szabályai azonban nem válnak az Alaptörvény részévé, azokat az Alkotmánybíróság eljárása során nem veszi figyelembe alkotmányi szintű szabályként.¹³

A közvetlen érvény alaptörvényi deklarálása a nemzetközi jog általános szabályai vonatkozásában három értelmezési pozíciót tesz lehetővé:¹⁴

- * A legszűkebb értelmezés, hogy a nemzetközi jog általános szabályainak alaptörvényi elfogadását a **magyar állam nemzetközi szerződés-kötési kompetenciájának kereteként** fogjuk fel.¹⁵ Ekkor a Q) cikk (3) bekezdésnek első mondata előírja a magyar állam számára, hogy csak olyan nemzetközi szerződések megkötésében vegyen részt, melyek nem állnak szemben a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályaival sem a megkötés eljárási szabályait illetően, sem tartalmilag.¹⁶ Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény e szabálya szerint ekkor a nemzetközi szerződések kötése feletti ellenőrzési jogát e keretekre figyelemmel hajtja mindenkor végre.¹⁷
- * A második értelmezési lehetőség – melyet az Alkotmánybíróság korábban az 53/1993 (X. 13.) határozatában választott – tágabban fogja fel ezt a rendelkezést, és nem szűkíti le a nemzetközi jog általános szabályainak hatóterületét a magyar állam nemzetközi szerződés-kötési kompetenciájának kereteire, hanem a teljes magyar jogrendszerre hatást gyakorlónak fogja fel ezeket, és erre támaszkodva az Alkotmánybíróság – az alkotmányos szabályokon túl – ellenőrizheti és megsemmisítheti (a konkrét, kihirdetett nemzetközi szerződések rendelkezésein túl) a hazai törvényeket és más jogszabályokat.¹⁸ A 4/1997. (I. 22.) AB határozatban egy nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányos normakontrollja kapcsán az Alkotmánybíróság úgy fogalmazott, hogy „[a] nemzetközi jog általánosan elismert szabályai ugyan a jogforrási hierarchiában nem állnak az Alkotmány szintjén; de a »belső joggal való összhangjuk biztosításának« alkotmányi parancsát úgy kell teljesíteni, hogy az Alkotmányt kell a nemzetközi jog e sajátos szabályaira figyelemmel értelmezni.”
- * Végül a legtágabb értelmezés szerint a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályai az Alaptörvény felett is állnak, amelyre tekintettel mind az Alaptörvény, mind annak egyes részei és módosításai is ellenőrizhetőek, és az Alkotmánybíróság az ellenőrzés során megsemmisítheti az Alaptörvényt is.¹⁹

Összegezve tehát az imént leírtakat, a nemzetközi eredetű normák és a belső jogszabályok viszonyával kapcsolatban elmondható, hogy:

- * a szabályszerűen megkötött nemzetközi szerződések arra kötelezik az államot, hogy a belső jogalkotást a nemzetközi szerződéseknek megfelelően alakítsa.
- * A belső jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződések a belső jogszabály formájának megfelelő szinten helyezkednek el a jogszabályok hierarchiájában, azzal, hogy az azonos formában elfogadott szabályok között a nemzetközi eredetű megelőzi a belső eredetű jogszabályt.
- * Minthogy nemzetközi szerződést nem lehet alkotmányként kihirdetni, a nemzetközi szerződés szabálya nem mondhat ellent az alkotmánynak (Alaptörvénynek), de más belső jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződés ellentmondhat az azonos vagy alacsonyabb szintű belső jogszabályoknak.
- * A belső jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződés a belső jog integráns része lesz.

A nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály tehát a jogforrási hierarchiában egy szinttel magasabban helyezkedik el, mint a formailag vele azonos belső jogszabály.

A jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését az Alkotmánybíróság vizsgálja. Ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal

13 Csink Lóránt: Alkotmányjog, i.m. 303.

14 Pokol Béla: Értelmi konkretizálás: az Alaptörvény alkotmánybírósági értelmezésének vitái. Jogelméleti Szemle 2013/3. szám.

15 Pokol uo.

16 Pokol uo.

17 Pokol uo.

18 Pokol uo.

19 Pokol uo.

az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti. Ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amellyel a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, az ellentét feloldása érdekében – a körülmények mérlegelése alapján, határidő megjelölésével – felhívja a Kormányt, illetve a jogalkotót, hogy a megjelölt határidőben tegye meg az ellentét feloldása érdekében szükséges intézkedéseket.

Nincs akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság – utólagos normakontroll keretében – vizsgálja a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányosságát [4/1997. (I. 22.) AB határozat]. Az alkotmányossági vizsgálat a szerződéskötési jogosultságra is kiterjedhet.²⁰ Ugyanakkor az, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabályt az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találja, nincs kihatással az állam kötelezettségvállalásaira. Az állam ugyanis nem hivatkozhat nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségeinek elmulasztása esetén a belső jogi szabályozásra, így az alkotmányára sem. Ilyen esetben az állam – akár alkotmánymódosítás útján is – köteles összhangba hozni nemzetközi kötelezettségeit Alkotmányával és a belső jogszabályokkal.²¹

A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indítványozhatja. A bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli. Az Alkotmánybíróság a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát bármely eljárása során hivatalból is elvégezheti.

2. A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárás

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárás három fő szakaszra osztható:

1. a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését megelőző eljárás, ezen belül a) *a szerződés előkészítése*, b) *létrehozása és szövegének megállapítása*,
2. a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése, ezen belül a) *felhatalmazás a szerződés kötelező hatályának elismerésére*, majd b) *a felhatalmazást követő eljárás*,
3. a nemzetközi szerződés kihirdetése és ideiglenes alkalmazása.

2.1. A nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését megelőző eljárás

a) *A nemzetközi szerződés előkészítése*: a nemzetközi szerződés előkészítéséről **a szerződés tárgya szerint hatáskörrel rendelkező miniszter** az Országgyűlés és a Kormány által meghatározott külpolitikai elvek figyelembevételével, **a külügyminiszterrel egyetértésben dönt**. A nemzetközi szerződés előkészítésétől kezdődően folyamatosan vizsgálni kell, hogy a szerződés az Alaptörvénnyel, a jogszabályokkal, az európai uniós jogi, és az egyéb nemzetközi jogi kötelezettségekkel összhangban áll-e. Az összhang megteremtését a szerződés tartalmának megfelelő alakításával, a jogszabályok módosításával vagy hatályon kívül helyezésével, illetve az európai uniós jogi és az egyéb nemzetközi jogi kötelezettségek lehetőség szerinti módosításával vagy megszüntetésével biztosítani kell.

b) *A nemzetközi szerződés létrehozása és szövegének végleges megállapítása*: a **miniszterelnök** a tárgy szerint hatáskörrel rendelkező miniszternek – a külügyminiszterrel egyetértésben – tett előterjesztése alapján **ad felhatalmazást** nemzetközi szerződés **létrehozására**, továbbá a tárgyalásokkal megbízott személy kijelölésére. A **Kormány** – kivételesen indokolt esetben, a Kormány két ülése között a miniszterelnök – a tárgy szerint illetékes miniszternek – a külügyminiszterrel és az igazságügyért felelős miniszterrel egyetértésben – tett előterjesztése alapján, a létrehozott nemzetközi szerződés szövegének vagy ennek hiányában a szerződés részletes tartalmi elemeinek ismeretében **ad felhatalmazást** a nemzetközi szerződés **szövegének végleges megállapítására**, továbbá az ennek során eljáró személy kijelölésére, valamint határoz a szerződés és a belső jog összhangjának megteremtéséhez szükséges feladatokról.

20 Csink Lóránt: i.m. 305.

21 Csink Lóránt: i.m. 305.

2.2. A nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése

a) *Felhatalmazás nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére*: a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére akkor kerülhet sor, ha a szerződés szövegének ismeretében az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződés esetében az **Országgyűlés**, egyébként a **Kormány** erre **felhatalmazást ad**.

A nemzetközi szerződés a következő esetekben tartozik az **Országgyűlés** feladat- és hatáskörébe:

- az az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti nemzetközi szerződés, vagyis az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében kötött nemzetközi szerződés,

- ha a nemzetközi szerződés olyan tárgykört szabályoz, amelyről törvény rendelkezik, vagy amelyről az Alaptörvény szerint sarkalatos vagy egyéb törvénynek kell rendelkeznie, vagy egyéb, az Alaptörvény alapján az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdést érint.

b) *A nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazást követő eljárás*: a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére a külügyminiszter – a kihirdető jogszabály elfogadását követően haladéktalanul – előterjesztést tesz a **köztársasági elnöknek**, ha a kötelező hatály elismerésére az Országgyűlés adott felhatalmazást, vagy ha a szerződésből következően az államfőnek kell elismernie, hogy a szerződés a részes államokra nézve kötelező hatállyal bír.

Ha a köztársasági elnök a nemzetközi szerződést alkotmányellenesnek találja, az Alkotmánybíróságnál alkotmányosságának előzetes vizsgálatát kezdeményezheti. Ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződést alkotmányosnak találja, a köztársasági elnök kiállítja a szerződés kötelező hatályának az elismeréséről szóló okiratot, amelyet azután a külpolitikáért felelős miniszter a szerződésben meghatározott módon kicserél vagy letétbe helyez.

Ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződés aggályosnak tartott rendelkezésének alkotmányellenességét állapítja meg, a nemzetközi szerződés mindaddig nem erősíthető meg, amíg a nemzetközi szerződést kötő szerv vagy személy az alkotmányellenességet meg nem szünteti.

2.3. A nemzetközi szerződés kihirdetése és ideiglenes alkalmazása:

az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződést – főszabály szerint – törvényben kell kihirdetni. Egyéb esetben a nemzetközi szerződést kormányrendeletben kell kihirdetni. A nemzetközi szerződést vagy annak meghatározott részét – a szerződés rendelkezéseinek megfelelően, annak hatálybalépéséig – ideiglenesen alkalmazni lehet, ha a szerződés kötelező hatályának elismerésére felhatalmazást adó szerv a szerződés ideiglenes alkalmazását a kihirdető jogszabályban jóváhagyja.

Ellenőrző kérdések:

1. A magyar jogrendszer a monista vagy a dualista elméletet követi? Mit jelent ez?

.....
.....
.....
.....
.....

2. Hol helyezkednek el a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabályok a jogszabályi hierarchiában?

.....
.....
.....

3. Ki kezdeményezheti az Alaptörvény szerint a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát?

.....
.....
.....

4. Melyek a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárás fő szakaszai?

.....
.....
.....
.....
.....

5. A közvetlen érvény alaptörvényi deklarációja a nemzetközi jog általános szabályai vonatkozásában hány értelmezési pozíciót tesz lehetővé? Melyek ezek?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

II. AZ EURÓPAI UNIÓ JOGA

Az Európai Uniót (a továbbiakban: EU, Unió) az 1993. november 1-jén hatályba lépett Maastrichti Szerződés hozta létre. Elődje az Európai Közösségek, amely az Európai Szén- és Acélközösségről 1951-ben megkötött Párizsi Szerződés, valamint az Európai Gazdasági Közösségről és az Európai Atomenergia Közösségről 1957-ben megkötött Római Szerződés alapján jött létre.

A Szerződések a nemzetközi jog alapelveivel ellentétben az Európai Uniót (illetve annak jogelődjét, az Európai Közösségeket) olyan jogosítványokkal ruházzák fel, amelyek közvetlenül érintik a tagállamok polgárait. A tagállamok polgárai saját nemzeti jogrendszerüknek és az Unió jogrendszerének egyaránt alávetettek.

Az Európai Unió joga önálló jogrendszer, ami alkotmányjogi szempontból nem tekinthető nemzetközi jognak, hanem az uniós jogként a belső jog része. Amíg ugyanis a nemzetközi közjog szabályait az államok közötti viszonyokat szabályozó normák adják, az uniós jog az Uniónak, a tagállamok és a magánszemélyek viszonyrendszerére vonatkozó szabályokból áll össze. **Az EU joga tehát a nemzetközi joghoz hasonló módon születik, ám utána a tagállamokban nemzeti – azaz belső – jogként viselkedik.**

Az EU jogának két nagy jogforrási csoportja különböztethető meg: az elsődleges és a másodlagos jogforrások.

Az EU **elsődleges joganyagát** képezik:

- az alapító szerződések, melyek közül kiemelendő: az Európai Szén- és Acélközösséget (**ESZAK**) létrehozó 1951-es Párizsi Szerződés, az Európai Gazdasági Közösséget (**EGK**) életre hívó, 1957-ben Rómában megkötött szerződés, az Európai Atomenergia-közösséget (**EURATOM**) életre hívó szerződés (1957, Róma), az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés (1992.). A 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés alapján az alapító szerződések jelenlegi elnevezése: *az Európai Unióról szóló szerződés, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés*;

- azok a szerződések, amelyek módosították vagy kibővítették az alapító szerződéseket: az ún. Egyesítő Szerződés, az Egységes Európai Okmány, az Amszterdami, a Nizzai és a Lisszaboni Szerződések,

- a csatlakozási szerződések,

- a költségvetési szerződések,

Emellett az Európai Unió Bíróságának gyakorlata szerint az elsődleges jogforrások részét képezik az egyes általános jogelvek.

Az EU másodlagos jogforrásait az alapító és a módosító által létrehozott **uniós szervek** [az Európai Bizottság, az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa (azaz a Miniszterek Tanácsa)] – **által kidolgozott és elfogadott jogi normák** képezik.

A másodlagos jogforrások fajtái: 1) kötelező jogi aktusok: **a rendelet, az irányelv és a határozat.**

a) A rendelet (regulation) általános hatállyal bír, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban. A rendeletet közzé kell tenni az Unió *Hivatalos Lapjában*.

b) Az irányelv (directive) a jogharmonizáció legfőbb eszköze, csak az elérendő célokat illetően kötelező minden címzett tagállamra, a formák és eljárások megválasztása azonban ilyenkor a nemzeti hatóságok hatáskörében marad. A minden tagállamra vonatkozó irányelvet közzé kell tenni a *Hivatalos Lapban*.

c) A határozat (decision) teljes egészében kötelező. Abban az esetben, ha külön megjelöli, hogy kik a címzettjei, a határozat kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelölt.

2) nem kötelező jogi aktusok: az ajánlás (recomendation) és a vélemény (opinion), valamint

3) a közös kül- és biztonságpolitika területén elfogadható határozatok és az Európai Tanács által elfogadott, speciális aktusként megjelenő általános iránymutatások.

A luxemburgi székhelyű Európai Bíróság is része az uniós jogforrási rendszerének.²² Ennek anyaga magába foglalja az Európai Bíróság ítéletei mellett az Európai Bíróság által a közösségi (uniós) joggal kapcsolatban kiadott véleményeket, de még a bíróság által alkalmazott jogelveket is.²³ A bíróság ítéletei nem vezetnek közvetlenül jogharmonizációhoz, de az uniós politikai szerveit cselekvésre ösztönzik.²⁴ Az Európai Unió tagállamai kötelesek eleget tenni úgynevezett *jogharmonizációs kötelezettségüknek*, azaz az uniós tevékenysége szempontjából fontos szabályokat összhangba

22 Kukorelli István: Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 103.

23 Uo.

24 Uo.

kell hogy hozzák a közösség jogharmonizációs irányelveivel.²⁵ A jogharmonizáció végső soron az Európai Bíróság által kikényszeríthető.²⁶ **Az EU jogának legfontosabb doktrínáit** nem a Szerződések, hanem az Európai Unió Bírósága **dolgozta ki.** Ezek közül a legfontosabbak a **közvetlen hatály elve (direct effect)** és az **elsődlegesség (primacy) elve.**

A közvetlen hatály lényege az, hogy a magánjog jogalanyai az uniós jog egyes (közvetlenül hatályos) rendelkezéseire a nemzeti bíróságok és hatóságok, így közigazgatási szervek előtt is tudnak hivatkozni, azaz közvetlenül itt tudják érvényesíteni az EU jogából eredő jogaikat. Mindez azt is jelenti, hogy **az uniós jog elsődleges érvényesítési fóruma a tagállami – azaz nemzeti – bíróságok és hatóságok.**

A közvetlen hatály elvével nagyon szorosan összefügg a **közvetlen alkalmazhatóság elve** (direct applicability), amely azt jelenti, hogy – főszabály szerint – az EU jog egésze önerejénél fogva, önintegráló módon, a tagállami jog közbejötté nélkül van jelen a tagállamok jogrendszerében. Az uniós jog alkalmazási elsőbbséggel bír a belső jog felett (szupremácia). A nemzeti bíróságnak az uniós jog alkalmazásához nem kell megvárnia, hogy a jogalkotó az uniós joggal ellentétes jogszabályt hatályon kívül helyezze; és arra sincs szükség, hogy a tagállam törvényhozási aktsussal vagy más alkotmányos eszközzel hatályon kívül helyezze az uniós joggal ellentétes állami jogszabályt.

Az uniós jog **elsődlegessége (primacy)** azt jelenti, hogy az uniós jog elsőbbséget élvez a tagállamok nemzeti jogrendszerével szemben; az uniós joggal ellentétes nemzeti jogszabály nem érvényesíthető, formális megsemmisítéstől függetlenül. Az Európai Bíróság a Costa kontra E.N.E.L. ügyben kimondta, hogy a Szerződés hatálybalépése után *semmilyen későbbi, egyoldalúan hozott jogi aktus nem érvényesíthető a közösségi (jelenleg: uniós) szabályozással szemben.* A Szerződésből származó jogot, amelyet független jogforrás jellegénél fogva nem bírálhatják felül a nemzeti jog szabályai, akármilyen formában is léteznek, anélkül, hogy azt megfosztanák közösségi jogi jellegüktől, és anélkül, hogy magának a Közösségnek az intézményes jogalapját ne kérdőjeleznék meg. Ezért egy közösségi intézkedés valamely tagállamon belüli érvényesülését nem érintik azok az állítások, hogy az adott intézkedés ellentétes az állam alkotmányában meghatározott alapjogokkal vagy valamely alkotmányos struktúra elvével. Az Európai Unió Bíróságának az uniós jog elsőbbségére vonatkozó felfogását az Unió egyes tagállamaiban elméletileg vitatják, érvényesülését azonban nem kérdőjelezi meg.²⁷ A csatlakozási szerződéssel Magyarország is vállalta az *acquis communautaire* („közösségi vívmány”, jelenleg: uniós vívmány) átvételét, ebből kifolyólag azt is, hogy az uniós jog és a belső jog konfliktusa esetén az uniós jogot alkalmazza.²⁸

Az Európai Unió alapító és módosító szerződésai az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések, e Szerződések, mint elsődleges uniós jogforrások, valamint a másodlagos uniós jogforrások a belső jog részei, mivel Hazánk 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából az uniós jog nem minősül az Alaptörvény Q) cikkében meghatározott nemzetközi jognak.

Az uniós jog ezért – mivel egy önálló jogrendszer terméke – nem eshet alkotmányossági vizsgálat alá, az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre vizsgálni egy uniós jogszabály és az Alaptörvény összhangját. Nincs hatásköre arra sem, hogy az Alaptörvény alatti belső jogszabályok uniós jogba ütközését vizsgálja – az uniós jog és a belső jog kollíziója nem alkotmányossági kérdés [66/2006. (XI. 29.) AB határozat, 9/2007. (III. 7.) AB határozat]. Az alkotmánybírósági gyakorlat viszont azt mutatja, hogy az Alkotmánybíróság az uniós jogot átültető jogszabály (mivel az belső jog) alkotmányosságát felülvizsgálja.²⁹

Az uniós jog elsődlegessége kapcsán az egyik legnagyobb kérdés az Európai Unió jogrendjének viszonya a tagállamok alkotmányaihoz. Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerint Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Ebből az a következtetés vonható le, hogy az Alaptörvény egyes rendelkezései vonatkozásában „maga fölé engedte” az EU jogrendjét, de ez nem mondható el az Alaptörvény egészéről.³⁰ Lennie kell egy alkotmányos minimumnak – ez végső soron az Alaptörvény magja, az R) cikk –, amely mindig is fölötte áll az EU jogrendjének, amíg Magyarország rendelkezik tagállami szuverenitással.³¹

Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti, ún. „Európa-klauszula” a 2002. évi LXI. Alkotmánymódosító törvénnyel került beiktatásra a korábbi Alkotmány rendelkezései közé új 2/A. §-ként, amely 2002. december 23-án lépett hatályba. E rendelkezés Alkotmányba történő beiktatásának célja az volt, hogy megteremtse a Magyar Köztársaság Európai Unióban való részvétele feltételeit és kereteit. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezése felhatalmazást adott arra, hogy a Magyar Köztársaság olyan nemzetközi szerződést kössön, amely alapján egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit az Európai Unió többi tagállamával közösen gyakorolhatja, illetve arra, hogy a hatáskörök közös

25 Uo.

26 Uo.

27 Kukorelli: i.m. 104.

28 Csink L. i.m. 306.

29 Csink L. i.m. 306.

30 Patyi András – Varga Zs. András: Általános közigazgatási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2012.

31 Uo.

gyakorlása az Európai Unió intézményei útján történjen. Ennek két korlátja van: (1) a hatáskörök közös gyakorlására az Európai Unió alapító szerződéseiből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig kerülhet sor; (2) csak egyes, Alkotmányból eredő konkrét hatáskörök közös gyakorlására ad felhatalmazást, vagyis a közösen gyakorolt hatáskörök terjedelme korlátozott.

Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése a 2/A. §-ban foglaltakkal azonosan tartalmazza, hogy Magyarország „az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig” [az Alaptörvényből] „eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen [...] az Európai Unió intézményei útján” gyakorolhatja. Változatlan alkotmányi szabály, hogy az ilyen nemzetközi szerződéshez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A korábbiakhoz képest eltérést jelent, hogy az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata nem a szerződés megerősítéséhez és kihirdetéséhez, hanem a kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz szükséges.³² Az Alkotmánybíróság is megerősítette, hogy minden olyan szerződéshez, amely Magyarország Alaptörvényben megjelölt hatásköreinek további átadásához vezet az Európai Unió intézményei útján történő közös hatáskörgyakorlás révén, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával adott felhatalmazás szükséges.³³ Vagyis az E) cikk (2) és (4) bekezdése nemcsak a csatlakozási szerződésre, és az alapító szerződésekre, vagy ezek módosítására vonatkozik, hanem minden olyan szerződésre, amelynek kidolgozásában – az Európai Unió reformjában – Magyarország már tagállamként vesz részt. Azt, hogy milyen szerződést kell ilyennek tekinteni, a szerződés alanyai, tárgya, a szerződésből eredő jogok és kötelezettségek alapján lehet esetenként megállapítani. Szükséges feltétel, hogy Magyarország az Európai Unió tagállamként, más tagállamokkal együtt legyen részese a szerződésnek. A szerződésből az Alaptörvényből eredő további hatáskörök közös, illetve az Európai Unió intézményei útján történő gyakorlása kell következzen. Ugyanakkor nem szükséges, hogy ez már a szerződés hatályba lépésekor bekövetkezzék; elég, ha ez csupán feltételtől függő kötelezettséget jelent. Ha nemzetközi szerződésen alapul, akkor az alapító szerződések végrehajtására és ennek felügyeletére irányuló új eszközök bevezetésére is alkalmazni kell a minősített többség követelményét: ez ugyanis azt jelenti, hogy az alapító szerződéseken nyugvó végrehajtási intézkedések (másodlagos jogi aktusok elfogadása) már nem elégségesek, és ezért a végrehajtást szolgáló eszközök kiegészítésére, vagy új eszközökre jelentkezik igény. Nem szükséges, hogy a szerződés önmagát európai uniós jognak minősítse, és az sem feltétel, hogy az Európai Unió alapító szerződése közé tartozzon.

Az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdése lényeges tartalma szerint a szuverenitás-átruházásra vagy hatáskör-transzferre tartalmaz garanciális előírást. Ezért nem szükséges az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata, ha a szerződés nem eredményezné újabb, az Alaptörvényből eredő hatásköröknek az Európai Unió intézményeivel vagy a tagállamokkal való közös gyakorlását. Mivel az E) cikk (4) bekezdése világosan rögzíti, hogy a szuverenitás-transzfer tartalmú szerződések kötelező hatályának elismerésére az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával kerülhet csak sor (azaz a kétharmados követelmény érvényesítésére a ratifikációs eljárás folyamatában kell sort keríteni), és mivel egy nemzetközi szerződést csak egyszer lehet ratifikálni (kötelező hatályát elismerni), ezért ezzel alkotmányosan nem lenne összeegyeztethető olyan megoldás, amely a szuverenitás-transzfer időbeli késleltetésére vagy feltételhez kötésére hivatkozva, csak egyszerű többséget kívánna a ratifikációs eljárásban, illetve esetleg a többlet kötelezettségvállaláshoz időzítve kívánna csak meg az Országgyűlés kétharmados támogatását.

32 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [44]-[45]

33 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [50]

Ellenőrző kérdések:

1. Miben tér el alapvetően az EU joga a nemzetközi jogtól?

.....
.....
.....
.....
.....

2. Melyek az EU elsődleges jogforrásai?

.....
.....
.....
.....
.....

3. Melyek az EU másodlagos jogforrásai?

.....
.....
.....
.....
.....
.....

4. Mit jelent a közvetlen hatály elve?

.....
.....
.....
.....
.....

5. Mit jelent az uniós jog elsődlegességének elve és melyik ügyben mondta ki először az Európai Bíróság?

.....
.....
.....
.....
.....

Fogalomtár

dualista (transzformációs) elmélet: E felfogás szerint a nemzetközi jog és az államok belső joga két, egymástól független és egyenrangú jogrendszert alkot, amelyek kapcsolatában egyik sem magasabb rendű a másíknál.

elsődlegesség elve: Az uniós jog elsődlegessége azt jelenti, hogy az uniós jog elsőbbséget élvez; az uniós joggal ellentétes nemzeti jogszabály nem érvényesíthető, formális megsemmisítéstől függetlenül. Az Európai Bíróság a Costa kontra E.N.E.L. ügyben mondta ki először.

határozat (decision): teljes egészében kötelező. Abban az esetben, ha külön megjelöli, hogy kik a címzettjei, a határozat kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelölt.

irányelv (directive): csak az elérendő célokat illetően kötelező minden címzett tagállamra, a formák és eljárások megválasztása azonban ilyenkor a nemzeti hatóságok hatáskörében marad.

közvetlen hatály elve (direct effect): a magánjog jogalanyai az uniós jog egyes (közvetlenül hatályos) rendelkezéseire a nemzeti bíróságok előtt is tudnak hivatkozni, azaz közvetlenül itt tudják érvényesíteni az EU jogából eredő jogait.

monista (adopció) elmélet: a nemzetközi jog normái automatikusan, konkrét belső jogalkotói aktus nélkül közvetlenül alkalmazhatók. A monizmus a jogrendszer egységének elvén áll, azaz a nemzetközi jog és a belső jog egy jogrendszert alkot: normáik egyszerre és együtt érvényesek

nemzetközi jog: a nemzetközi közösség tagjai – elsődlegesen a döntő mértékben az államok – közötti kapcsolatokat, viszonyokat szabályozó jogi normák rendszere.

nemzetközi jog általánosan elismert szabályai: mindazon az elvek, amelyeket a (művelt) nemzetek többségének jogrendszere elismer, és a gyakorlatban is alkalmazásra kerülnek. A nemzetközi jog általánosan ismert szabályai külön (további) transzformáció nélkül is a magyar jog részei.

ratifikáció: nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése.

rendelet (regulation): általános hatállyal bír, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.

self-executing szerződés: a szerződés kihirdetését követően közvetlenül kötelezi és jogosítja a jogalanyokat