

Konstytucyjne uwarunkowania dostosowań prawnych państwa przystępującego do Unii Europejskiej.

Doświadczenia Węgier na tle innych krajów
Europy Środkowej i Wschodniej.

dr Jenő Czuczai



Centrum Europejskie Natolin
Warszawa • 2004

Spis treści

1. Uwagi wstępne	3
2. Analiza porównawcza zastosowanych przez nowo wstępujące państwa członkowskie sposobów rozwiązania koniecznych zadań zbliżenia krajowych przepisów konstytucyjnych do <i>acquis</i> , ze specjalnym uwzględnieniem doświadczeń Węgier	6
3. Przed analizą modelu węgierskiego należy ustalić główne pytania wstępne dotyczące „dostosowania konstytucyjnego” (<i>constitutional bridging</i>) związanego z przystąpieniem do UE	10
4. Podejście węgierskie (Ustawa nr LXI z 2002 r.)	11
O Autorze	32

Table of contents:

1. General comments.....	18
2. Comparative analysis on how the acceding new Member States have solved the necessary constitutional alignment tasks, with special regard to the Hungarian experiences.....	20
3. Before turning to the analysis of the Hungarian model, it seems important to identify ex-ante the main preliminary questions about EU accession-related „constitutional bridging” in more general terms	24
4. The Hungarian approach (the Act No. LXI of 2002)	25
About the Author	31

1. Uwagi wstępne

1.1. Aby omówić kwestię konstytucyjnego procesu dostosowania prawa krajowego do wspólnotowego dorobku prawnego w państwach Europy Środkowej i Wschodniej objętych ostatnim rozszerzeniem Unii Europejskiej należy, jak sądzę, przede wszystkim wyjaśnić pojęcie „konstytucyjnego *acquis* UE”. Termin ten stanowi najważniejszy punkt odniesienia w dyskusji na temat, jak proces rozszerzania Unii Europejskiej na Wschód wpływa – pod względem konstytucyjnym – na poszczególne kraje Europy Środkowej i Wschodniej objętej tym procesem. Dlatego też trzeba ten termin zdefiniować zanim zacznie się omawiać jakikolwiek rodzaj przedakcesyjnego konstytucyjnego procesu adaptacyjnego oraz jego późniejszy rozwój.

Jak zatem zdefiniować, czym jest „konstytucyjne *acquis* UE”? Pewne jest, że jasno określona definicja tego terminu nie istnieje w literaturze przedmiotu ani w ramach obecnej Piętnastki, ani w obrębie starających się o przystąpienie nowych państw członkowskich. Można także odnieść się do faktu, że w czasie przeglądu zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym (tzw. *acquis screening process*) w ramach negocjacji akcesyjnych nie było żadnego specjalnego rozdziału poświęconego „screeningowi” w zakresie konstytucyjnego *acquis* UE.

Sądzę jednak, iż można zidentyfikować niektóre główne elementy konstytucyjnego *acquis* UE, a w szczególności: (i) w prawie pierwotnym UE znajdują się pewne postanowienia traktatów założycielskich będące, w mojej opinii, niewątpliwie natury konstytucyjnej (!) np. art. 6 ust. 1 – 2 TUE, art. 7 TUE czy art. 5, art. 10, art. 12-13, art. 220, art. 226-227, art. 230-232, art. 295 TWE (zobacz także w tym względzie: opinia ETS nr 1/1991 (EFTA) czy opinia ETS nr 1/1994 i nr 2/1994 i inne) itd.; (ii), istnieją wspólne konstytucyjne tradycje państw członkowskich; (iii) inny element stanowi Europejska Konwencja Praw Człowieka i stałe orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka; (iv) także niektóre akty prawa pochodnego WE mają już znaczenie konstytucyjne, na przykład rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji itd., (v) istnieją też pewne środki prawne z zakresu tzw. *soft-law* („miękkiego prawa”) Wspólnoty mające znaczenie w tej kwestii, np. Biała Księga (*White Paper*) Komisji dotycząca jakości rządzenia (*good governance*) itp., (vi) a z pewnością mamy wiele dokumentów „sądowego *acquis*” (składającego się z około 200 orzeczeń wstępnych i innych wyroków) opracowanego przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w celu zdefiniowania konstytucyjnie relewantnych podstaw i fundamentalnych zasad prawa publicznego porządku prawnego UE (proszę chociażby pomyśleć tu o rozwoju, jaki dokonał się w perspektywie historycznej od czasu sprawy Van Gend & Loos do września tego roku, czyli do sprawy Koebler!).

1.2. Aby lepiej zrozumieć znaczenie oraz charakter jakościowy i ilościowy tzw. konstytucyjnego *acquis* UE, powinno się spojrzeć także na główne jego cechy. Sądzę, że ta część unijnego *acquis* związanego z przystąpieniem ma dwie podstawowe cechy charakterystyczne. Po pierwsze, konstytucyjne *acquis* UE „ciągle ewoluuje i rozwija się” (zob. np. trwający proces konstytucjonalizacji na poziomie UE i jego główny rezultat – projekt traktatu konstytucyjnego UE zatytułowany „Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy”¹ lub też Karta UE itd.). Po drugie, konstytucyjnego *acquis* UE nie można negocjować! Oznacza to, że jeżeli kraj kandydujący chce przystąpić do UE, to tę część unijnego *acquis* musi w pełni przyjąć i odpowiednio wdrażać już od samego momentu przystąpienia do Unii Europejskiej.

1.3. Kolejną rzeczą, którą można powiedzieć na temat konstytucyjnego *acquis* UE, jest to, że termin ten ma naturę dialektyczną. Używa się go bowiem do dla określenia ostatnich (nowo powstałych lub właśnie powstających) wyzwań dla rozwoju konstytucyjnego na dwóch poziomach: zarówno na poziomie UE, jak i na poziomie państw członkowskich UE (tych obecnych i tych wstępujących). Spróbujmy, na przykład, zastanowić się nad „konstytucyjnymi tradycjami wstępujących państw członkowskich”. Jak wpłyną one na funkcjonowanie europejskiego porządku konstytucyjnego po rozszerzeniu? Czy inne otwarte kwestie jak na przykład: efekt po Maastricht (*post-Brunner effect*) w Niemczech (kluczowe pytanie w tym przypadku brzmi: „Czy narodowa konstytucja państwa członkowskiego UE podlega prawu UE, jeżeli tak, to której części prawa UE?”) lub niedawne irlandzkie referendum (kluczowe pytanie w tym przypadku brzmi: „Jak odnieść się do funkcji referendów narodowych w przyszłej rozszerzonej UE?”). Proszę tylko pomyśleć: nowy traktat konstytucyjny UE będzie musiało ratyfikować 25 państw członkowskich itd.), a jak traktować kwestię cypryjską z punktu widzenia konstytucyjnego *acquis* UE (mianowicie, co z konstytucyjnym procesem adaptacyjnym podzielonej wyspy?) itd.? Wszystkie te kwestie pokazują, że termin „konstytucyjne *acquis* UE” naprawdę ma charakter dynamiczny.

1.4. Podsumowując, gdy mówi się o konieczności konstytucyjnego procesu dostosowania do wyżej wspomnianego konstytucyjnego *acquis* UE jako do dorobku rozwijającego się w czasie, sądzę, że najważniejszym zadaniem dla nowo wstępującego państwa członkowskiego jest stworzenie konstytucyjnych ram regulacyjnych (czy, jak kto woli, rodzaj kodyfikacyjnego rozwiązania na poziomie konstytucji narodowej (czy narodowego konstytucjonalizmu!)), tak aby główne ogólne zasady (doktryny) prawa WE mogły przenikać do krajowego (konstytucyjnego) porządku prawnego (przede wszystkim doktryna „nadrzędności prawa WE”, „bezpośredniego skutku” i „bezpośredniego stosowania”). Zadanie to dotyczy podstawowego wpływu procesu akcesyjnego na konstytucję każdego kraju kandydującego przed jego rzeczywistym przyjęciem do UE! Mimo to można też stwierdzić, opierając się na doświadczeniach

¹ Zob. dokument Konwentu nr CONV 369/02, sporządzony przez Prezydium i podany przez przewodniczącego Konwentu do wiadomości publicznej 28 października 2002 r. w Brukseli.

dotychczasowych piętnastu państw członkowskich, że wcale nie ma gotowego rozwiązania tego zadania.

2. Analiza porównawcza zastosowanych przez nowo wstępujące państwa członkowskie sposobów rozwiązywania koniecznych zadań zbliżenia krajowych przepisów konstytucyjnych do *acquis*, ze specjalnym uwzględnieniem doświadczeń Węgier

2.1. Pod tym nagłówkiem mogą się znaleźć następujące stwierdzenia ogólne:

Do roku 2000, poza Polską² i Słowacją, kwestia przystosowania konstytucyjnego do UE nie była tak naprawdę poruszana.

Polska (art. 89-91 Konstytucji RP z 1997 r.) i Słowacja (art. 7, art. 93, art. 120 ust. 2, art. 125a, art. 144³ Poprawki do Konstytucji z 2001 r.)⁴ były gotowe do przystą-

² W polskiej Konstytucji z 1997 r., stosowne teksty konstytucyjne to: „Art. 90. Ust. 1. Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Ust. 2. Ustawa, wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, jest uchwalana przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Ust. 3. Wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125. Ust. 4. Uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Art. 91. Ust. 1. Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Ust. 2. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Ust. 3. Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stano- wione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.”

³ Odnosne teksty konstytucyjne: „Art. 7 ust. 1 Republika Słowacka może na podstawie swobodnej decyzji wstąpić w państwowy związek z innymi państwami. O wstąpieniu w związek państwowy z innymi państwami albo o wystąpieniu z tego związku rozstrzyga się w drodze ustawy konstytucyjnej, którą potwierdza się w referendum. Art. 7 ust. 2 Republika Słowacka może w drodze umowy międzynarodowej, która została ratyfikowana i ogłoszona w sposób określony w ustawie albo na podstawie takiej umowy, przenieść wykonywanie części swoich praw na Wspólnoty Europejskie i na Unię Europejską. Prawnie wiążące akty Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej mają pierwszeństwo przed ustawami Republiki Słowackiej. Przejścia prawnie wiążących aktów, które wymagają implementacji, dokonuje się ustawą lub rozporządzeniem rządu zgodnie z art. 120 ust. 2. Art. 7 ust. 5 Umowy międzynarodowe o prawach człowieka i podstawowych wolnościach, umowy międzynarodowe, do wykonania których nie jest potrzebna ustawa, i umowy międzynarodowe, które bezpośrednio ustanawiają prawa lub obowiązki osób fizycznych albo osób prawnych, które zostały ratyfikowane i ogłoszone w sposób ustanowiony w ustawie, mają pierwszeństwo przed ustawami. Art. 144 ust. 1 Sędziowie są przy wykonywaniu

pienia do Unii wcześniej – przynajmniej z konstytucyjnego punktu widzenia – niż inne kraje kandydujące z Europy Środkowej i Wschodniej. Z punktu widzenia Węgier wydaje mi się, że szczególną cechą słowackiego konstytucyjnego procesu adaptacyjnego jest to, że nowy artykuł 7 stanowi m. in., że Słowacja ma prawo nie tylko do wstąpienia do UE (jako do „związku państwowego”, jak ustanowiono w słowackiej Konstytucji), ale także do wystąpienia z niej (co będzie zależało, od wyniku obowiązującego referendum).⁵

2.2. Szczególny przykład w zakresie przygotowań konstytucyjnych do przystąpienia do UE stanowią Czechy (Zob.: art. 1 ust. 2, art. 2, nowy art. 10 a-b, art. 87 ust. 1-2 pochodzącej z 2001 r. ustawy zmieniającej Konstytucję⁶). Najbardziej charakterystyczną cechą czeskiego podejścia z punktu widzenia Węgier jest to, że w zmienionej czeskiej Konstytucji nie będzie po przystąpieniu żadnego specjalnego zapisu dotyczącego integracji, co oznacza, że w przyszłości Czechy – jak rozumiem – będą przestrzegać w pełni tzw. systemu monistycznego (zmieniony art. 1 ust. 2 oraz nowy art. 10⁷). Decyzję tę uzasadniono twierdzeniem, że nie ma potrzeby zamieszczania w czeskiej Konstytucji z 1992 r. specjalnego zapisu dotyczącego integracji, gdyż główne doktryny prawa WE, na przykład nadrzędność prawa WE czy bezpośredni skutek) tak czy inaczej będą bezpośrednio stosowane na terytorium Republiki Czeskiej po jej przystąpieniu do Unii, zgodnie z orzecznictwem ETS oraz ze względu na samowykonalny charakter traktatów założycielskich. W modelu czeskim przyszłe relacje między parlamentem a rządem w zakresie spraw europejskich powinny być uregulowane w osobnej ustawie zmieniającej konstytucję (z tego, co wiem, wynika, że ustawa taka nie zo-

swojej funkcji niezawisli i przy orzekaniu są związani konstytucją, ustawą konstytucyjną, umową międzynarodową wskazaną w art. 7 ust. 2 i 5 i ustawą.” [Przyp. tłum.: przekład fragmentów Konstytucji Słowacji za: „Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992 roku z późniejszymi zmianami, ostatnia z 23 lutego 2001 roku” w: *Konstytucja Republiki Słowackiej*, wydanie drugie zmienione i uaktualnione, tłumaczenie i wstęp Krzysztof Kotnicki, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2003.]

⁴ W związku z przystąpieniem do UE, Rada Narodowa Republiki Słowackiej uchwaliła dnia 23 lutego 2001 r. ustawę nr 460/1992 zmieniającą słowacką Konstytucję w celu ustanowienia koniecznych dostosowań konstytucyjnych do unijnego porządku prawnego. Źródłem informacji na ten temat jest „The EU enlargement...” op.cit., /Eds: A.F. Kellermann-J. de Zwaan-J- Czuczai/, T.M:C. Asser Instituut Press-Kluwer Intern., The Hague, 2001, str. 334-335.

⁵ Zob.: art. 93 ust. 1 słowackiej Konstytucji.

⁶ Czeski Parlament przyjął ustawę zmieniającą Konstytucję nr 395/2001 18 października 2001 r. pod kątem zbliżającego się przystąpienia do UE, ustawa ta weszła w życie 1 czerwca 2002 r.

⁷ Odnosne teksty konstytucyjne: „ Art. 1 ust. 2. Republika Czeska respektuje prawo międzynarodowe. Art. 10. Ogłoszone umowy międzynarodowe, zatwierdzone przed ratyfikacją przez Parlament i wiążące dla Republiki Czeskiej, są częścią porządku prawnego. Jeżeli umowa międzynarodowa stanowi inaczej niż ustawa, stosuje się umowę międzynarodową. Art. 10a ust. 1. Niektóre uprawnienia organów Republiki Czeskiej mogą być przeniesione w drodze umowy międzynarodowej na międzynarodową organizację lub organ.” *Nota bene*, zmieniony nowy artykuł 10b ust. 1-3 czeskiej Konstytucji dotyczy przyszłego stosunku pomiędzy Parlamentem a Rządem w zakresie spraw unijnych, który powinien być szczegółowo uregulowany ustawą.

stała jeszcze przyjęta). Republika Czeska nie odniosła się do kwestii wystąpienia z UE.⁸

2.3. Inne nowo wstępujące państwa członkowskie w Europie Środkowej i Wschodniej odniosły się poważnie do omawianych problemów dopiero w ostatnim stadium negocjacji akcesyjnych (np. Węgry). Niektóre z nich wniosły do swych konstytucji poprawki mające na uwadze przyszłe wstąpienie do UE już po zakończeniu negocjacji akcesyjnych, jak na przykład Słowenia (w tym kontekście art. 3, 47 i 68 słoweńskiej Konstytucji z 1991 r. zostały zmienione dopiero w lutym 2003 r.). Niektóre szczególnie aspekty rozwiązań słoweńskich są następujące: w zmienionej Konstytucji Słowenii nie będzie wspomniana UE, użyte będzie za to sformułowanie „organizacja międzynarodowa” w kontekście wystąpienia „ewentualnej kolizji między prawem międzynarodowym a prawem krajowym”, ale problem kolizji prawa krajowego z prawem UE nie jest rozstrzygnięty *strictu sensu*, nie jest także poruszona kwestia wystąpienia, a relacje między parlamentem a rządem będą osobno uregulowane (stosowna ustawa nie została jeszcze przyjęta), ale również krótko wspomniane na poziomie Konstytucji, itp.⁹ Inny przykład stanowi Estonia i Łotwa (należy wspomnieć, że miała miejsce burzliwa debata na temat poprawki do konstytucji¹⁰, przyjętej przykładowo w Estonii 18 grudnia 2002 r., która to poprawka ostatecznie weszła w życie dopiero w ślad za pozytywnym wynikiem referendum w sprawie przystąpie-

⁸ Podstawą źródeł informacji na temat doświadczeń czeskich jest rękopis mającego się ukazać na ten temat artykułu autorstwa Prof. J. Zemanka, Wydział Prawa Uniwersytetu Karola w Pradze.

⁹ Odnosne teksty konstytucyjne: „Art. 3a ust. 1. Zgodnie z umową ratyfikowaną przez Zgromadzenie Narodowe większością dwóch trzecich głosów wszystkich deputowanych, Słowenia może przenieść wykonywanie części swoich suwerennych praw na organizację międzynarodową, u podstaw której znajduje się poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, demokracji i zasad reguły prawa oraz może wstąpić w koalicję obronną z państwami, u podstaw których znajduje się poszanowanie tych wartości. Ust. 2. Przed ratyfikacją umowy międzynarodowej, o której mowa w poprzednim ustępie, Zgromadzenie Narodowe może zwołać referendum. Propozycja jest przyjęta w referendum, jeżeli większość głosujących, którzy oddali ważny głos, głosowała za propozycją. Jeżeli takie referendum miało miejsce, referendum w sprawie ustawy ratyfikującej umowę, o której mowa, nie musi być zwołane. Ust. 3. Akty prawne i decyzje przyjęte w ramach organizacji międzynarodowej, na którą Słowenia przeniosła wykonywanie części swoich suwerennych praw są stosowane w Słowenii zgodnie z uregulowaniem prawnym tej organizacji. Ust. 4. W procedurach prowadzonych w celu przyjęcia aktów prawnych i decyzji w organizacji międzynarodowej, na którą Słowenia przeniosła wykonywanie części swoich suwerennych praw, Rząd jak najszybciej informuje Zgromadzenie Narodowe o propozycjach takich aktów i decyzji, jak również o swoich własnych działaniach. Zgromadzenie Narodowe może w związku z tymi propozycjami przyjąć postanowienia, które Rząd uwzględni w swoich działaniach. Stosunek między Zgromadzeniem Narodowym a Rządem powstały na podstawie tego ustępu reguluje szczegółowo ustawa przyjęta większością dwóch trzecich głosów deputowanych biorących udział w głosowaniu.”

¹⁰ Odnosny tekst konstytucyjny: „Naród Estoński przyjął na mocy art. 162 w referendum następującą ustawę uzupełniającą Konstytucję: „Art. 1. Estonia może należeć do Unii Europejskiej, stosując podstawowe zasady Konstytucji Republiki Estońskiej. Art. 2. W przypadku przynależności Estonii do Unii Europejskiej, Konstytucję Republiki Estońskiej stosuje się, uwzględniając prawa i obowiązki wynikające z Traktatu o przystąpieniu. Art. 3. Niniejsza ustawa może zostać zmieniona tylko w drodze

nia do UE, przeprowadzonego we wrześniu 2003 r. w Estonii; podobnie rzecz się miała na Łotwie¹¹), w szczególności ze względu na rygorystyczną zasadę suwerenności zawartą w art. 1 estońskiej Konstytucji z 1992 r.¹²

referendum. Art. 4. Niniejsza ustawa wchodzi w życie...” / Projekt ustawy 1067 SE II z 12.11.2002 w sprawie Uzupełnienia Konstytucji Republiki Estońskiej/. Z tym rozwiązaniem wiąże się ogromny problem, mianowicie większości mających znaczenie ogólnych zasad prawa wspólnotowego (w związku z dostosowywaniem konstytucji przez nowo wstępujące państwa członkowskie), jak na przykład doktryn nadrzędności prawa WE, bezpośredniego skutku czy bezpośredniego stosowania, nie można wywieść ani z obowiązujących traktatów założycielskich UE, ani z Traktatu o przystąpieniu per se. Dzieje się tak dlatego, że te zasady doktrynalne były, jak wiadomo, w gruncie rzeczy ustanowione przez stałą praktykę ETS lub, innymi słowy, przez ciągle rozwijające się sądowe *acquis* Wspólnoty.

¹¹ W łotewskiej Konstytucji z 1991 r. stosownym artykułem jest art. 68, który brzmi następująco: „*W razie przystąpienia do porozumień międzynarodowych, Łotwa mając na celu umocnienie demokracji, może delegować część kompetencji swoich organów państwowych na organy międzynarodowe. Porozumienia międzynarodowe, w których część kompetencji organów państwowych zostaje delegowana na rzecz organów międzynarodowych mogą być ratyfikowane przez Sejm na posiedzeniu, w którym uczestniczą co najmniej dwie trzecie Członków Sejmu, a do ratyfikacji takiego porozumienia międzynarodowego wymagana jest większość dwóch trzecich głosów obecnych członków. O członkostwie Łotwy w Unii Europejskiej decyduje referendum narodowe, zaproponowane przez Sejm.*” (Zob. także w tym względzie zmieniony art. 79). Tłumaczenie [angielskie] nieoficjalne, wykonane przez autora [od tłum.: tłumaczenie na język polski pochodzi od tłumacza artykułu]. W tym miejscu, powinienem, jak sądzę, wspomnieć, że jedynym państwem bałtyckim, w którym konieczne zmiany konstytucyjne w związku z przystąpieniem do UE nie mogły jeszcze zostać wprowadzone jest Litwa. Ostatni projekt nowego Rozdziału 14 („Państwo Litewskie a Unia Europejska”) datowany na 07.07.2003 brzmi następująco: „*Art. 146 ust. 1 Pragnąc uczestniczyć w integracji europejskiej oraz osiągnąć wspólne cele europejskie, jak również zapewnić bezpieczeństwo Republiki Litewskiej oraz dla dobra jej obywateli, Republika Litewska uczestniczy w UE i przekazuje jej kompetencje organów państwowych w obszarach i w zakresie, które zostały określone w Traktatach założycielskich UE, aby móc na równi z innymi Państwami Członkowskimi UE wspólnie wykonywać kompetencje w tych obszarach.*” /Bardzo podobne rozwiązanie do węgierskiego/. Art. 146 ust. 2 Sejm rozważa i rozstrzyga kwestie UE będące w granicach jego kompetencji. Rząd wdraża prawa i obowiązki związane z uczestnictwem w Unii. Rząd niezwłocznie powiadamia Sejm i Prezydenta Republiki o propozycjach przyjęcia aktów UE. Rząd konsultuje się z Sejmem w związku z sprawami, które są przypisane kompetencji Sejmowi na mocy Konstytucji Republiki Litewskiej, a które są poddawane do rozważenia w propozycjach aktów UE. Sejm lub, zgodnie z procedurą ustanowioną w Statucie Sejmu, Komitet do Spraw Europejskich lub Komitet do Spraw Zagranicznych może zalecić Rządowi stanowisko Republiki Litewskiej w sprawie rzeczonych propozycji. Prezydent Republiki może przedłożyć Rządowi zalecenia w sprawach, które są przypisane kompetencji Prezydenta Republiki na mocy Konstytucji Republiki Litewskiej. Rząd bierze pod uwagę przedłożone zalecenia. Art. 146 ust. 3 Normy prawne UE wchodzą w skład porządku prawnego Republiki Litewskiej i w razie kolizji z ustawami są nadrzędne wobec norm ustanowionych przez ustawy i inne akty prawne Republiki Litewskiej.” W końcu, należy zauważyć, że jak dotąd Cypr i Malta nie wprowadziły jeszcze żadnych poprawek konstytucyjnych ze względu na zbliżające się przystąpienie do UE.

¹² Zob.: bardziej szczegółowo: Anneli Albi, *The Central and Eastern European Constitutional Amendment Process in light of the Post-Maastricht Conceptual Discourse: Estonia and the Baltic States*, „European Public Law”, Vol. 7, Issue 3 (Sept 2001), str. 433-454.

3. Przed analizą modelu węgierskiego należy ustalić główne pytania wstępne dotyczące „dostosowania konstytucyjnego” (constitutional bridging) związanego z przystąpieniem do UE¹³

Moim zdaniem, pytania te są następujące:

- Czy rzeczywiście powinniśmy przenieść cokolwiek z naszej suwerenności na UE? Czy rzeczywiście powinniśmy mieć tzw. klauzulę integracyjną („integration clause”) w naszych konstytucjach (co oznacza dosłownie otwarcie konstytucji na trzy główne doktryny prawa WE, mianowicie na doktrynę pierwszeństwa prawa WE, bezpośredniego skutku i bezpośredniego stosowania)?¹⁴
- Kiedy wprowadzić poprawki do konstytucji narodowej, by była zgodna z konstytucyjnym *acquis* UE?
- Czy w zmienionych konstytucjach narodowych powinno się znajdować wyraźne odniesienie do UE?
- Jaki będzie wpływ konstytucyjnego procesu adaptacyjnego na krajowe trybunały konstytucyjne i parlamenty oraz na ich prace?
- Co z kwestią roli narodowych banków centralnych (przystosowanie do Europejskiej Unii Monetarnej) i reformą reguł wyborczych?
- Jakie są główne wyzwania związane z wdrażaniem *acquis* (szkolenie sędziów)?
- Jak rozwiązać kwestię ziemi; delikatna kwestia w niektórych krajach przystępujących i kandydujących, na przykład na Łotwie i Litwie, w Słowenii, w Bułgarii itd.?
- Jak uregulować przyszłe relacje między parlamentem a rządem w zakresie tworzenia polityki związanej z UE po przystąpieniu?
- Stosunek do praw człowieka (czy trzeba zmienić te postanowienia konstytucji, które obecnie ustanawiają podstawowe prawa człowieka tylko dla obywateli (!) danego kraju kandydującego?) itp.

¹³ Zob. bardziej szczegółowo: „The EU enlargement...”, *op.cit.* fn. 3, artykuł J. Czuczai na temat konstytucyjnych wyzwań w krajach kandydujących, str. 411-422, w szczególności na str. 419-420.

¹⁴ W tym miejscu chciałbym zamieścić specjalną uwagę, że w przypadku Serbii i Czarnogóry szczególnie problem, do którego trzeba się będzie przed przystąpieniem do UE odnieść na poziomie konstytucji, stanowi to, że jest ona „związkiem państw”, jak określono w Karcie Konstytucyjnej!

4. Podejście węgierskie (Ustawa nr LXI z 2002 r.)¹⁵

Sądzę, że model węgierski dotyczący dostosowania do konstytucyjnego *acquis* UE – ze szczególnym uwzględnieniem tzw. klauzuli integracyjnej (europejskiej) – można streścić w następujących punktach:

- Parlament zmienił węgierską Konstytucję (Ustawa nr XX z 1949 r. ze zmianami) 17 grudnia 2002 r. (Ustawa nr LXI z 2002 r., opublikowana w *Magyar Közlöny* 23 grudnia 2002 r.) w związku ze zbliżającym się przystąpieniem do UE. Nowy art. 2/A odniósł się do tzw. klauzuli integracyjnej. Wielu ekspertów uważa jednak, że w węgierskiej Konstytucji wciąż jest konstytucyjna luka, a mianowicie, Konstytucja nie odnosi się do tego, co powinno się stać w razie kolizji prawa krajowego z prawem międzynarodowym /art. 7 ust. 1^{16/} (lub, w tym kontekście, w razie możliwych przyszłych kolizji ustaw węgierskich z prawodawstwem UE mającym bezpośredni skutek i podlegającym bezpośredniemu stosowaniu)? Dlatego też jest bardzo prawdopodobne, że Konstytucja wciąż wymaga zmian przed akcesją, może w drugiej połowie 2003 r.?
- Rząd przedłożył projekt ustawy w sprawie zmiany Konstytucji w związku z przystąpieniem do UE dopiero 15 października 2002 r.¹⁷ Należy podkreślić, że na Węgrzech Konstytucja może zostać zmieniona tylko poprzez poparcie 2/3 quorum wszystkich członków jednoizbowego Parlamentu (węgierski Parlament ma 386 członków!), co oznacza, że do przyjęcia poprawki do Konstytucji wymaga się co

¹⁵ Ustawa nr LXI z 2002 r. została przyjęta przez parlament węgierski 17 grudnia 2002 r. i weszła w życie – z pewnymi wyjątkami – 23 grudnia 2002. Zob. jako literaturę pomocniczą, na przykład, po węgiersku: Chronowski N.-Petrétei J., *EU Csatlakozás és alkotmánymódsítás: minimális konszenzus helyett politikai kompromisszum* (Przystąpienie do UE a modyfikacja konstytucji: polityczny kompromis zamiast minimalnej zgody), „Magyar Jog”, 2003/8, str. 449-466, lub Sajó A., *Az EU csatlakozás alkotmányosságra gyakorolt hatása az új tagállamokban* (Wpływ przystąpienia do UE na konstytucje nowych państw członkowskich), „Fundamentum” 2003/2, str. 14-26, lub J. Czuczai, *Kritikai elemzés az EU csatlakozást érintő magyar Alkotmánymódsításról* (Krytyczna ocena poprawek do węgierskiej Konstytucji związanych z przystąpieniem do UE) w: „Jogalkotás, jogalkalmazás hazánk EU csatlakozása küszöbén” (Tworzenie i egzekwowanie prawa w świetle zbliżającego się przystąpienia Węgier do UE) /red.: J. Czuczai/, Budapest KJK-Kerszöv, 2003, str. 129-151.

¹⁶ Polskie tłumaczenie art. 7 węgierskiej Konstytucji [od tłum.: tłumaczenie pochodzi z: *Konstytucja Republiki Węgierskiej*, wydanie drugie zmienione i uaktualnione, tłum. z języka węgierskiego Halina Donath, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2002]: „Art. 7 ust. 1 Republika Węgierska włącza do swojego systemu prawnego powszechnie uznane normy prawa międzynarodowego oraz zapewnia zgodność przyjętych zobowiązań prawa międzynarodowego z prawem wewnętrznym.”

¹⁷ Zob.: Parlamentarny projekt ustawy nr 1114/2002. Później jednak rząd wycofał swój poprzedni projekt w tej sprawie i przedłożył go ponownie 5 listopada 2002. Nowy numer drugiego projektu to 1270/2002, i to ten właśnie projekt został ostatecznie przyjęty przez Parlament (z licznymi poprawkami).

najmniej 255 głosów „za”. Na Węgrzech nie jest jednak wymagane referendum potwierdzające, aby można było zmienić konstytucję! Oznacza to, że Konstytucja może zostać obecnie zmieniona tylko dzięki poparciu większej partii opozycyjnej (Koalicja Młodych Wolnych Demokratów – FIDESZ). Dzieje się tak dlatego, że partie będące w rządzie w koalicji (Węgierska Partia Socjalistyczna i Węgierska Partia Liberalna) mają tylko 198 głosów, podczas gdy partie opozycji mają 188 głosów (z których 165 to FIDESZ)). Ustawa nr LXI z 2002 r. została przyjęta prawie 100 % większością 17 grudnia 2002 r.

- Na Węgrzech panuje obecnie tzw. dualistyczny system konstytucyjny, i Węgry chcą to zachować także w przyszłości. Oznacza to, że konieczne było włączenie do Konstytucji specjalnej „klauzuli integracyjnej”. Nowy artykuł, który został przyjęty – art. 2/A §1 – brzmi następująco: „Republika Węgierska chcąc stać się Państwem Członkowskim w Unii Europejskiej poprzez zawarcie umowy międzynarodowej – w koniecznym stopniu w celu wypełniania obowiązków i wykonywania praw wynikających z traktatów założycielskich ustanawiających UE i Wspólnoty Europejskie (zwanymi dalej: traktatami założycielskimi UE) – może wykonywać niektóre uprawnienia konstytucyjne wspólnie¹⁸ z innymi Państwami Członkowskimi.¹⁹ To wspólne wykonywanie może także być prowadzo-

¹⁸ Projekt ustawy (nr 1270/2002) wciąż używał terminu „delegowanie” uprawnień pochodzącego z Konstytucji (zamiast „przeniesienie” niektórych uprawnień państwowych wynikających z suwerenności), ponieważ kodyfikаторzy myśleli, że używanie terminu „delegować” mogłoby wskazywać w przyszłej zmienionej Konstytucji, że „przeniesienie niektórych uprawnień państwowych” ze strony Węgier zostało uznane za umożliwiające nie na zawsze czy, innymi słowy, nie za ostatecznym zamiarem uczynienia takiego zabiegu konstytucyjnego nieodwracalnym. Ostatecznie przyjęty tekst brzmiał: „wspólnego wykonywania niektórych uprawnień konstytucyjnych z innymi państwami członkowskimi.”

¹⁹ Należy zauważyć, że niedawno przyjęta poprawka do rumuńskiej Konstytucji z 1991 r. zawiera podobne rozwiązanie do cytowanego rozwiązania węgierskiego, mianowicie: Nowy tytuł: „Integracja Euro-Atlantycka”, Art. 145 ust. 1 „Przystąpienie Rumunii do traktatów założycielskich Unii Europejskiej, z zamiarem przeniesienia niektórych uprawnień na organy Wspólnoty, jak również wykonywania uprawnień określonych w tych Traktatach wspólnie z innymi Państwami Członkowskimi, przeprowadza się za pomocą ustawy przyjętej w czasie wspólnych obrad Izby Deputowanych i Senatu, większością dwóch trzecich liczby deputowanych i senatorów”, art. 145 ust. 2 „W wyniku przystąpienia postanowienia Traktatów założycielskich UE jak również inne obligatoryjne uregulowania wspólnotowe mają pierwszeństwo wobec sprzecznych z nimi przepisów ustaw krajowych, zgodnie z postanowieniami Aktów o przystąpieniu”, art. 145 ust. 3 „Postanowienia ustępu 1 i 2 stosuje się także odpowiednio w przypadku przystąpienia do Aktów zmieniających Traktaty założycielskie UE”, art. 145 ust. 4 „Parlament, prezydent Rumunii, rząd, oraz władza sądowna gwarantują, że obowiązki wynikające z Aktów o Przystąpieniu oraz postanowienia ustępu 2 są wdrażane” (art. 77 Ustawy zmieniającej Konstytucję, która to ustawa została zatwierdzona w ważnym ogólnokrajowym referendum w Rumunii dnia 19 października 2003 r.). Należy jednak dodać, że nawet po powyższych zmianach pytaniem bez odpowiedzi pozostaje, czy w Rumunii Konstytucja została poddana bezpośrednio obowiązującemu *acquis* EU. To pytanie staje się tym trudniejsze, jeśli weźmie się pod uwagę następujące postanowienia rumuńskiej Konstytucji: art. 11 ust. 3 „Jeżeli Traktat, do którego Rumunia ma przystąpić zawiera postanowienia sprzeczne z Konstytucją, jego ratyfikacja może mieć miejsce jedynie po dokonaniu zmian w Konstytucji”, zgoda, ale co się stanie, gdy ta obowiązująca rewizja konstytucji nie powiedzie się w Rumunii z jakiegokolwiek przyczyn? (Zob. także nowy art. 1 ust. „W Rumunii przestrzeganie Konstytucji, jej nadrzędności oraz ustaw jest obowiązkowe”).

ne oddzielnie poprzez organy UE”.²⁰ Następnie przyjęty nowy art. 2/A §2 „Dla celów ratyfikacji umowy międzynarodowej określonej w paragrafie 1 powyżej wymagana jest większość dwóch trzecich członków Parlamentu”. Jako szczególnie ważną cechę doświadczeń węgierskich należy również wskazać to, że – jak mi wiadomo – Węgry są, skądinąd, drugim krajem kandydującym (na równi ze Słowacją, Estonią i Łotwą, jak wskazano powyżej), w którym dla UE będzie użyte specjalne odniesienie w tzw. klauzuli integracyjnej (w miejsce bardziej ogólnego określenia typu „organizacja międzynarodowa” lub „organ międzynarodowy”). Uważam, że z radością można powitać wyraźne odniesienie do UE w wyżej cytowanym nowym art. 2/A.

- W 2002 r. panowała na Węgrzech powszechna opinia, że nie istnieje żaden gotowy wzór zapisu konstytucyjnego dotyczącego przystąpienia (np. wzorcowe postanowienie opracowane pod względem sposobu dostosowania krajowego porządku prawnego kraju kandydującego do ciągle rozwijającego się porządku prawnego UE itd.). Dlatego też Węgry poszły własną drogą. Uważa się także, że „klauzula integracyjna” powinna być sporządzona w tak elastyczny i otwarty sposób jak to tylko możliwe. Jak widać z historii podejścia obecnych państw członkowskich, dokładność prawna nie jest tak naprawdę pomocna w wielu przypadkach w tym zakresie.
- Węgry muszą zmienić swoją Konstytucję poprzez przyjęcie większej liczby ustaw zmieniających²¹ /zob.: część C poniżej/, ponieważ istnieją inne ustawy o znaczeniu konstytucyjnym (obecnie obowiązujące), które wymagają zmiany przed przystąpieniem. Powstają również nowe pytania, na które należy odpowiedzieć w kontekście zbliżającego się przystąpienia Węgier do UE (np. stosunek między parlamentem a rządem w zakresie spraw UE lub implikacje dotyczące przystąpienia do Europejskiej Unii Monetarniej czy też reforma reguł wyborczych już w świetle wymogów UE, reforma ustawy o tworzeniu prawa itd.). Na Węgrzech Parlament ma otrzymać szerokie uprawnienia w przyszłym kształcie UE – związane z tym są polityki integracyjne na poziomie krajowym (na wzór Austrii, Danii i Finlandii w tym względzie itd.).
- Jak wspomniano wcześniej, ważną kwestią w konstytucyjnym procesie adaptacyjnym w Europie Środkowej o Wschodniej jest to, czy sama konstytucja powinna podlegać prawu UE, czy nie. Na Węgrzech większa partia opozycji uważa, i zawsze to podkreśla w Parlamencie, że zmiany w konstytucji związane z przystąpieniem do UE powinny w jakiś sposób wykluczać nadrzędność prawa UE

²⁰ To rozwiązanie jest bardzo zbliżone do aktualnego modelu francuskiego: „*Art. 88-1 Republika uczestniczy we Wspólnotach Europejskich i w Unii Europejskiej złożonych z państw, które swobodnie postanowiły, na mocy traktatów ustanawiających te organizacje, wspólne wykonywanie niektórych ich kompetencji. Art. 88-2 Pod warunkiem wzajemności i stosownie do warunków przewidzianych w traktacie o Unii Europejskiej podpisanym 7 lutego 1992 r. Francja zezwala na przekazanie kompetencji niezbędnych do ustanowienia europejskiej unii ekonomicznej i monetarnej.*” [Od tłum.: polskie tłumaczenie pochodzi z: *Konstytucja Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r. (według stanu prawnego na 22 lutego 1996 r.)*, wstęp i tłumaczenie Wiesław Skrzydło, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2000.]

²¹ Zbiór koniecznych projektów ustaw zmieniających już przedłożony Parlamentowi, zob.: Projekt nr 4486 wraz z dołączonymi innymi projektami ustaw aktualnie dyskutowany w Parlamencie.

nad węgierską konstytucją. Znaczy to, że sama Konstytucja powinna być interpretowana dokładnie w ten sposób.²² Z naukowego punktu widzenia nie podzielam w całości tego podejścia.

- Na Węgrzech wielu uczonych sądzi, że proces przystąpienia do UE nie naruszy naszej konstytucyjnej suwerenności. A to dlatego, że obecnie na Węgrzech powszechnie się uważa, że suwerenność jest niepodzielna, należy do państwa węgierskiego, do niepodległości kraju pod rządami prawa międzynarodowego publicznego. Również szeroko akceptowane wśród specjalistów jest twierdzenie, że suwerenność jest per se nie do przeniesienia ani częściowo, ani w całości. Uważam zatem, że po przystąpieniu Węgry pozostaną suwerennym (niepodległym) państwem członkowskim UE. Nie znaczy to, że – z wewnętrznego punktu widzenia – wykonywanie niektórych uprawnień konstytucyjnych wynikających z samej Konstytucji Węgier nie powinno być (lub nie będzie) ograniczone w taki sposób, że po przystąpieniu te uprawnienia będą mogły być wykonywane tylko wspólnie z innymi państwami członkowskimi odnośnie do Węgier w ramach organów UE.
- Szczególny wymiar konstytucyjnego procesu adaptacyjnego jest na Węgrzech związany z procesem konstytucjonalizacji w UE realizowanym w pracach Konwentu (ustanowionego w Laeken w grudniu 2001 r.) oraz w ramach Konferencji Międzyrządowej. W tym kontekście inną ważną kwestią jest to, jak do Europejskiej Karty Praw Podstawowych powinny ustosunkować się nowo wstępujące kraje Europy Środkowej i Wschodniej, zatem także i Węgry. (Zob.: część B poniżej). Zeszłoroczna poprawka do konstytucji w ogóle nie uwzględniła tej kwestii (na przykład w kontekście Rozdziału XII, który mówi o prawach podstawowych).
- Jak wiadomo, 12 kwietnia 2003 r. odbyło się na Węgrzech obowiązkowe referendum w sprawie przystąpienia do UE. Udało się (frekwencja wyniosła 46%, z czego „za” opowiedziało się ok. 84%, głosów „przeciw” było ok. 16%). Po referendum Parlament upoważnił rząd do podpisania aktów o przystąpieniu w Atenach 16 kwietnia 2003 r. (Rezolucja Parlamentu nr 37/2003 (IV. 15)).
- Wielu węgierskich ekspertów sądzi, że nadchodzących latach więcej uwagi należy poświęcić procesowi szkolenia sędziów (włącznie z członkami Trybunału Konstytucyjnego) w zakresie prawodawstwa UE, gdyż, w mojej opinii, ich podejście do konstytucyjnego *acquis* UE będzie po przystąpieniu sprawdzianem w procesie faktycznego oraz skutecznego wdrażania *acquis* UE i ogólnych zasad prawa UE na Węgrzech. Nie ma wątpliwości, że wciąż pozostaje wiele do zrobienia w tym względzie.
- Na koniec, co się tyczy tytułu niniejszego artykułu, uważam, że Węgry – na mocy ostatecznie przyjętego – cytowanego wyżej – tekstu konstytucyjnego „klauzuli europejskiej” mogą jak najlepiej realizować swoje preferencje narodowe na przynajmniej trzy oczywiste sposoby: (i) przede wszystkim za pomocą bardzo jasnego sformułowania „w koniecznym stopniu” w art. 2/A Konstytucji, które to

²² Ci, którzy popierają tę propozycję, dowodzą, że tylko dwie konstytucje w obecnych państwach członkowskich pozwalają na to, by doktrynę nadrzędności prawa WE można było stosować także do samej konstytucji (Grecja, Portugalia). Cóż, nie sądzę, żeby w rzeczywistości tak to wyglądało.

wyrażenie – w gruncie rzeczy bardzo niejasne – może być zinterpretowane (i w ten sposób zyskać żywy kontekst) tylko przez Trybunał Konstytucyjny. Znaczy to również, że rola węgierskiego Trybunału Konstytucyjnego będzie ogromnie ważna po przystąpieniu, jeśli chodzi o właściwe stosowanie i wdrażanie *acquis* UE na Węgrzech. (ii) innym sposobem realizacji naszych preferencji narodowych i obrony suwerenności Węgier (już jako członka Unii) jak długo będzie to pożądane i możliwe, jest to, że Węgry wybrały tzw. minimalne podejście do konstytucyjnego procesu dostosowania się do UE. Znaczy to, że klauzula europejska jest bardzo elastyczna, co stwarza różne możliwości interpretacji po przystąpieniu Węgier do Unii. Można nawet powiedzieć, że chociaż przyjęty tekst jest rzeczywiście bliski francuskiej klauzuli europejskiej (art. 88), to jednak, ponieważ pod wieloma względami w węgierskiej klauzuli europejskiej ważne tematy związane z UE zostaną przemilczane (np. co się tyczy nadrzędności prawa WE itd.), klauzula ta przypomina w dużym stopniu doświadczenia włoskie w zakresie próby dostosowania krajowego porządku prawnego do porządku prawnego UE. Znaczy to, że rola węgierskiego Sądu Najwyższego (a zarazem wszystkich sądów powszechnych) również będzie bardzo ważna po przystąpieniu, w szczególności w zakresie sposobu wypełnienia oczywistych luk konstytucyjnych. (iii) Ostatnim sposobem ochrony interesów narodowych jest to, że zmiany węgierskiej Konstytucji pochodzące z grudnia 2002 r. nie odnosiły się do szczególnego problemu art. 7 ust. 1 węgierskiej Konstytucji. Mianowicie: co się stanie, jeżeli po przystąpieniu w konkretnej dyspucie prawnej dojdzie do kolizji między ustawami węgierskimi (łącznie z samą Konstytucją) a którąkolwiek normą prawną WE, mającą bezpośredni skutek i wymagającą bezpośredniego stosowania. To pytanie jest naprawdę ważne, gdyż zgodnie z Konstytucją Węgier wszyscy sędziowie i wszystkie sądy podlegają Konstytucji i ustawom węgierskim. Co więcej, sądy i inne organy państwowe muszą przestrzegać Konstytucji, która jest dla nich wiążąca (art. 50 ust. 3 i art. 77). Pod tym względem konstruktywna rola (i podejście) węgierskiego sądownictwa będzie po przystąpieniu wysoce znacząca.

**National preferences
in light
of the constitutional
adaptation process
to the EU accession
*acquis***

The Hungarian experiences
in a comparative dimension
of Central and Eastern Europe.

1. General comments

1.1. In order to properly address the above question, I think that first of all we should clarify the notion of the „EU constitutional acquis”. Why? Because when talking about the constitutional impact of the Eastward enlargement process of the EU on the individual candidate countries in Central and Eastern Europe, I believe, that this *terminus technicus* is the most important reference basis to be first defined before addressing any kind of pre-accession driven constitutional adaptation process and its maturity.

How to define therefore what „*the EU constitutional acquis*” is about? What we can say is that there is neither a clear-cut definition thereof in the present EU law secondary literature (within the current EU-15) nor in that of the acceding new Member States. We can also submit as a legally relevant fact that in the course of the so-called *acquis screening process* under the accession negotiations there was no special screening chapter about the EU constitutional acquis.

Nevertheless, I think that we can identify some possible main elements of the EU constitutional acquis, in particular: (i) in the Treaties-based EU primary law there are some founding Treaties’ provisions, in my view being undoubtedly of constitutional nature (!) e.g. TEU Art. 6(1)-(2), Art.7 TEU, or TEC 5.§, 10.§, 12-13.§§, 220.§, 226-227.§§, 230-232.§§, 295.§, (see also in this respect: 1/1991 EFTA ECJ Opinion or the 1/1994 and 2/1994 ECJ Opinion etc.) etc. (ii) similarly the common constitutional traditions of the Member States, (iii) or the European Convention on Human Rights and the permanent case law of the ECtHR, (iv) we have already some EC secondary legislation having constitutional relevance, for instance Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council regarding public access to the European Parliament, Council and Commission documents etc, (v) there are also some EC ’soft-law’ legal measures of importance for us, like for instance the European Commission White Paper on Good Governance etc., (vi) and certainly we have a remarkable amount of ’judicial acquis’ (consisting of about 200 preliminary rulings and other judgements) laid down by the ECJ in order to define the constitutionally relevant cornerstones and/or fundamental public law pillars of the EU legal order (just think about the historical developments from the Van gen den Loos case till this September – i.e. to the Koebler case - in this regard!).

1.2. We should also look at the main features of the so-called EU constitutional acquis in order to better understand its substance as well as qualitative and quantitative nature. I think that there are two main characteristics of this part of the

accession Union acquis. Firstly, it is „constantly evolving, developing” (for example: see the currently on-going constitutionalisation process at the EU level and its main product, the new draft Constitutional Treaty of the EU titled „Treaty establishing a Constitution for Europe”¹ or the EU Charter etc.). Secondly, the EU constitutional acquis is not negotiable! This means that if a candidate country wants to join the EU then this part of the accession EU acquis in any case must be fully taken on and properly implemented from the very moment of and after the accession.

1.3. Another thing to be stressed about the notion of „the EU constitutional acquis” is its dialectic nature, because this term is intended to describe the recent (newly emerged, or currently emerging) challenges for the constitutional developments at both levels, namely at the level of the EU as well as at the level of the EU Member States (present and acceding ones). For example let us think about the „constitutional traditions of the acceding Member States” how they will influence the functioning of the EU constitutional order after enlargement? Or another open issue, like for instance: the post-Brunner’s effect in Germany (the key-question here: „is the national constitution of a EU Member State subject to the EU law; if yes, then to which part of the EU law?”) or what about the recent Irish Referendum (the key question here: „how to approach the function of national referenda in a future enlarged EU?”; just think about this: the new Constitutional Treaty of the EU will have to be ratified by 25 Member States etc.), or how to look at the Cyprus issue from the EU constitutional acquis point of view (namely what about the constitutional adaptation process of a divided island?) etc.? All these issues show that the term of ‘EU constitutional acquis’ is really a dynamic one.

1.4. In conclusion, when speaking about the necessary constitutional adaptation process to above-referred EU constitutional acquis as evolving from time to time, I think that the most important task for an acceding new Member State is to create an adaptive constitutional regulatory framework (or - if one wishes - a kind of codificatory (bridging) solution at the level of the national Constitution (or of the national constitutionalism!)) in order to allow the penetration of the main EC law general principles (doctrines) into the national legal (constitutional) order (most importantly of the doctrines of „supremacy of EC law”, of „direct effect” and of „direct applicability”). This task is a primary constitutional impact of the accession process of any candidate country before its actual admission to the EU! Nonetheless, we can also state – based on the experiences of the present 15 Member States in this field- that there is no *à la carte solution* for this task at all.

¹ See: The Convention document No.: CONV 369/02, which was drawn up by the Presidium, and presented by the President of the Convention to the public on 28 October 2002 in Brussels.

2. Comparative analysis on how the acceding new Member States have solved the necessary constitutional alignment tasks, with special regard to the Hungarian experiences

2.1. The following general statements can be made under this heading:

The constitutional adaptation to the EU not really addressed until 2000 except for Poland² and Slovakia.

Poland (1997 Constitution, Art. 89-91.) and Slovakia (2001 Constitutional Amendment, Art. 7, 93, 120(2), 125a, 144³)⁴ were ready for accession earlier at least from constitutional point of view than the other candidate countries in Central and

² In the 1997 Polish Constitution, the relevant constitutional texts: „ Art. 90.1. The Republic of Poland may, by virtue of international agreements, delegate to an international organization or international institution the competence of organs of State authority in relation to certain matters. 90.2. A statute, granting consent for ratification of an international agreement referred to in para 1., shall be passed by the Sejm by a two-thirds majority vote in the presence of at least half of the statutory number of the Deputies and by the Senate by a two-thirds majority vote in the presence of at least half of the statutory number of Senators.90.3. Granting of consent for ratification of such agreement may also be passed by a nation-wide referendum in accordance with the provisions of Art. 125.90.4. Any resolution in respect of the choice of procedure for granting consent to ratification shall be taken by the Sejm by an absolute majority vote taken in the presence of at least half of the statutory number of Deputies. Art. 91.1. After promulgation thereof in the Journal of Laws of the Republic of Poland (*Dziennik Ustaw*), a ratified international agreement shall constitute part of the domestic legal order and shall be applied directly, unless its application depends on the enactment of a statute.91.2. An international agreement ratified upon prior consent granted by statute shall have precedence over statutes if such an agreement cannot be reconciled with the provisions of such statutes.91.3. If an agreement, ratified by the Republic of Poland, establishing an international organization so provides, the laws established by it shall be applied directly and have precedence in the event of a conflict of laws.”

³ The relevant constitutional texts: „7(1) The *Slovak Republic* may, at its own discretion, enter into a state union with other states. A constitutional law, which shall be confirmed by a referendum, shall decide on the entry into a state union, or on the secession from such union. Art 7(2). The Slovak Republic may, by an international treaty, which was ratified and promulgated in the way laid down by a law, or on the basis of such treaty, transfer the exercise of a part of its powers to the European Communities and the European Union. Legally binding acts of the European Communities and of the European Union shall have precedence over laws of the Slovak Republic. The transposition of legally binding acts which require implementation shall be realised through a law or a regulation of the Government according to Art. 120 (2). Art. 7(5) International treaties on human rights and fundamental freedoms and international treaties whose enforcement does not require a law, and international treaties which directly confer rights or impose duties on natural persons or legal persons and which were ratified and promulgated in the way laid down by a law shall have precedence over

Eastern Europe. From Hungarian point of view, I think that a special feature of Slovakia's constitutional adaptation process is that the new Article 7 also declares that Slovakia has the right not only to enter the EU (as „*a union of states*” as stipulated in the Constitution), but also to leave it (depending, however, on the result of a compulsory referendum).⁵

2.2. A special example in terms of its constitutional preparation for EU accession is the Czech Republic. (See: the Constitutional Amending Law of 2001, Art. 1(2), Art.2., new Art. 10/a-b., Art. 87(1)-(2))⁶, The most remarkable feature of the Czech approach from Hungary's point of view is that there will be no specific integration clause in the modified Czech Constitution after accession; that means that in the future the Czech Republic - as I can understand it- will follow the so-called monist system in full (amended Art. 1 sec. (2) and the new Art. 10.⁷). This decision was reasoned by stating that there was no need for special integration clause to be built into the 1992 Czech Constitution since the main doctrines of EC law (like e.g. supremacy of EC law, or of direct effect) would be anyway directly applicable in the territory of the Czech Republic after accession as developed by the ECJ and because of the self-executing nature of the EU founding Treaties. In the Czech model, the Parliament-Government future relations on EU matters should be regulated in a separate constitutional law (not yet adopted to my information). The Czech Republic has not addressed the issue of excession from the EU.⁸

2.3. Other acceding new Member States in Central and Eastern Europe addressed seriously the issues in question only just in the last stage of the accession negotiations (like Hungary). Moreover some of them amended their constitution in

laws. Art. 144(2) Judges in the performance of their function shall be independent and in decision-making shall be bound by the Constitution, by constitutional laws, by international treaty pursuant to Art. 7(2) and (5), and by laws.”

⁴ In terms of EU accession, the National Council of the Slovak Republic on February 23 2001 passed the Constitutional Act No. 460/1992 which amended the Slovakian Constitution in order to establish the necessary constitutional adaptations to the EU legal order. Source of information is „The EU enlargement...”op. cit., /Eds: A.F. *Kellermann-J. de. Zwaan-J- Czuczai*/, T.M:C. Asser Instituut Press-Kluwer Intern., The Hague, 2001, p. 334-335.

⁵ See: Article 93(1) in the Slovakian Constitution.

⁶ The Czech Parliament adopted the amending Constitutional Act 395/2001 on 18 October 2001 in terms of the forthcoming EU accession which Act entered into force on 1st June 2002.

⁷ The relevant constitutional texts: „ Art.1.sec.2. The Czech Republic respects for international law. Art.10. The promulgated international treaties, approved by the Parliament before their ratification and binding for the Czech Republic, are the part of the legal order. If the international treaty stipulates something else as the statute, the international treaty is to be applied. Art. 10a.sec.1. By means of an international treaty some powers of the organs of the Czech Republic can be transferred to an international organization or institution. ... Please note that amended new Art. 10b sec.1-3 in the Czech Constitution deal with the future relationship between the Parliament and the Government in EU matters which should be in details regulated by a statute.

⁸ Sources of information on the Czech experiences are based on the manuscript of a forthcoming article on the topic, written by Prof. J. Zemanek, Carol University, Faculty of Law, Prague.

light of the forthcoming EU accession even after the conclusion of the accession negotiations like for example Slovenia (in this context Articles 3, 47 and 68 of the 1991 Slovenian Constitution were only amended in February 2003). Some specificities of the Slovenian solution: the EU won't be mentioned in the amended Constitution, only the „international organization-based formula” will be used in terms of when a „possible conflict between international law and domestic law” arises, but the conflict of laws (in terms of domestic law vis-a-vis EU law) is not settled *strictu sensu*, accession not addressed either, Parliament–Government relation will be separately regulated (the relevant law not yet adopted), but briefly also addressed at the level of the Constitution etc.⁹ Another example is Estonia or Latvia (it should be mentioned that there was a hot debate on the relevant legal text¹⁰, adopted on 18 December 2002 in Estonia for instance, but this amendment finally entered into force by the positive referendum on EU accession, held in September 2003 in Estonia, or similarly in Latvia¹¹), especially because of the rigid sovereignty principle laid down in Art. 1 of the 1991 Estonian Constitution)¹²

⁹ The relevant constitutional texts: „ Article 3a. 1. Pursuant to a treaty ratified by the National Assembly by a two-thirds majority vote of all deputies, Slovenia may transfer the exercise of part of its sovereign rights to international organizations which are based on respect for human rights and fundamental freedoms, democracy and the principles of the rule of law and may enter into a defensive alliance with states which are based on respect for these values. 2. Before ratifying an international treaty referred to in the preceding paragraph, the National Assembly may recall a referendum. A proposal shall pass at the referendum if a majority of voters who have cast valid votes vote in favour of such. If such referendum has been held, a referendum regarding the law on the ratification of the treaty concerned may not be called. 3. Legal acts and decisions adopted within international organizations to which Slovenia has transferred the exercise of part of its sovereign rights shall be applied in Slovenia in accordance with the legal regulation of these organizations. 4. In procedures for the adoption of legal acts and decisions in international organizations to which Slovenia has transferred the exercise of a part of its sovereign rights, the Government shall promptly inform the National Assembly of proposals for such acts and decisions as well as of its own activities. The National Assembly may adopt provisions thereon, which the Government shall take into consideration in its activities. The relationship between the National Assembly and the Government arising from this paragraph shall be regulated in detail by a law adopted by a two-thirds majority vote of deputies present.”

¹⁰ The relevant constitutional text: „ The Estonian people adopted on by referendum the following Act to complement the Constitution under article 162: „Art 1. Estonia may belong to the European Union, proceeding from the founding principles of the Constitution of the Republic of Estonia. Art.2. In case Estonia belongs to the European Union, the Constitution of the Republic of Estonia will be applied, taking into consideration the rights and obligations deriving from the Accession Treaty. Art. 3. This Act may only be amended by referendum. Art. 4. This Act enters into force....” / Draft Law 1067 SE II of 12.11.2002 on Complementing the Constitution of the Republic of Estonia/. The big problem with this solution is that the most relevant general principles of Community law (in terms of constitutional adaptation of the acceding new Member States) like the doctrines of supremacy of EC law, or of direct effect, or of direct applicability cannot be derived from neither the founding Treaties of the EU being currently in force nor from the Accession Treaty per se. This is because these doctrinal principles were laid down in fact by the permanent practice / case law/ of the ECJ, as we all know, or in other words by the EC judicial *acquis* as constantly developing.

¹¹ In the 1991 Latvian Constitution, the relevant Article is Article 68, which reads as follows: „*Upon entering into international agreements, Latvia with the purpose of strengthening democracy, may delegate a part of its State institutions' competences to international institutions. International agreements, in which*

a part of State institutions' competences are delegated to international institutions may be ratified by the Saeima in sittings in which at least two-thirds of the Members of the Saeima participate, and a two-thirds majority vote of the members present is required for the ratification of such an international agreement. Membership of Latvia in the EU shall be decided by a national referendum, which is proposed by the Saeima." (See also Article 79 as amended in this respect). The translation is unofficial, made by the author. Here, I think that I should also mention that the only Baltic State where the necessary constitutional changes in terms of EU accession could not yet have been enacted is Lithuania. The most recent draft dated 07.07.2003 for the new Chapter 14 („The State of Lithuania and the EU") reads as follows:" Art. 146 (1) *Seeking to participate in the European integration and attain common European objectives, as well as to ensure the security of the Republic of Lithuania and the well-being of its citizens, the Republic of Lithuania shall participate in the EU and confer on it the competences of State institutions in the areas and to the extent which are defined in the founding Treaties of the EU, so that it along with other Member States of the EU would jointly exercise the competences in such areas*". [Very similar to the Hungarian solution/. 146(2) *The Semais shall consider and resolve the matters of the EU which are within the limits of its competence. The Government shall implement the Union membership rights and duties. The Government shall forthwith inform the Semais and the President of the Republic about proposals to adopt Acts of the EU. The Government shall consult the Semais with respect to the issues which are attributed to the competence of the Semais under the Constitution of the Republic of Lithuania, and which are proposed for consideration in proposals to adopt Acts of the EU. The Semais or, in accordance with the procedure established in the Semais Statute, the Committee on European Affairs or the Committee on Foreign Affairs may recommend to the Government a position of the Republic of Lithuania as regards the said proposals. The President of the Republic may submit to the Government recommendations with regard to the issues which are attributed to the competence of the President of the Republic under the Constitution of the Republic of Lithuania. The Government shall take into account submitted recommendations.* 146(3) *Legal norms of the EU shall be a constituent part of the legal system of the Republic of Lithuania and in the event of the conflict of laws shall have supremacy with respect to the norms laid down by laws and other legal acts of the Republic of Lithuania.*" Finally it should be noted that thus far Cyprus and Malta haven't yet made any constitutional amendments because of their forthcoming accession to the EU.

¹² See: in more detail: *Anneli Albi: The Central and Eastern European Constitutional Amendment Process in light of the Post-Maastricht Conceptual Discourse: Estonia and the Baltic States, European Public Law, Vol.7, Issue 3 (Sept 2001), pp. 433-454.*

3. Before turning to the analysis of the Hungarian model, it seems important to identify ex-ante the main preliminary questions about EU accession-related „constitutional bridging” in more general terms¹³

I think that they are the following (NB: the list is enumerative):

- Should we really transfer anything from our sovereignty for the EU? Should we really have a so-called 'Integration clause' in our constitutions (meaning opening your constitution literally before the three main doctrines of EC law, namely doctrine of primacy of EC law, of direct effect and of direct applicability)?¹⁴
- When to amend the national constitution in order to comply with the EU constitutional acquis?
- Should the EU be specifically addressed in the modified national constitutions?
- Impact of the constitutional adaptation process on the national Constitutional Court, Parliaments and their workings?
- What about the role of the national central banks (EMU adaptation) and reform of electoral rules?
- What are the main challenges from implementation point of view (training of judges)?
- What to do with the land issue? (a sensitive issue in some candidates like in Bulgaria, Latvia, Lithuania, Slovenia etc.)
- How to regulate the future relation between the Parliament and the Government on EU-related policy-making after accession?
- Human rights approach (is it necessary to amend those provisions of the constitutions which constitute at the moment human (fundamental) rights only to nationals (!) of the given candidate country?) etc.

¹³ See: in more detail: „The EU enlargement...”, op.cit. fn. 3, article of *J. Czuczai* on constitutional challenges in the candidate countries ..pp.411-422, especially on pp. 419-420.

¹⁴ Here, I would like to mention as a special remark that in case of Serbia and Montenegro, it will be a special issue, to be addressed at constitutional level before EU accession, that it is a „union of states” as stipulated in the Constitutional Charter!?

4. The Hungarian approach (the Act No. LXI of 2002)¹⁵

I think that the Hungarian model on constitutional adaptation to the EU constitutional acquis - with special regard to the so-called „Integration (or Europe) clause” - can be summarised in bullet-points as follows:

- The Parliament amended the Hungarian Constitution (Act No. XX of 1949 as amended several times) on 17 December 2002 (Act No. LXI of 2002, published in Magyar Közlöny on 23 December 2002) in light of the forthcoming EU accession. The new Article 2/A addresses the so-called „integration clause”. Many experts believe, however, that in the Hungarian Constitution there is still a constitutional gap, namely that the Constitution doesn’t address what should follow if national law is in conflict with international law / Article 7(1)^{16/} (or in this context, in case of possible future conflicts of Hungarian laws with EU laws having direct effect and direct applicability)? That is why it is highly likely that the Constitution needs still to be amended before accession, maybe somewhen in the 2nd half of 2003?
- The Government submitted the bill on amending the Constitution in light of EU Accession only on 15th October 2002¹⁷ It should be mentioned that in Hungary the Constitution can be amended only by the support of 2/3 quorum of all members of the Parliament (There are 386 members of the Hungarian Parliament! (which is unicameral), which means that the adoption of an amendment to the Constitution requires 255 „yes” votes at minimum. No

¹⁵ The Act No. LXI of 2002 was adopted by the Hungarian Parliament on 17 December 2002, and entered into force - with some exceptions - on 23 December 2002. See as background literature for example in Hungarian: *Chronowski N.- Petrétei J.*: „EU Csatlakozás és alkotmánymódosítás: minimális konszenzus helyett politikai kompromisszum” (EU accession and modifying the constitution: a political compromise instead of a minimum consent), *Magyar Jog*, 2003/8, pp. 449-466, or *Sajó A.*: „Az EU csatlakozás alkotmányosságra gyakorolt hatása az új tagállamokban” (The constitutional impact of the EU accession on the new Member States), *Fundamentum* 2003/2, pp. 14-26, or *J. Czuczai.*: „Kritikai elemzés az EU csatlakozást érintő magyar Alkotmánymódosításról” (A critical assessment on the EU accession related amendments to the Hungarian Constitution), in *Jogalkotás, jogalkalmazás hazánk EU csatlakozása küszöbén* (Law-making and law-enforcement in the light of Hungary’s forthcoming accession to the EU) /Ed.: *J. Czuczai*, Budapest KJK-Kerszöv, 2003, pp. 129-151.

¹⁶ The English translation of Article 7 of the Hungarian Constitution: „Art. 7(1) *The legal system of the Republic of Hungary accepts the generally recognized rules of international law, and shall further ensure harmony between domestic law and the obligations assumed under international law*”.

¹⁷ See: Parliamentary Bill No. 1114/2002. Later on, however, the Government withdrew its previous bill on the subject and resubmitted it on 5th November 2002. The new numbering of the second Bill was No. 1270/2002, and this one was finally passed by the Parliament (with several amendments).

affirmative referendum is required, however, in Hungary to amend the constitution!). This means that the Constitution can be amended presently only with the support of the bigger opposition party (Alliance of Young Free Democrats-FIDESZ). This is because the Government coalition parties (Hungarian Socialist Party and the Hungarian Liberal Party) have only 198 votes all in all in the House whereas the opposition parties have 188 votes (out of which the FIDESZ have 165)). The Act No.LXI of 2002 was adopted by almost 100% majority on 17 December 2002.

- Hungary follows the so-called *dualist constitutional system* at the moment, and wishes to keep this approach in the future too. This means that a special so-called '*integration clause*' was necessary to be incorporated into the Constitution. The adopted new Art. 2/A.§ (1) reads as follows: „The Republic of Hungary for the purpose of becoming a Member State in the EU through the conclusion of an international treaty – to a necessary degree in order to fulfil the obligations and to exercise the rights stemming from the founding Treaties establishing the EU and the European Communities (hereinafter referred: the EU founding Treaties) - can exercise certain constitutional powers jointly¹⁸ with other Member States”¹⁹ This joint exercise can be conducted also separately

¹⁸ The draft Bill (No. 1270/2002) used still the term of „delegation” of powers stemming from the Constitution (instead of „transfer” of certain state powers stemming from the sovereignty) because the codifiers thought that using the term to 'delegate' might indicate in the amended future Constitution that the 'transfer of certain state powers' from the side of Hungary was deemed to be made possible not for ever, or in other words not with the ultimate purpose of making such constitutional action irreversible. The finally adopted text became the „*joint exercise of certain constitutional powers with other Member States*”!

¹⁹ It should be mentioned that the recently adopted constitutional amendment to the Romanian Constitution of 1991 contains a similar solution to that of the quoted Hungarian one, namely: v “New title: Euro-Atlantic Integration”, Article 145(1) „*Romania's accession to the constituent treaties of the European Union, with a view to transferring certain powers to Community institutions, as well as to exercising the abilities in common with other Member States stipulated in such Treaties, shall be carried out by means of a law adopted in the joint session of the Chamber of Deputies and the Senate, with a majority of two thirds of the number of deputies and senators*”, Article 145(2) „*As a result of the accession, the provisions of the constituent Treaties of the EU, as well as the other mandatory Community regulations shall take precedence over the conflicting provisions of the national laws, in compliance with the provisions of the accession Acts*”, Article 145(3) „ *The provisions of paragraphs (1) and (2) shall also apply accordingly for the accession to the Acts revising the constituent Treaties of the EU*”, Article 145(4) „*The Parliament, the President of Romania, the Government, and the judicial authority shall guarantee that the obligations resulting from the accession Acts and the provisions of paragraph (2) are implemented*” (Article 77 of the Law amending the Constitution, which law was approved by a valid nation-wide referendum in Romania on 19th October 2003). It needs to be added, however, that even after the above amendments, it remains an unanswered question in Romania whether or not the Constitution of Romania has been made subject to the directly applicable EU acquis? This question is even more challenging, if we take into account the following provisions of the Romanian Constitution: Article 11(3) „*If a Treaty Romania is to become a party to comprises provisions contrary to the Constitution, its ratification shall only take place after the revision of the Constitution*” - all right, but what will happen if this obligatory constitutional revision fails in Romania for whatever reasons? (See also new Article 1(5) „*In Romania, the observance of the Constitution, its supremacy and the laws shall be mandatory*”!).

through the institutions of the EU".²⁰ Then new Art.2./A.§ (2) was adopted: „For the purpose of ratifying the international treaty stipulated in sub-section (1) above, the 2/3 majority of the MPs is required". It should be also mentioned as a special feature of the Hungarian experiences that to my information so far Hungary is the second candidate country (alongside with Slovakia, Estonia and Latvia are other cases, as seen above) where the EU will be specifically addressed in the so-called 'integration clause' (and not just the more general wording for „international organisation (or institution)" used!). I personally think that the specific mention to the EU in the above-quoted new Art. 2/A can be welcomed.

- It was generally believed in Hungary in 2002 that there was no „*a'la Carte constitutionnel*" for accession (e.g. model provision developed in terms of how to bridge the national legal order of an acceding current candidate country with the legal order of the EU as developing etc.). That is why Hungary followed her own way, and it is also believed that the „integration clause" should be drawn up as flexibly and open-mindedly as possible. As proved in the history of the present Member States' approach, legal accuracy (domotics) cannot be really helpful in many cases in this exercise.
- Hungary has, at least once, still to amend her Constitution in a wider package of amending bills²¹ /see: part C below/ since there are other laws of constitutional significance (currently in force) which need still to be amended before accession as well as new questions proposed to be addressed in the context of Hungary's forthcoming accession to the EU (e.g. the relationship between the Parliament and the Government in EU affairs, or implications of joining the EMU or reform of the electoral rules already in light of the EU requirements, reform of the Act on law-making etc.). In Hungary the Parliament is going to be given very strong powers in future formulation of EU-related integration policies at national level (following Austria, Denmark and Finland in this respect etc.).
- As mentioned earlier, it is an important issue in the constitutional adaptation process in Central and Eastern Europe whether the constitution itself should be made subject to EU law or not? In Hungary the bigger opposition party believes, and stresses always in the Parliament, that the EU-accession related constitutional amendments should somehow exclude the supremacy of EU law over the Hungarian constitution. This means that the Constitution itself should

²⁰ This solution is very close to the current French model: „ Art.88-1 *La Republique participe aux Communautes europeennes et a L'Union europeenne, constituees d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traites qui les ont instituees, d'exercer en commun certaines de leurs competences. Art.88-2 Sous reserve de reciprocite et selon les modalites prevues par le Traite sur l'Union europeenne signe le 7 fevrier 1992, la France consent aux transferts de competences necessaires a l'etablissement de l'Union economique et monetaire europeenne.*"

²¹ The package of the necessary amending bills already submitted to the Parliament, see: Bill No. 4486 and the attached other draft bills being currently under discussion in the Parliament.

be literally interpreted this way.²² I personally don't share fully this approach from a scientific point of view.

- In Hungary many scholars believe that the EU accession process won't encroach upon our constitutional sovereignty. This is because it is now generally believed in Hungary that sovereignty is indivisible, it belongs to the statehood of Hungary, to the independency of the country under public international law. Also it is widely accepted among the experts that sovereignty is per se not transferable neither partially nor in full. We believe, therefore, that after accession Hungary will remain a sovereign (independent) Member State of the EU. This doesn't mean that from an internal point of view, the exercise of certain constitutional powers stemming from the Hungarian Constitution itself shouldn't (or won't) be restricted in the way that after accession those powers could only be exercised jointly with other Member States in respect of Hungary within the framework of the EU institutions.
- A special dimension of the constitutional aligning process in Hungary is related to the current constitutionalisation process in the EU embodied in the working of the Convention (set-up in Laeken in December 2001) and within the on-going IGC. In this context another important issue is how the European Charter of Fundamental Rights should be approached by the acceding CEECs and thus by Hungary? (See: Chapter B. below) The last year's amendment didn't address this matter at all (like e.g. in the context of Chapter XII which is about the fundamental rights).
- As known there was a compulsory referendum on EU accession in Hungary on 12th April 2003. It was successful (participation rate 46%, out of which „yes” vote is cc 84%, „no” vote cc. 16%). Afterwards the Parliament authorized the Government to sign the Acts of Accession in Athenes on 16 April 2003 (Parliamentary Resolution No. 37/2003 (IV.15)).
- Many experts in Hungary believe that more focus should put in the coming years on the training of judges' process (ncluding the members (decision-making staff) of the Constitutional Court) in EU laws since in my view their would-be approach towards the EU constitutional acquis will be really the '*proof of the pudding*' in the process of how the '*acquis foundationel de'l Union*' and the general principles of EC law will be in praxis effectively implemented in Hungary after accession. It is beyond doubt that there seems still a lot to be done in this respect.
- Finally, concerning the title of this paper, I think that Hungary- by virtue of the finally adopted – above-quoted - constitutional text of her 'Europe clause' can best pursue her national preferences at least in three obvious ways: (i) first of all with a very clear wording of „to the necessary degree” in Art. 2/A of the Constitution, which term is really vague and can only be interpreted (and thus

²² Those who are in favour of this proposal argue that only two constitutions in the current Member States allow in their tenor that „EC law supremacy doctrine” could also apply to the Constitution itself (Greece, Portugal). Well, I don't think that the real case would be this.

given a living context) by the Constitutional Court. This conclusion also means that the role of the Hungarian Constitutional Court will be extremely crucial after accession as far as the proper application and implementation of the EU acquis is concerned in Hungary. (ii) The other technique to carry out our national preference and to defend the sovereignty of Hungary (already as EU member state) as long as needed and possible is that Hungary has chosen the so-called minimum approach of EU constitutional adaptation. This means that the Europe clause is very short and flexible as well as very „selfish” - meaning that it gives different options of possible interpretation after accession. One can even say that although the adopted text – in terms of its drafting - is really close to the French Europe clause (Art.88), nevertheless, since in many aspects the Hungarian Europe clause will remain silent on important EU-related topics (for example what concerns the supremacy of EC law etc.), it resembles to a large extent the former Italian experiences in relation to how the national legal order is to be bridged with the EU one? That means that the role of the Hungarian Supreme Court (and in general of all ordinary courts) will also be very important after accession, especially in terms of how to fill the obvious constitutional gaps. (iii) The last way to defend national interests is that the constitutional amendments of December 2002 in Hungary didn't address the outstanding problem of Article 7(1) of the Hungarian Constitution, namely that what procedure is to be followed where a conflict between Hungarian laws (including the Constitution itself) and any EC legal norm having direct effect and direct applicability occurs in a concrete legal dispute after accession. This question is really central since according to the Constitution of Hungary in force, all judges and courts are subject to the Hungarian Constitution and laws, and moreover the courts and other state organs must respect the Constitution which is binding on them (Article 50(3) and 77.). In this respect the constructive role and (approach) of the Hungarian judiciary will be highly significant after accession.

O Autorze

Autor artykułu pełni funkcję wiceprzewodniczącego Akademii Prawa Europejskiego w Budapeszcie oraz zaproszonego profesora prawa w Kolegium Europejskim w Brugii i Natolinie.

Artykuł ten jest oparty na referacie wygłoszonym podczas Konferencji poświęconej rozszerzeniu Unii Europejskiej i europejskiemu procesowi konstytucyjnemu („EU Enlargement and the European constitutional process”), która odbyła się w Warszawie w dniach 31 stycznia – 1 lutego 2003 r. Konferencję zorganizowały wspólnie the European Foundation Natolin and the European University Institute z Florencji. Autor pragnie ze swej strony podziękować Dr. Jackowi Saryuszowi-Wolskiemu za zaproszenie na tę ważną konferencję.

About the Author

The author is the Vice-President of the European Law Academy, Budapest, visiting Professor of Law of the College of Europe, Brugge-Natolin.

This paper is based on the presentation, delivered at the Conference on „EU Enlargement and the European constitutional process”, held in Warsaw on 31 January -1 February 2003. The Conference was organised jointly by the European Foundation Natolin and the European University Institute, Florence. The Author would like to express his personal thanks to Jacek Saryusz-Wolski, Ph.D. for the invitation to this valuable Conference.

