

Erdei Marianna Orsolya

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezető: Dezső Márta

AZ EURÓPAI ALKOTMÁNYOSSÁG A FRANCIA ALKOTMÁNYTANÁCS NÉZŐPONTJÁBÓL

Az európai alkotmányosság fejlődése hosszabb múltra tekint vissza, ám magyar léptékekhez mérten, tehát Magyarország 2004-es uniós csatlakozása óta két fontos mérföldkőve és egyben próbája volt az európai integrációnak: az Európai Alkotmány¹ és a Lisszaboni Szerződés.² Ennek a két meghatározó dokumentumnak a sorsa eltérően alakult, ám elfogadásuk hasonló akadályokba ütközött, amelyből az utóbbi végül győztesként, az Európai Alkotmány azonban vesztesként került ki. A két uniós alapszerződés ratifikálási kísérleteit hosszú politikai viták kísérték, amelyeknek az alapja az az aggodalom volt, hogy ezeknek a dokumentumoknak, mint nemzetközi szerződéseknek a tagállamok általi ratifikálása több helyütt is gondokat okozott. A ratifikálási folyamat részeként az egyes országok belső alkotmányos követelményei népszavazást, míg más országoké parlamenti jóváhagyást igényelt az alapszerződések nemzeti jogba történő áttemeléséhez. Magyarország a parlament jóváhagyása alapján ratifikálta a két dokumentumot, azonban több más országban üggyöntő vagy véleményező népszavazást kellett tartani az időrendben elsőként jegyzett Európai Alkotmány sorsáról.³ Franciaországban és Hollandiában a népszavazás negatív eredménnyel járt és az Európai Alkotmányt a választópolgárok elutasították. Ez a sikertelenség megtörte az Európai Alkotmány ratifikálásának lendületét, amelynek szövegét ebben a formában végül is elvetették a tagállamok.

Az Európai Alkotmány miatt átélt kudarc következtében az európai országok kormányaira nagy nyomás nehezedett a következő nagy integrációs lépésként értékelt dokumentum, a Lisszaboni Szerződés ratifikálásával kapcsolatban. Ennek a szerződésnek az elfogadása Franciaország szívügye lett, mivel nagy szerepet játszott abban, hogy az Európai Alkotmány korábban megbukott. Okulva a korábbi

¹ 2004. október 29. napján Rómában aláírt Szerződés európai alkotmány létrehozásáról

² Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá

³ Parlamenti jóváhagyás útján kívánta ratifikálni az Európai Alkotmányt: Ausztria, Belgium, Bulgária, Ciprus, Észtország, Finnország, Görögország, Lettország, Litvánia, Málta, Magyarország, Németország, Olaszország, Románia, Svédország, Szlovákia, Szlovénia. Parlamenti jóváhagyás és véleményező népszavazás útján kívánta ratifikálni az Európai Alkotmányt: Egyesült Királyság, Hollandia, Luxemburg, Spanyolország. Üggyöntő népszavazás útján kívánta ratifikálni az Európai Alkotmányt: Csehország, Dánia, Franciaország, Írország, Lengyelország, Portugália.

sikertelen ügydöntő népszavazáson, a francia kormány úgy döntött, hogy ennek a nemzetközi szerződésnek a sorsát immáron nem a választópolgárok kezébe adja, hanem azt parlament útján ratifikálja. Franciaország szeretett volna példát mutatni, és elsőként ratifikálni a Lisszaboni Szerződést, ám egy másik tagállam, amelytől ennek következtében hangos volt a francia sajtó, megelőzte. Ez az ország Magyarország volt, amely 2007. december 20-án parlamentje útján jóváhagyta a szöveget. Franciaország nagy igyekezetében is csak majd két hónapra rá, 2008. február 13-án tudta a dokumentumot ratifikálni. Ez egy érdekes momentum két szempontból is. Egyrészt sokat elárul a francia jogrendszer és a magyar jogrendszer kifinomultságáról, hiszen a francia alkotmányos berendezkedés malmal lassabban, megfontoltabban örölnék, mint a magyaré, amely lehetővé tette, hogy egy ilyen nagy horderejű kérdésben már 7 nappal a Lisszaboni Szerződés aláírását követően (2007. december 13.) az Országgyűlés döntést hozzon a ratifikálásról. Másrészt felveti a kérdést, hogy miért volt olyan sietős egy új tagállamnak ilyen módon példát mutatni a többieknek. A példa azonban nem egyedülálló. Magyarország élen járt a megbukott Európai Alkotmány ratifikálása során is. Akkor Magyarország a huszonöt európai uniós tagállam közül – Litvánia után – másodikként ratifikálta a dokumentumot. Felmerül, hogy Magyarország, ahol eddig igen kevés európai integrációval kapcsolatos alkotmánybíróági döntés született, megfelelően védi-e alkotmányos berendezkedését az integráció vívmányainak befogadásakor, és alkalmas-e a csatlakozási klauzula jelenlegi formájában arra, hogy az integráció fejlődésével lépést tartson. Ez a kérdés a francia Alkotmánytanácsot már hosszú évek óta foglalkoztatja, ahol is az alkotmánybírák folyamatosan keresik az érzékeny egyensúlyt az európai fejlődés és a francia nemzeti érdekek között, biztosítva ezzel a két (sokszor ellentétes) érdek békés szimbiózisát, és megelőzve azt, hogy olyan uniós vívmányokat fogadjon be Franciaország, amelyeknek nemzeti érdekekre gyakorolt hatására nincs felkészülve. Franciaországgal ellentétben Magyarországon, amely élen jár az európai integráció elmélyülését eredményező uniós szerződések ratifikálásánál, nincs kialakult és elmélyült elméleti kidolgozottsága az Alkotmánybíróság gyakorlatának az integráció kapcsán, habár ez a „biztonságos átmenet” fontos prioritás lenne számára is. A magyar Alkotmánybíróság által eddig hozott határozatok közül a 4/1997. (I. 22.) AB határozatot, a 30/1998. (VI. 25.) AB határozatot, valamint 61/B/1992. AB határozatot lehetne kiemelni, amelyek azonban a csatlakozást megelőzően születtek, és nem kifejezetten a közösségi jog szempontjából vizsgálták a nemzetközi szerződések alkotmányos kontrollját. Tekintettel a francia integráció hosszú múltjára és tapasztalataira, a jelen tanulmány a fentiekkel összefüggésben az európai alkotmányosság kezelésének francia mintáját kívánja bemutatni.

1. A francia Alkotmánytanács és az európai integráció – a testület által kidolgozott alkotmányos mérce

1.1. Az európai integrációban való részvételt a magyar és a francia jogban egy alkotmányos felhatalmazás biztosítja, amely alapján mind a magyar Alkotmánybíróságnak, mind a francia Alkotmánytanácsnak („*Conseil constitutionnel*”) lehetősége van a közösségi vívmányok nemzeti jogba történő áttemelését kontroll alatt tartani. A francia jogban az újabb hatáskörök elvonásának alapjául az integrációs folyamat motorját jelentő további ún. felhatalmazó kiegészítő alkotmányos rendelkezések („*couverture constitutionnelles additionnelles*”)⁴ szolgálnak, amelyek az egyes alkotmányrevíziók alkalmával kerülnek az alkotmány szövegébe. Ezek a rendelkezések így tovább bővítik a hatáskörelvonásnak a lehetőségét, biztosítva ezzel az Európai Unió fejlődését egy szupranacionális jogi entitás kialakulásának irányában.⁵ Az Alkotmánytanács valamennyi felhatalmazó alkotmányos rendelkezést figyelembe véve ítéli meg a további integrációs vívmányok alkotmányosságának kérdését.

Ami a magyar alkotmányba 2002-ben beépített és fent említett csatlakozási klauzulát illeti, e szerint „*a Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján az Európai Uniót és az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is*”.⁶

A magyar megoldáshoz képest Franciaország integrációban való részvételének alapjául a jelenlegi alkotmány 1992-es módosításáig csupán egy általános felhatalmazás, egészen pontosan a korábbi alkotmány preambulumának 15. bekezdése szolgált. Ez azt mondta ki, hogy viszonyosság alapján Franciaország hozzájárul szuverenitásának korlátozásához a béke fenntartása érdekében.⁷ Az 1946-os korábbi alkotmány említett rendelkezése azért válhatott az 1958-as új alkotmány elfogadása után is hivatkozási alappá az integrációban való részvételhez, mert az a *Conseil constitutionnel* értelmezésében az ma is részét képezi a mindenkor hatályos alkotmánynak, azaz az ún. „*bloc de constitutionnalité*”-nek (alkotmányos

⁴ Mélanges Favoreu: Patrick GAÏA: Le Conseil constitutionnel et l'Europe (ford.: Az Alkotmánytanács és Európa), Dalloz, Paris, 2007, 1279-1290. o. (a Szerző fordítása)

⁵ Lásd pl. a Conseil constitutionnel alábbi döntéseit, amelyben az integráció elmélyülését nyomon lehet követni: 93-325 DC – 1993. augusztus 12-13., 2004-505 DC – 2004. november 19., L. PHILIP és L. FAVOREU: Les grandes décisions du Conseil constitutionnel (ford.: Az Alkotmánytanács nagy döntései), Dalloz, Paris, 2007, 14. kiadás, 1037. o.

⁶ Alkotmány 2/A. § (1)

⁷ 1946-os alkotmány preambulum 15. pont: „*Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix*”.

blokk).⁸ Az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés ratifikációja kapcsán 1992-ben végül is a francia alkotmány szövegébe bekerült egy kifejezett felhatalmazás az Európai Unióban való részvételre, amelynek szövege többszöri módosítás után⁹ jelenleg a következő: „*A Köztársaság részt vesz az Európai Közösségekben és az Európai Unióban, amelyeket olyan államok alkotnak, amelyek szabad akaratukból, az alapító szerződések alapján közösen gyakorolják egyes hatásköreiket.[Franciaország] az Európai Uniót létrehozó szerződés valamint az Európai Közösségeket létrehozó szerződést módosító, 2007. december 13. napján aláírt Lisszaboni Szerződés által meghatározott feltételekkel részt vehet az Európai Unióban*”.¹⁰

A két csatlakozási klauzula mélyebb elemzésétől eltekintve megállapítható egy lényeges különbség, mégpedig, hogy a francia szöveggel ellentétben (ahol a Lisszaboni szerződésben meghatározott feltételek szolgálnak a hatáskör átruházás korlátainak) a magyar megoldásban nem szerepel hatáskör-átengedési konstrukció,¹¹ azaz a felhatalmazó rendelkezés nem határozza meg a hatáskörök átruházásának a határát, csupán a kevésbé egzakt „szükséges mértékig” kifejezés található benne. Ez a kérdés így a magyar mintában jogértelmezési feladat marad, amely az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik.

I.2. Az európai integrációnak már a '60-as évektől fogva fontos szerep jut a francia Alkotmánytanács ítélezésében, amely akkoriban meglehetősen új intézménynek számított Franciaországban, hiszen azt a jelenleg is hatályban lévő 1958-as alkotmány hozta létre. A francia alkotmány rendelkezéseinek megfelelően az Alkotmánytanács hatáskörébe tartozik a nemzetközi kötelezettségvállalások ratifikációt megelőző alkotmányossági felülvizsgálata, amelynek körében, ellentétben a magyar helyzettel, nagy számmal és súllyal jelennek meg az „európai kérdések”.

Az európai uniós alapszerződéseket, mint a francia állam által vállalt nemzetközi kötelezettségvállalásokat a ratifikálás előtt az Alkotmánytanács – erre vonatkozó indítvány esetén – jogosult megvizsgálni abból a szempontból, hogy azok megfe-

⁸ A „bloc de constitutionnalité” (alkotmányos blokk) a francia Alkotmány szövegén kívül magában foglalja az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatának (1789) 17 cikkét, az 1946. október 27-i francia Alkotmány preambulumának 18 bekezdését, és a 2004. évi Környezetvédelmi Karta 10 cikkét.

⁹ Legutóbb a Lisszaboni szerződés ratifikálása kapcsán módosították, Décision n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007 sur le Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne

¹⁰ Szerző fordítása; Francia Alkotmány 88-1 cikk: „La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont constituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences. Elle peut participer à l'Union européenne dans les conditions prévues par le traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007.”

¹¹ KECSKÉS László: „Az EU-csatlakozás magyar alkotmányjogi problémái”. Magyar Tudomány, 2006, szám, 1081-1089. o.

lelnek-e a francia alkotmányossági követelményeknek. Amennyiben az ilyen *a priori* kontroll lefolytatása után a *Conseil Constitutionnel* alkotmányjogi szempontból aggályosnak tartja a szerződés szövegét, akkor meg kell kísérelni a nemzetközi szerződés javasolt szövegének ratifikálás előtti módosítását. Ez azonban nem lehetséges minden esetben, különösen, ha olyan multilaterális nemzetközi szerződésekről van szó, mint amilyenek az európai uniós alapszerződések is. Ilyen esetekben, amikor a nemzetközi szerződések alkotmánnyal össze nem egyeztethető szövegével kapcsolatban további egyeztető tárgyalásokra nincs mód, a szerződést csak az után lehet aláírni, hogy az alkotmány és a szerződés tervezett szövege közötti el-
lentmondást sikerült feloldani. A testület döntését tehát egy alkotmány-revíziós eljárás követi, amelynek eredményessége kulcsfontosságú, mert ha az nem vezet eredményre, és az alkotmány szövege változatlan marad, akkor az egyetlen mód az alkotmányosság követelményeinek való megfelelésre, ha a nemzetközi szerződés aláírását az adott formájában megtagadják.¹²

1.3. Tevékenységének kezdetén az európai vonatkozású szerződések előzetes kontrolljával kapcsolatban több nehézséggel is meg kellett küzdenie a fiatal testületnek. Egyrészt felmerültek a működésével összefüggő kérdések, másrészt pedig a *Conseil constitutionnel*-nek ki kellett alakítania álláspontját az integráció fejlődése és a nemzeti szuverenitás közötti egyensúllyal kapcsolatban.

Ami a működéssel összefüggő kérdéseket illeti, ahogy a fentiekben említésre került, az Alkotmánytanács eljárását meghatározott indítványozók kezdeményezhetik. Ezek a személyek a jogszabály alapján a Köztársasági elnök, a miniszterelnök, a Szenátus vagy a Nemzetgyűlés elnöke, illetve a Szenátus legalább 60 képviselője lehetnek. Az európai integráció szempontjából ez a kérdés azért kap jelentőséget, mert amennyiben az indítványozók körét szűken értelmezi a testület, akkor ez nem teszi számára lehetővé, hogy bizonyos esetekben beavatkozzon. Mindez amiatt is fontos, mert a testület hatásköre kifejezetten az előzetes kontrollra terjed ki, így egy elmulasztott lehetőség – *a posteriori* kontroll hiányában – inkonzisztenciát okozhat a belső jogban. A fenti dilemmával a testület működése során hamar szembesült, mégpedig az európai parlamenti választásokkal kapcsolatos 1976-os indítvány kapcsán. Az 1976. december 30-i döntésében¹³ végül is újraértelmezte az indítványozási joggal rendelkezők körét, és elfogadta az európai uniós vonatkozású nemzetközi szerződés előzetes alkotmányossági kontrolljára vonatkozó azon indít-

¹² Alkotmány 54. cikk: „Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier Ministre, par le Président de l’une ou l’autre assemblée ou par soixante sénateurs, a déclaré qu’un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l’autorisation de ratifier ou d’approuver l’engagement international en cause ne peut intervenir qu’après révision de la Constitution.”

¹³ Décision n° 76-71 DC sur Décision du Conseil des communautés européennes relative à l’élection de l’Assemblée des Communautés au suffrage universel direct (európai parlamenti képviselők megválasztása)

ványt, amely a nemzetgyűlés képviselőitől származott, holott azoknak nem volt kifejezett indítványtételi joguk.¹⁴ Mindebből az is kiviláglik, hogy az Alkotmánytanács igen komolyan veszi az európai alkotmányosság feletti őrködés szerepét, és amennyiben azt szükségesnek tartja, minden eszközt felhasznál, hogy beavatkozzon az uniós kötelezettségvállalások alakulásába.

A fenti döntés abból a szempontból is jelentős volt, hogy ebben az Alkotmánytanács az Európai Közösségek jogi természetével kapcsolatban kifejtette alaptézisét. E szerint a Közösségek se föderális, se szupranacionális jelleggel nem rendelkeznek, így nem létezik európai szuverenitás sem, hanem csakis a nemzeti szuverenitás. Hangsúlyozta, hogy különbséget kell tenni a szuverenitás korlátozása („*limitations de souveraineté*”) és a szuverenitás átruházása („*transferts de souveraineté*”) között, amely megállapítás megalapozta a testület későbbiekben továbbfejlesztett álláspontját arról, hogyan viszonyul az integráció folyamatához. Kifejtette, hogy a szuverenitás átruházása csak az Alkotmány revíziója révén lehetséges, ami hosszú távon az állam függetlenségének megszűnésével fenyeget.¹⁵ A szuverenitás korlátozása és a szuverenitás átruházása közötti különbségtétel jelentette tehát a határvonalat az alkotmány által megengedett, illetve tiltott európai integrációs vívmányok között. Ez az a gondolatmenet, amely körül a *Conseil constitutionnel* kialakította saját álláspontját az európai alkotmányosság kérdéskörében, ám a mérce tartalmát a későbbiekben továbbfejlesztette. A fejlődéshez hozzájárult a szuverenitás kérdésének azon megközelítése, amely szerint a nemzeti szuverenitást az állami hatáskörök, azaz az állami hatalom összessége alkotja, és a szuverenitás átruházásakor lényegében az azt megtestesítő hatalom egyes elemeinek, vagyis a hatásköröknek az átruházása valósul meg. A hatalom bizonyos elemeit korlátozni lehet anélkül, hogy az állam elveszítené önállóságát (szuverenitás limitálása), ám a szuverenitás átruházása már az állam megszűnéséhez vezethet.¹⁶ A *Conseil constitutionnel* szemléletváltozásában ez tükröződött, amikor az Európai Uniót létrehozó Maastrichti szerződéssel kapcsolatos döntésében (92-308 DC) az általa alkalmazott mérce pontosítása érdekében a szuverenitás átruházása helyett már a könnyebben értelmezhető és kifejezőbb „hatáskörök átruházása” („*transferts de compétences*”) kifejezést használta.

Az alkotmányellenességbe való átfordulást a francia jog a „nemzeti szuverenitás gyakorlásához szükséges lényeges feltételek” (*conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale*) megsértéseként definiálja. A már említett szuverenitás korlátozás, illetve átruházás közötti különbségtétel jelenti e lényeges feltételek megsértésének érzékeny határát. Az Alkotmánytanács ugyanakkor a hasonló kérdéssel foglalkozó döntéseiben nem mond ki se többet se kevesebbet, mint, hogy a

¹⁴ Louis Favoreu, Loic Philip: „Le Conseil constitutionnel” (ford.: Az Alkotmánytanács), Que sais-je? Paris, PUF, 2005, 68. o.

¹⁵ U.o.

¹⁶ Patrick GAÏA: Le Conseil constitutionnel et l'Europe, in Mélanges Favoreu, Dalloz, Paris, 2007, 1279-1290. o.

szuverenitás átruházása, azaz az államot állammá tevő legmagasabb hatalomról való lemondás, amelynek következményeképp azt egy más jogi entitás szerzi meg, alkotmányjogilag, azaz az alkotmány jelenlegi revízió nélküli állapotában, nem megengedett, tilos.

I.4. Ami a *Conseil constitutionnel* szerepét illeti az európai integráció kapcsán, az egyrészt tehát felfedi a kontroll alá utalt uniós vonatkozású szövegben az ellentéteket az európai és a nemzeti érdekek között, másrészt létrehozta és folyamatosan fejleszti azt a mércét, amely alapul szolgál a francia alkotmányos értékek védelmére. Ez azt jelenti, hogy minden esetben, amikor egy uniós szerződés újabb – a nemzeti szuverenitáshoz kapcsolódó – hatásköri elemeket delegál az Európai Unióra, és amellyel lényegében az állami hatáskörök megcsorbítására kerül sor, a testület a francia alkotmányosság öreként meghúzza a vészharangokat, és jelzi, hogy az európai uniós szerződés elfogadása a francia állam szuverenitásának valamely elemét csorbítja. Ilyen esetre számos példát fel lehetne hozni, mint amilyen az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződéssel kapcsolatban született döntések (92-308 DC, 92-312 DC)¹⁷ voltak,¹⁸ de ilyen volt a Franciaországban élő uniós polgárok helyhatósági választásokon való részvételével kapcsolatos döntés is (DC 1998-400).¹⁹ Hozzá kell tenni, hogy a szuverenitás korlátozása nem mindig jár együtt a hatáskörök átruházásával. Így a halálbüntetés eltörlése kapcsán (2005-524/525 DC)²⁰ nem a vonatkozó hatáskör átruházására, hanem annak gyakorlásáról való lemondásra, tehát átruházás nélküli önkorlátozásra került sor.²¹ Az európai uniós kötelezettségvállalások ezzel ellentétben azonban általában tartalmaznak olyan szuverenitást korlátozó rendelkezéseket, amelyek egyben hatásköri átruházást is jelentenek.

A téma kapcsán Franciaországban elméleti viták folynak pro és kontra az európai integráció vívmányainak befogadásával kapcsolatban. A gyakorlatban jól kitűnik ez a dilemma a franciák legutóbbi két uniós alapszerződéshez fűződő viszonyából. Az Alkotmánytanács feladata, hogy fenntartsa Franciaország szuverenitása és az integráció fejlődése közötti egyensúlyt.

¹⁷ Décision n° 92-308 DC, 1992. április 9., Traité sur l'Union européenne; Décision n° 92-312 DC, 1992. szeptember 2., Traité sur l'Union européenne

¹⁸ A Maastrichti Szerződés ratifikálásakor dönteni kellett például a monetáris unióba való csatlakozásról, amely az euró bevezetésének az előzménye volt, és ezzel együtt tagállami hatáskörök átruházását is jelentette

¹⁹ Décision n° 1998-400, Loi organique déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994

²⁰ Décision n° 2005-524/525 DC, 2005. október 13., l' Engagements internationaux relatifs à l'abolition de la peine de mort

²¹ Patrick GAÏA: Le Conseil constitutionnel et l'Europe, in *Mélanges Favoreu*, Dalloz, Paris, 2007, 1279-1290. o.

A *Conseil constitutionnel* európai integrációval kapcsolatos álláspontját kétféle jelzővel lehet illetni. Egyrésztől egyfajta kompromisszumkereső és integrációt elősegítő, másrésztől pedig egy konzervatív, francia alkotmányos értékeket és szuverenitást őrző funkciót tölt be.

2. Az „összhang és a kompromisszum keresése”²²

2.1. Ahogyan az már kifejtésre került, a francia Alkotmánytanács szerepe a nemzetközi kötelezettségvállalások tekintetében *a priori* kontrollt jelent, tehát viszonylag szűknek mondható. Működésének kezdetén azonban felvetődött az utólagos normakontroll alkalmazhatóságának a kérdése is. Abban az időben ugyanis, amikor a legfelsőbb jogértelmező szerv meghozta első döntéseit, az európai integráció már útjára indult. Ez az időszak kritikus volt, hiszen nem lehetett kizárni, hogy az újonnan létrehozott állami szervezetrendszer nem kérdőjelezi-e meg *a posteriori* az integráció azon vívmányait, amelyek még a IV. Köztársaság alkotmánya idején születtek.²³ A már említett európai parlamenti választásokkal kapcsolatos 1976 novemberében hozott döntése (76-71 DC) alkalmával lehetősége lett volna az Alkotmánytanácsnak, hogy a korábbi európai alapszerződéseket módosító új nemzetközi szerződés alkotmányossági szempontú előzetes felülvizsgálata során a régi szerződéseket is újra kontroll alá vonja és megvizsgálja azok összhangját az új (1958-as) alkotmánnyal. Az Alkotmánytanács azonban – ahelyett, hogy *a posteriori* megkérdőjelezte volna a korábbi szerződéseket – megerősítette és megszilárdította az európai integráció addigi vívmányait. Ez a lépése azért is lényeges, mert egy másik (nem európai uniós vonatkozású) döntés alkalmával, amelyet 1985-ben hozott²⁴ az Új-Kaledóniai szükségállapotról szóló törvény alkotmányos kontrollja kapcsán, már nem zárkózott el attól, hogy egy törvény *a priori* kontrolljának alkalmával a már hatályban lévő a törvény utólagos kontrollját elvégezze. Az utólagos normakontroll tehát rést ütött azon a korábbi elven és gyakorlaton, amely szerint nem lehet egy már hatályban lévő törvényt egy másik kapcsolódó törvény előzetes normakontrolljának leple alatt módosítani. Hozzá kell tenni azonban, hogy az újonnan meghonosított gyakorlat szerint – még ebben a kivételes esetben is – csak a hatályban lévő törvény módosítás által érintett részeire vonatkozhat az alkotmányos felülvizsgálat. Ezzel a lehetőséggel az Alkotmánytanács az európai szerződésekkel kapcsolatban – mintegy kivételként – szándékosan nem él. Meg lehet tehát állapítani, hogy az Alkotmánytanács tudatos magatartással érvelt az

²² Patrick GAÏA professzor megfogalmazásában „La recherche du compromis”. In Mélanges Favoreu: Patrick Gaïa: Le Conseil constitutionnel et l’Europe (ford.: Az alkotmánytanács és Európa), Dalloz, Paris, 2007, 1279-1290. o.

²³ Ezt a fogalmat a francia jog „délégitimation ex post / constitutionnelle”-nek nevezi

²⁴ Décision n° 85-197 DC, 1985. augusztus 23.

európai alapszerződések megszilárdítása mellett. Ezzel nyilvánvalóvá tette azt is, hogy egy már érvényben lévő uniós alapszerződés többé nem kérdőjelezhető meg.

A francia példával párhuzamba állítva a magyar Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatát, a 4/1997. (I. 22.) AB határozat tűnik figyelemre méltónak, amely azzal foglalkozott, hogy egy nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály tárgya lehet-e utólagos alkotmányossági vizsgálatnak. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróságnak állást kellett foglalnia arról, hogy hogyan érinti a nemzetközi kötelezettségvállalásunkat, ha az azt kihirdető jogszabály az utólagos normakontroll alkalmazásával az alkotmányos szűrőn „fennakad”. A testület megállapította, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály – a francia példával ellentétben – utólagos normakontroll alá vonható, különös tekintettel arra, hogy az ilyen kontroll gyakorlása tekintetében nincsen lehetőség a különböző tárgyú jogszabályok közötti különbségtételre; az utólagos normakontroll minden jogszabályra ugyanúgy vonatkozik. Mindeközben arra is rávilágított az Alkotmánybíróság, hogy a nemzetközi kötelezettségvállalás az utólagos normakontroll eredményétől függetlenül fennáll és fennmarad. A jogalkotónak meg kell teremtenie a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. Ezzel lényegében kizárta annak a lehetőségét, hogy az ilyen kötelezettségvállalásokat az utólagos normakontroll leple alatt később meg lehessen kérdőjelezni.

2.2. Az uniós alapszerződésekhez, mint elsődleges uniós jogforrásokhoz képest más a helyzet a másodlagos közösségi jogforrások tekintetében. A direktívák belső jogba történő átültetéséhez ugyanis szükséges egy belső jogszabály elfogadása. Az alkotmány 88-1. cikkéből, amely lehetővé teszi Franciaország számára az Európai Unióban való részvételt, következik az az alkotmányos kötelezettség, hogy az irányelveket a jogalkotó a belső jogba átültesse. Ugyanezen cikk alapján az átültető jogszabályok alkotmányos kontrollja sajátos eljárás alapján történik. Amennyiben az irányelvek pontos és feltétel nélküli rendelkezéseiről van szó, az átültető törvényi rendelkezések alkotmányossági vizsgálatát el kell utasítani, míg abban az esetben, ha az irányelv rendelkezései tagállami diszkréciót tesznek lehetővé, akkor az azt átültető törvény alkotmányossági szempontból felülvizsgálható. A *Conseil constitutionnel* által elfogadott álláspont szerint az átültetés alkotmányos kontrollja során arra kell figyelemmel lenni, hogy az irányelv ne legyen ellentétes a „francia alkotmányos identitás” („*l'identité constitutionnelle de la France*”)²⁵ valamely szabályával vagy elvével, kivéve, ha a felhatalmazást maga az alkotmányozó adja, továbbá arra, hogy mivel a *Conseil constitutionnel*-nek a rövid eljárási határidejére tekintettel nincs lehetősége előzetes döntéshozatali eljáráshoz folyamodni, csak olyan jogszabályi rendelkezéseket nyilváníthat az alkotmány 88-1. cikkébe ütközőnek (tehát alkotmányellenesnek), amely nyilvánvalóan ellentétes az átültetendő

²⁵ Ide tartoznak azok a szabályok, elvek, amelyek a francia alkotmányos rend különlegességét, különbözőségét jelzik a többi jogrendtől

irányelvvel.²⁶ Ez egyben azt is jelenti, hogy még bizonyos alkotmányos rendelkezések sérelme esetén is lehetséges, hogy a kontroll alá vont jogszabály átcúsúszik az Alkotmánytanács szűrőjén.

A másodlagos közösségi jogforrások megítélése kapcsán a *Conseil constitutionnel* mellett a legfelső közigazgatási bíróság, a *Conseil d'État* (Államtanács) is szerephez jut, amely az Arcelor döntésben kimondta, hogy az Alkotmány 55. cikke²⁷ által a nemzetközi szerződéseknek biztosított szupremácia nem vonatkozik a belső jogban élő alkotmányos elvekre és rendelkezésekre, így a nemzeti alkotmányos elvek megsértése eltérő elbírálás alá esik. Ebben az esetben ugyanis a közigazgatási bíróságra tartozik, hogy a közösségi irányelvvel szemben alkotmányos érték vagy elv megsértésével kapcsolatban indított eljárásában megvizsgálja: létezik-e olyan közösségi jogi elv vagy rendelkezés, amely biztosítja a hivatkozott francia alkotmányos elv illetve rendelkezés tiszteletben tartását. Amennyiben ilyen közösségi jogi elv vagy rendelkezés létezik, a közigazgatási bírónak (aki közösségi bíróként jár el) lehetősége van, hogy – a belső jogszabály alkotmányossága biztosításának érdekében – megvizsgálja az irányelvet átültető jogszabály konformitását a feltárt közösségi jogi elvvel illetve rendelkezéssel. Amennyiben lehetséges, az alkalmazhatósággal kapcsolatban felmerült akadályt el kell hárítani, ellenkező esetben pedig előzetes döntéshozatal keretében a Közösségek Bíróságához kell fordulni. Ha azonban – és ez nagyon fontos – a közigazgatási bíró nem talál olyan közösségi jogi rendelkezést, amely biztosíthatná a francia alkotmányos értékek érvényesülését, akkor közvetlenül vizsgálhatja a belső jogba átültető jogszabály alkotmányos értékeknek való megfelelését.²⁸ Összességében tehát elmondható, hogy a közigazgatási bíró – így a *Conseil d'État* – is egyfajta szűrőként jelenik meg az európai integráció vívmányainak átvétele során.

Ezzel szembe állítva a magyar példát azt tapasztaljuk, hogy hasonlóan kidolgozott gyakorlat nem honosodott meg. Az előzetes döntéshozatali eljáráshoz való folyamodás lehetősége a magyar jogszabályok alapján (1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról) az illetékes magyar bíróságok előtt is nyitva áll, amennyiben kérdéssel fordulhatnak az Európai Bírósághoz minden előttük folyamatban lévő olyan ügyben, amely egy közösségi jogi norma értelmezésével vagy érvényességével függ össze, ám a *Conseil d'État* gyakorlatához hasonló eset eddig hazánkban nem volt jellemző.

2.3. Kompromisszumkereső tevékenysége során az Alkotmánytanács igyekszik elkerülni a korábban kifejtett nemzeti szuverenitás alapelv („*principe de souveraineté nationale*”, lásd 1.3.) radikális és egyben hátrányos következményeit

²⁶ Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information, Considérant 19-20.

²⁷ Ez a cikk mondja ki a nemzetközi szerződések elsőbbségét a francia törvényekkel szemben, de csak abban az esetben, ha érvényesül a viszonyossági követelmény

²⁸ Arcelor döntés (Société Arcelor Atlantique et Lorraine), Conseil d'État 2007. január 25.

az integrációra nézve. Ennek keretében a testület folyamatosan pontosítja, és kerek közé szorítja az alkotmányellenessé nyilvánítás hivatkozási alapjául szolgáló referencia normákat („*normes des références*”), amelyek magukban hordozzák azt a kockázatot, hogy a kontrollt végző szerv az európai uniós vonatkozású normák és az alkotmány között ellentmondást találjon.²⁹ Az alkalmazott referencia normák szűkítése által az ún. „*bloc de constitutionnalité*” (azaz az alkotmányossági szabályok összességét jelentő alkotmányos blokk, amely filterként szűri meg a francia alkotmányos értékeknek ellentmondó normákat) „nagyobb áteresztést” biztosít az integráció vívmányainak. Összességében az alkotmányos szűrőbe tartozó referencia elemek válogatása illetve pontos meghatározása könnyebbé és átláthatóbbá teszi az alkotmányos kontrollt, ezzel is elősegítve az integráció folyamatát.

2.4. A fentiekhez kapcsolódva kritikaként meg kell említeni, hogy a referencia normák válogatása a jelenlegi tendencia ellenére kétélű fegyver marad, és éppoly könnyen válhat az integráció ellenségévé, mint amennyire most a barátjának tűnik, hiszen az értelmezési tevékenység során ellentétes folyamatok is realizálódhatnak az Alkotmánytanács szándéka, mérlegelése és érvelése alapján. A fent említett lista ugyanis viszonylag nyitott, így – az engedékenység mellett, illetve a helyett – az Alkotmánytanácsnak lehetősége van arra is, hogy az akadályokat esetlegesen gyarapítsa jogértelmezésével. Ebből kellő óvatossággal arra a következtetésre is lehet jutni, hogy habár a testület kitűzött maga számára egy mérsékelt liberális és engedékeny politikát az európai integrációval kapcsolatban, ez a helyzet azonban korántsem szilárd, és akár meg is változhat. Itt szeretnénk utalni a testület szervezeti felépítésére, amely lehetővé teszi, hogy a nemzeti érdeket megfogalmazó (és időnként átfogalmazó) politika esetleg hatással legyen az európai integráció későbbi alakulására Franciaországban.³⁰

²⁹ Patrick GAÏA: *Le Conseil constitutionnel et l'Europe*. In *Mélanges Favoreu*, Dalloz, Paris, 2007, 1279-1290. o.

³⁰ Ami az Alkotmánytanács szervezeti felépítését illeti – a magyartól eltérő megoldás szerint – kétféle jogalap létezik a tagságra. Egyrészt vannak a választott tagok, akiket a hatályos alkotmány 57. cikke szerint a három legfontosabb közhatalmi szerv, a Köztársasági elnök, a Szenátus elnöke, valamint a Nemzetgyűlés elnöke (*Assemblée nationale*) választ. Mindhárom szerv egyenként három tagot jelöl ki, így tehát összesen kilenc választott tagja van az Alkotmánytanácsnak. Funkciójukból fakadóan taggá válnak még a Köztársaság korábbi elnökei. Ezt a törvényes jogalapot az alkotmány 56. cikke fogalmazza meg. Ezen utóbbi tagokat ugyanazok a jogok és kötelezettségek illetik meg, mint választott társaikat, azzal a különbséggel, hogy megbízatásuk egy életre szól, így őket mandátumukból elbocsátani nem lehet. A részvételi jog azonban nem jelent kötelezettséget. A leköszönt elnök maga döntheti el, hogy „be kíván-e avatkozni” az Alkotmánytanács munkájába. A korábbi elnökök közül nem mindenki élt azon jogával, hogy együtt ülésezhet az Alkotmánytanács tagjaival. Így például Général de Gaulle korábbi elnök posztjáról való leköszönése után egyáltalán nem vett részt az alkotmánytanácsi üléseken. Az Alkotmánytanács szervezeti felépítésével és működésével kapcsolatban megfogalmazott egyik kritika, amely foglalkoztatja a közvéleményt és a szakembereket az az Alkotmánytanács tagjainak politikai szerepvállalása, amely ellentmond a testület alkotmányos rendben betöltött szere-

3. A „megalkuvás elutasítása”³¹

3.1. Az Alkotmánytanács integráció-barát tevékenysége során alkalmazott eszközök nem egyedülállóak a testület repertoárjában. Azzal ellentétes hatást kifejtő eszközök és érvrendszer is létezik, hogy az egyensúlyt fenntartsa a nemzeti és az európai érdekek között. Ez a Janus-arcú kettősség úgy fogalmazható meg, hogy az Európa felé történő „nyitás” fontos sarokköve ugyan a francia alkotmányos fejlődésnek, mindazonáltal az Alkotmánytanács kifejezett célja, hogy megakadályozza a Francia Köztársaság „független és szuverén állam” jogi státusának megszűnését.

Ebből a szempontból meghatározó jelentősége van annak, hogy az Alkotmánytanács differenciálta a terminológiát, és nemzetközi szerződéses normaként (*normes conventionnelles*)³² élesen megkülönbözteti az elsődleges és másodlagos közösségi jogforrást az alkotmányos normáktól. Ez lényegében a testület részéről annak elutasítását jelenti, hogy a francia alkotmányos értékek összemosódjanak az európai együttműködés szorosabbá válásával megjelenő közösségi normákkal és értékekkel. Ezt a gondolatmenetet hűen jellemzi az európai alkotmánnyal kapcsolatos 2004-es alkotmánytanácsai döntés,³³ amelynek 9. pontja („*considération 9*”) kihangsúlyozza, hogy az „Európai Alkotmány” csupán a megnevezése egy olyan dokumentumnak, amely elnevezése ellenére megőrzi nemzetközi jogi szerződéses jellegét. Ezt az állítást alátámasztja az a tény, hogy ezt a nemzetközi szerződést is, mint ahogy a többit is (pl. a Kisebbségi és Regionális Nyelvi Kartát – 99-412 DC, 1999. június 15.) ratifikáció útján lehet a francia jogba beépíteni.

Az Alkotmánytanács továbbá szigorú, egyértelmű és konzekvens joggyakorlatot alakított ki a közösségi normákkal kapcsolatban. Ez érinti az közösségi szabályok alkotmányos alapjainak meghatározását, illetve a tartalmuk korlátozó értelmezését. Ami az alkotmányos alapot illeti, az Alkotmánytanács mindig elutasította a közösségi jog és a nemzetközi jog francia belső jogban érvényesülő elsőbbségének összemosódását. Míg a közösségi jogi normák elsőbbségét az Alkotmány 88-1. és 88-3. cikke, addig a nemzetközi jog elsőbbségét az Alkotmány 55. cikke alapozza meg. Következésképp az Alkotmánytanács is másként kezeli az előbb felsorolt forrásokból eredő normákat. Az előbbiekhöz fontos hozzáfűzni, hogy az európai

pével. Kérdés, hogy mennyire maradnak konzekvens az alkotmánytanácsai döntések, amelyben a szervezeti felépítéséből fakadóan megjelenik benne a politikai elem. [Louis FAVOREU, Loïc PHILIP: „Le Conseil constitutionnel” (ford.: Az Alkotmánytanács), Que sais-je? Paris, PUF, 2005, 10, 19-21. o.]

³¹ Patrick Gaïa professzor megfogalmazásában „Le refus de la compromission”. In Mélanges Favoreu: Patrick GAÏA: Le Conseil constitutionnel et l’Europe (ford.: Az Alkotmánytanács és Európa), Dalloz, Paris, 2007, 1279-1290. o.

³² Patrick GAÏA: Le Conseil constitutionnel et l’Europe (ford.: Az Alkotmánytanács és Európa). In Mélanges Favoreu, Dalloz, Paris, 2007, 1279-1290. o.

³³ Décision n° 2004-505 DC, 2004. november 19, in L. Favoreu és L. Philip: Les grandes décisions du Conseil constitutionnel (ford.: Az Alkotmánytanács nagy döntései), Dalloz, Paris, 2007, 14. kiadás, 1037. o.

alapszerződéseket – ahogyan azt már korábban is megjegyeztük – nemzetközi szerződésként kezeli a francia belső jog. Ami pedig a közösségi hatáskörök tartalmát illeti, a *Conseil constitutionnel* álláspontja szerint azokat megszorítóan kell értelmezni, így az Európai Uniónak csak annyiban és olyan mértékben van jogosultsága az egyes hatáskörök gyakorlására, amennyiben és amilyen mértékben a tagállamok azt az alkotmányos felhatalmazásuk útján a közösségi intézményekre delegálták.³⁴

3.2. Az alkotmányos fenntartások („réserves”), tehát az európai integrációnak hátráltató eszközök közül már említésre került az a referencia normáknak az alkalmazása, a francia alkotmányos identitás védelme, valamint a nemzeti szuverenitás gyakorlásához szükséges lényeges feltételek megsértésének vizsgálata. Ezen kívül azonban meg kell még említeni a francia jog által magasrendű védelemben részesülő alapjogok megsértését is, mint az alkotmányellenesség ismervét.³⁵ A korábban részletezett elemek mellett ugyanis erre hivatkozással is meg lehet hiúsítani a nemzetközi normák beépülését a francia jogba. Ez azt jelenti, hogy az Alkotmánytanács vizsgálja, és a rendelkezésére álló minden eszközzel védelemben részesíti az alkotmányos blokk által hagyományosan megfogalmazott alapjogokat is, amely így alapot szolgáltat arra, hogy bizonyos kötelezettségvállalásokat meghiúsítson.

3.3. Az Alkotmánytanács tehát komoly „fegyverzettel” rendelkezik ahhoz, hogy szigorúan lesújtson minden olyan rendelkezésre, amely a francia alkotmányosságot és alkotmányos rendet veszélyezteti, mindazonáltal nem lehet eltekinteni azoknak a kételyeknek a megemlítésétől sem, amelyek a testület működését kísérik. Az alkotmányos fenntartások pusztá léte ugyanis nem elegendő a hatékony védelem kialakításához – még az Alkotmánytanács erre irányuló szándéka ellenére sem. Az ilyen alkotmányos berendezkedést védő rendelkezések léte illetve tartalma ugyanis nem meghatározó jelentőségű ahhoz képest, hogy azok mennyire képesek érvényesülni a gyakorlatban, hiszen teljesülésük hiányában nem képesek betölteni a nekik szánt szerepet. Ennek kapcsán felmerül az alkotmányjogi revízióra feljogosító hatalom immunitásának a problematikája, azaz, hogy vajon a revíziót megvalósító törvények elvezethetnek-e (szabad-e elvezetniük) az európai integrációs folyamat előrehaladtával az állam alapjainak aláaknázásához, azaz a köztársasági forma most alkotmányellenes és ezáltal tilalmazott megváltoztatásához? Erre a kérdésre a választ csupán az idő adhatja meg.

Az európai integráció elmélyülése és az állami hatáskörök Unióra történő átruházása fontos alkotmányjogi kérdéseket vet fel hosszú távon. A francia Alkotmánytanács már jelenleg is aktívan foglalkozik a francia alkotmányosság és az európai fejlődés összeegyeztethetőségével. Jelenleg minden olyan európai megállapodás, amely az Unió megerősítését célozza csak akkor ratifikálható, ha azt alkotmányre-

³⁴ Décision n° 92-308 DC, 1992. április 9., *Traité sur l'Union européenne*

³⁵ Patrick GAÏA: *Le Conseil constitutionnel et l'Europe* (ford.: Az Alkotmánytanács és Európa). In *Mélanges Favoreu*, Dalloz, Paris, 2007, 1279-1290. o.

vízió előzi meg. Az egymást követő alkotmányrevíziók keretében így csak és kizárólag az alkotmányozó hatalomnak áll módjában, hogy az alkotmányos berendezkedésnek megfelelő köztársasági formát megkérdőjelezze, azaz az európai integrációs folyamatot beteljesítse. De még ha ez a radikálisnak tűnő gondolat elméletben kivitelezhető is lenne, egy ilyen vállalkozás akkor sem valósítható meg olyan „egyszerű” revíziós törvényekkel, amelyek az V. Köztársaság Alkotmányát „csupán” módosítják. Ahogyan azt az ismert alkotmányjogász professzor Patrick Gaïa megfogalmazta, az európai integráció ilyen fokú előrehaladta olyan megoldást követelne meg, amely radikális szakítást jelentene a mostani alkotmányos berendezkedéssel, megkívánva a jelenlegi alkotmány eltörlését és egy új alaptörvény elfogadását.³⁶

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Louis FAVOREU, Loïc PHILIP: *Le Conseil constitutionnel* (ford.: Az Alkotmánytanács), Que sais-je? Paris, PUF, 2005
- Patrick GAÏA: *Le Conseil constitutionnel et l'Europe* (ford.: Az alkotmánytanács és Európa) in *Mélanges Favoreu*, Dalloz, Paris, 2007
- L. FAVOREU és L. PHILIP: *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel* (ford.: Az Alkotmánytanács nagy döntései), Dalloz, Parizs, 2007, 14. kiadás
- Constitution de la République française* (A Francia Köztársaság Alkotmánya), Dalloz 2007
- KECSKÉS László: „Az EU-csatlakozás magyar alkotmányjogi problémái”, Magyar Tudomány, 2006/9, 1081-1089. o.

Conseil Constitutionnel Döntéseinek Elérhetősége:

<http://www.conseil-constitutionnel.fr>

Magyar Alkotmánybírósági Határozatok:

- 4/1997. (I. 22.) AB határozat
 30/1998. (VI. 25.) AB határozat
 5/2001. (II. 28.) AB határozat
 61/B/1992. (XI. 20.) AB határozat

³⁶ Patrick GAÏA: *Le Conseil constitutionnel et l'Europe* (ford.: Az Alkotmánytanács és Európa). In *Mélanges Favoreu*, Dalloz, Paris, 2007, 1279-1290. o.